

**Le Canada et le Conseil des
droits de l'homme des
Nations Unies :
À la croisée des chemins**

**Rapport intérimaire
Le comité sénatorial permanent des
Droits de la personne**

L'honorable Raynell Andreychuk
Présidente

L'honorable Joan Fraser
Vice-présidente

mai 2007

This report is also available in English

.....

Ce rapport peut être téléchargé à l'adresse suivante :
www.senate-senat.ca/rights-droits.asp

.....

Des copies de ces documents sont aussi disponibles en communiquant
avec la Direction des comités du Sénat au (613) 990-0088 ou par courriel à
rights-droits@sen.parl.gc.ca.

LE SÉNAT

Le Canada et le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies : À la croisée des chemins

**Rapport intérimaire
Le comité sénatorial permanent des Droits de la personne**

mai 2007

MEMBRES

L'honorable A. Raynell Andreychuk, présidente

L'honorable Joan Fraser, vice-présidente

et

Les honorables sénateurs:

Roméo Dallaire

*Céline Hervieux-Payette, C.P., (ou Claudette Tardif)

Mobina S.B. Jaffer

Noel A. Kinsella

*Marjory LeBreton, C.P., (ou Gerald Comeau)

Sandra M. Lovelace Nicholas

Jim Munson

Nancy Ruth

Vivienne Poy

**Ex Officio* Members

En plus des sénateurs indiqués ci-dessus, les honorables sénateurs George Baker, C.P., Sharon Carstairs, C.P. et Terry Stratton ont participé aux travaux de cette étude relative au Conseil des Droits de l'Homme des Nations unies.

*Personnel de la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du
Parlement :*

Laura Barnett, analyste

Ashley Barnes, stagiaire (Norman Paterson School of International Affairs)

Personnel de la Direction des Comités :

Josée Thérien, greffière de comité

Louise Archambeault, adjointe administrative

Vanessa Moss-Norbury

La greffière du Comité

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, le jeudi 27 avril 2006

L'honorable sénateur Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Keon,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à étudier et surveiller l'évolution de diverses questions ayant traits aux droits de la personne et à examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité au cours des première, deuxième et troisième sessions de la trente-septième législature et la première session de la trente-huitième législature soient déferés au Comité;

Que le Comité soumette son rapport final au plus tard le 31 mars 2007, et qu'il conserve jusqu'au 31 mai 2007 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat
Paul C. Bélisle

Extrait des *Journaux du Sénat*, le jeudi 29 mars 2007

.....soit habilité à reporter la date de présentation de son rapport final du 31 mars 2007 au 31 mars 2008 et qu'il conserve jusqu'au 30 juin 2008 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat
Paul C. Bélisle

TABLE DES MATIÈRES

MEMBRES	I
ORDRE DE RENVOI	III
AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE	1
CHAPITRE 1 – INTRODUCTION	3
CHAPITRE 2 – LE CONSEIL DES DROITS DE L’HOMME DES NATIONS UNIES ET LA RÉFORME DES ORGANES CRÉÉS EN VERTU D’INSTRUMENTS INTERNATIONAUX – LE CONTEXTE	6
A. LA COMMISSION DES DROITS DE L’HOMME DES NATIONS UNIES	6
1. <i>La Commission</i>	6
2. <i>Bilan</i>	8
B. LE CONSEIL DES DROITS DE L’HOMME DES NATIONS UNIES	12
C. PROPOSITIONS POUR LA CRÉATION D’UN ORGANE CONVENTIONNEL UNIFIÉ	15
CHAPITRE 3 – PREMIÈRE ANNÉE D’EXISTENCE DU CONSEIL DES DROITS DE L’HOMME : PROCESSUS D’ÉDIFICATION	20
A. INTRODUCTION	20
B. L’ACTIVITÉ DU CONSEIL DES DROITS DE L’HOMME À CE JOUR	22
1. <i>Composition</i>	22
2. <i>Chronologie des événements</i>	22
a) Première session ordinaire	23
b) Première session extraordinaire	23
c) Deuxième session extraordinaire	24
d) Deuxième session ordinaire	25
e) Troisième session extraordinaire.....	27
f) Troisième session ordinaire	27
g) Quatrième session extraordinaire.....	28
h) Quatrième session ordinaire.....	29
C. DYNAMIQUE DES BLOCS	31
D. L’EXAMEN PÉRIODIQUE UNIVERSEL (EPU)	35
E. PROCÉDURES SPÉCIALES.....	39
F. SOCIÉTÉ CIVILE	43
G. ÉVALUATION DES IMPRESSIONS DANS LE MONDE AU SUJET DU CONSEIL DES DROITS DE L’HOMME	44
H. LA PROPOSITION D’UN ORGANE CONVENTIONNEL UNIFIÉ	46
A. RECOMMANDATIONS.....	51
1. <i>Mise en œuvre des règles, mécanismes et procédures du Conseil</i>	51
2. <i>Organe conventionnel unifié</i>	53
3. <i>Politique étrangère du Canada</i>	54
4. <i>Un ambassadeur des droits de la personne</i>	56
B. CONCLUSION	57
ANNEXE A : RÉOLUTION CRÉANT LE CONSEIL DES DROITS DE L’HOMME	59
ANNEXE B : DOCUMENT DE RÉFLEXION DU HAUT-COMMISSAIRE AUX DROITS DE L’HOMME	64
ANNEXE C : LISTE DES MEMBRES	103

AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE

Chargé du mandat permanent d'examiner les questions touchant les droits de la personne, ainsi que les rouages du gouvernement visant les obligations internationales et nationales du Canada à cet égard, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne s'est intéressé de près à la mise sur pied, en juin 2006, du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. Sachant que les droits de la personne sont une question de grande importance aux yeux du Canada et de sa population, le Comité comptait que la création du nouveau Conseil marquerait une importante amélioration pour la communauté internationale.

Compte tenu du fait que de nombreux pays, y compris le Canada, croyaient que l'Assemblée générale des Nations Unie était simplement parvenue à un accord sur de vastes principes, c'était aux membres du Conseil qu'allait revenir la tâche de le mettre sur pied. Cependant, les médias, les groupes de revendication et les gouvernements ont vite commencé à exprimer des inquiétudes au sujet du rôle pris par le Conseil et au sujet de sa viabilité en tant qu'instrument pour assurer la protection efficace des droits de la personne sur la scène internationale.

Le Comité sénatorial des droits de la personne a donc entrepris une étude sur le Conseil des droits de l'homme dans le contexte de son examen des obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne. Il publie ici, dans *Le Canada et le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies : À la croisée des chemins*, ses premières observations découlant de l'étude. Le Comité continuera de suivre la situation, mais il souhaitait publier un rapport préliminaire avant le premier anniversaire d'existence du Conseil, afin que le gouvernement du Canada soit muni de recommandations pouvant aider à faire du Conseil un organe plus efficace à l'avenir.

Je souhaite remercier tous les sénateurs membres du Comité ayant collaboré à cette étude d'avoir enrichi nos discussions et nos audiences de la vaste gamme de leurs compétences. Je souhaite aussi remercier tout spécialement Laura Barnett, analyste du Comité relevant de la Bibliothèque du Parlement, les greffières du Comité, Vanessa Moss-Norbury et Josée Thérien, ainsi que le personnel de soutien, de leur aide dans la réalisation de cette étude.

CHAPITRE 1 – INTRODUCTION

En mai 2001, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne (« le Comité ») a reçu pour mandat de surveiller l'évolution de diverses questions ayant trait aux droits de la personne et d'examiner, entre autres choses, les mécanismes gouvernementaux permettant de voir à ce que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne. Ce mandat a beaucoup occupé le Comité depuis six ans, à commencer par la rédaction du premier rapport de fond du Comité, *Des promesses à tenir – Le respect des obligations du Canada en matière de droits de la personne*¹. Tout au long de ses travaux, le Comité a insisté sur l'importance, pour le Canada, de remplir consciencieusement ses obligations internationales relativement aux droits de la personne et a cherché à donner aux parlementaires un rôle plus grand en la matière. Il a aussi fait une étude approfondie du rôle du Canada au sein des divers mécanismes internationaux de défense des droits de la personne et des relations qu'il entretient avec eux.

Il était donc naturel que, dans la foulée de l'annonce de la réforme des Nations Unies en 2005, le Comité s'intéresse au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, qui prenait le relai de la Commission des droits de l'homme. Celle-ci était, dans le système des Nations Unies, l'une des principales tribunes de défense des droits de l'homme. Pour sa part, le nouveau Conseil s'emploie pour le moment à négocier et mettre en œuvre ses procédures opérationnelles. Le Canada est l'un des 47 membres du nouveau Conseil et a ainsi un rôle neuf et important à jouer.

Dans le contexte du chamboulement du système de défense des droits de l'homme des Nations Unies, le Comité s'est demandé si le nouveau Conseil serait en mesure de surmonter les difficultés qui avaient tant gêné le travail de la Commission. Quel sera le rôle du Canada dans ce processus et comment celui-ci peut-il optimiser son action? Quels sont les grands enjeux géopolitiques de la défense des droits de l'homme et comment le mieux les aborder au Conseil des droits de l'homme? Les premiers mois de fonctionnement du Conseil ont déclenché des sonnettes d'alarme auxquelles le Comité

¹ Rapport du Comité sénatorial permanent des droits de la personne, *Des promesses à tenir – Le respect des obligations du Canada en matière de droits de la personne*, décembre 2001, <http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/huma-f/rep-f/rep02dec01-f.htm>.

estime important de réagir de toute urgence. Le Conseil est à la croisée des chemins sur le plan de l'établissement d'un cadre valable pour la défense des droits de l'homme, et les questions énumérées ci-dessus pourraient avoir des répercussions considérables sur la manière dont le gouvernement du Canada s'acquittera dans l'avenir de ses obligations internationales en matière de protection des droits de l'homme. Plusieurs propositions de réforme du système d'organes des Nations Unies créés en vertu d'instruments internationaux ont aussi été avancées. Ayant entendu des témoignages à ce sujet dans le passé, le Comité voulait mesurer les progrès accomplis et connaître les solutions proposées qui avaient des chances de succès.

Entre janvier et avril 2007, le Comité a entendu à Ottawa des groupes de défense des droits de la personne, des universitaires, d'anciens diplomates et des représentants de l'État au sujet de la réforme des organes de défense des droits de l'homme des Nations Unies et du Conseil des droits de l'homme. Il s'est par ailleurs rendu en mission d'information au siège des Nations Unies à Genève en mars 2007 pour y interviewer des membres de la mission permanente du Canada, des représentants du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et notamment la Haut-Commissaire, les ambassadeurs de plusieurs pays, des membres du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale, des représentants du Comité international de la Croix-Rouge et des porte-parole de diverses organisations non gouvernementales qui suivent les travaux du Conseil des droits de l'homme.

Le présent rapport représente l'analyse préliminaire que fait le Comité des mesures prises par le Conseil depuis sa création en juin 2006; il contient en outre des recommandations quant au rôle du Canada au sein du Conseil et à la réforme du système d'organes des Nations Unies constitués aux termes d'instruments internationaux (les « organes conventionnels »). Le Conseil des droits de l'homme traverse actuellement une période critique. Le Comité veut s'assurer que le Canada est en mesure de convaincre la communauté internationale d'aller de l'avant de manière à instituer un cadre renforcé de protection des droits de l'homme au sein du système des Nations Unies. Il entend continuer de suivre l'évolution du Conseil dans l'espoir de constater des changements positifs et de trouver de nouvelles façons pour le Canada de sensibiliser la population et les autorités canadiennes à l'importance de respecter les obligations internationales du

Canada en matière de droits de l'homme tout en demeurant partie intégrante du système international de défense des droits de l'homme des Nations Unies.

CHAPITRE 2 – LE CONSEIL DES DROITS DE L’HOMME DES NATIONS UNIES ET LA RÉFORME DES ORGANES CRÉÉS EN VERTU D’INSTRUMENTS INTERNATIONAUX – LE CONTEXTE

A. LA COMMISSION DES DROITS DE L’HOMME DES NATIONS UNIES

1. La Commission

Pour bien comprendre ce qui se passe au Conseil des droits de l’homme, il faut connaître un peu l’histoire de son prédécesseur, la Commission des droits de l’homme (« la Commission »). Celle-ci a été créée en 1946 par le Conseil économique et social² aux termes de l’article 68 de la Charte des Nations Unies, qui porte ce qui suit : « Le Conseil économique et social institue des commissions pour les questions économiques et sociales et le progrès des droits de l’homme ainsi que toutes autres commissions nécessaires à l’exercice de ses fonctions. »

La Commission a été chargée d’examiner et de surveiller la situation des droits de l’homme dans les pays du monde et d’en rendre compte publiquement. Elle s’est réunie la première fois en 1947 en tant qu’organe subsidiaire du Conseil économique et social. À la fin de son mandat, elle comptait 53 membres élus à la majorité par le Conseil économique et social en fonction de blocs régionaux³ et ce, pour un mandat de trois ans renouvelable indéfiniment. Elle se réunissait une fois par an en session ordinaire de six semaines, mais elle pouvait, depuis 1992, tenir des sessions extraordinaires.

La mission initiale de la Commission consistait à établir, à l’intention des États membres de l’ONU, des normes internationales en matière de droits de l’homme. À cet égard, sa première tâche a été la rédaction de la *Déclaration universelle des droits de l’homme*, qu’elle a adoptée en 1948 et qui a été entérinée plus tard la même année par l’Assemblée générale de l’ONU. Au fil des ans, la Commission a été à l’origine de textes majeurs en matière de droits de l’homme. On lui doit notamment le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et le *Pacte international relatif aux droits*

² Le Conseil économique et social a été institué aux termes de la Charte des Nations Unies et chargé de coordonner l’action économique et sociale et les activités connexes des organes spécialisés des Nations Unies, des commissions fonctionnelles et régionales et des cinq commissions régionales. C’est la principale tribune des Nations Unies où l’on débat des questions économiques et sociales et où l’on formule des recommandations adressées aux États membres et au système des Nations Unies.

³ Afrique : 15 membres; Asie : 12 membres; Europe de l’Est : 5 membres; Amérique latine et des Caraïbes : 11 membres; Europe de l’Ouest et autres (dont le Canada et les États-Unis) : 10 membres.

économiques, sociaux et culturels – qui constituent ensemble la Déclaration internationale des droits de l’homme.

La Commission a aussi contribué à la mise en œuvre de ces textes. En 1967, elle a été chargée de faire enquête sur les allégations de violations des droits de l’homme. Au départ, celles-ci concernaient surtout le colonialisme et le racisme, mais à partir de 1979, la Commission s’est mise à interpréter son mandat de manière plus large.

La Commission a fini par se doter de trois mécanismes pour traiter des violations des droits de l’homme. Le premier a été la procédure 1503, qui permet l’examen confidentiel de plaintes raisonnablement bien documentées qui, ensemble, font soupçonner l’existence d’un ensemble de violations flagrantes et systématiques des droits de l’homme. Suivant cette procédure, les allégations étaient examinées par deux groupes de travail de la Commission qui pouvaient ensuite soumettre à celle-ci un rapport confidentiel, après quoi la Commission invitait l’État concerné à une réunion à huis clos. Après cet entretien, la Commission pouvait fermer le dossier, continuer de surveiller la question, nommer un expert indépendant chargé de surveiller la situation et d’en faire rapport ou lancer un examen public de la situation en vertu de la procédure 1235. Au terme des délibérations confidentielles, le président de la Commission annonçait publiquement quels pays faisaient l’objet d’un examen. Entre 1972 et 2006, la Commission a appliqué cette procédure à 84 États⁴.

Le second mécanisme était la procédure 1235, qui permettait à la Commission de lancer un débat public sur des violations des droits de l’homme et aboutissait souvent à la nomination d’un rapporteur spécial ou d’une autre personne chargée d’examiner la question, ou à l’adoption d’une résolution.

Enfin, la Commission avait le pouvoir de nommer des rapporteurs ou des groupes de travail chargés de faire enquête sur des allégations de violations des droits de l’homme sur une base thématique ou géographique. Ces rapporteurs et groupes de travail, constituant collectivement des « procédures spéciales », faisaient office de « système de contrôle des normes »⁵. À la fin de son mandat en 2006, la Commission avait plus de

⁴ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l’homme, « Commission des droits de l’homme, États examinés en vertu de la procédure 1503 », <http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/stat1.htm>.

⁵ Isabelle Duplessis, professeur agrégé, Faculté de droit de l’Université de Montréal, témoignage devant le Comité, 23 avril 2007.

40 rapporteurs, représentants, experts et groupes de travail (ou « titulaires de mandat ») faisant enquête sur les droits de l'homme; ils recueillaient des informations sur les allégations de violations des droits de l'homme, menaient des missions d'information, répondaient à des situations d'urgence, fournissaient avis et analyses juridiques à la Commission et formulaient des recommandations thématiques et par pays.

La Commission avait aussi institué une Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme⁶ composée de 26 experts indépendants élus par la Commission parmi une liste proposée par les gouvernements pour un mandat renouvelable de quatre ans⁷. Souvent considérée comme la « cellule de réflexion » de la Commission, la Sous-Commission se réunissait trois semaines par an ces dernières années. Elle avait pour rôle d'effectuer des travaux de recherche sur les droits de l'homme, de contribuer à l'élaboration de normes internationales et de fournir des conseils sur leur interprétation, et d'examiner et de surveiller les problèmes de mise en œuvre des droits de l'homme. À l'origine, elle pouvait pour cela entendre des déclarations d'États membres de l'ONU et d'ONG, débattre de la situation dans des pays donnés et adopter des résolutions à l'endroit de pays. Cependant, son rôle a été révisé en 2000 et elle ne pouvait désormais s'intéresser qu'aux pays dont ne s'occupait pas la Commission elle-même et ne pouvait plus adopter de résolutions par pays ou de résolutions thématiques faisant mention de pays donnés. En 2005, il a été décidé que la Sous-Commission ne pouvait plus se livrer à de nouvelles activités sans l'autorisation préalable de la Commission, exception faite de la préparation d'études et de travaux de recherche⁸.

2. Bilan

À bien des égards, la Commission a énormément contribué à l'avancement des droits de l'homme sur la scène internationale. Elle a été pendant 60 ans l'organe

⁶ Appelée Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités entre 1947 et 1999.

⁷ La Sous-Commission comptait sept experts d'Afrique, cinq d'Asie, trois d'Europe de l'Est, cinq d'Amérique latine et des Caraïbes et six de l'Europe de l'Ouest et d'autres pays.

⁸ Meghna Abraham, *A New Chapter for Human Rights: A Handbook on Issues of Transition from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council*, International Service for Human Rights, 2006, <http://www.ishr.ch/handbook/Handbook.pdf>.

international prééminent dans le domaine des droits de l'homme et on lui doit plusieurs pactes internationaux importants en la matière⁹.

Par ailleurs, la Commission a porté à l'attention du monde des violations des droits de l'homme qui seraient peut-être autrement passées inaperçues, et elle a souvent réussi à susciter un consensus international au sujet de la réputation d'un pays donné au chapitre des droits de l'homme. Par exemple, un pays qui n'avait pas ratifié les traités internationaux en matière de droits de l'homme et qui de ce fait n'était pas forcé de rendre des comptes à un organe de l'ONU (comme un pays qui n'aurait pas ratifié le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et ne serait donc pas tenu de faire rapport au Comité des droits de l'homme de l'ONU) pouvait quand même être mis sur la sellette. Les résolutions adoptées par la Commission ont souvent mobilisé l'opinion et contribué à des changements d'orientation. La simple menace d'adoption d'une résolution suffisait souvent à convaincre les gouvernements récalcitrants de rectifier le tir. La Commission a aussi légitimé et contribué à protéger les organisations nationales de protection des droits de l'homme dans le monde entier¹⁰.

Enfin, beaucoup voient dans les procédures spéciales de la Commission l'un des outils les plus efficaces qu'elle ait créés pour la protection et la promotion des droits de l'homme. Pour l'ancien secrétaire général de l'ONU Kofi Annan, elles constituent les « joyaux de la Couronne du système »¹¹ et Alex Neve, le secrétaire général d'Amnistie Internationale Canada, a dit au Comité qu'elles étaient « l'épine dorsale » du système des Nations Unies¹². M. Neve a souligné que les procédures spéciales avaient, au fil des ans, contribué à la recherche sur le sujet et à la documentation des violations des droits de l'homme dans le monde entier, ce qui a permis de proposer des recommandations de changement visant des pays donnés, de faire ressortir des tendances régionales et mondiales en matière de violations des droits de l'homme et de démontrer la

⁹ Alex Neve, secrétaire général, Amnistie Internationale Canada, témoignage devant le Comité, 26 février 2007.

¹⁰ Paula Gerber, « Human Rights Reform in the United Nations: The Good, the Bad and the Ugly » (2006), vol. 31, *Alternative Law Journal*, p. 88; Human Rights Watch, « Human Rights Council: No More Business as Usual », mai 2006, <http://hrw.org/backgrounder/un/un0506/un0506.pdf>; Human Rights Watch, « "Human Rights Council: New Approaches to Addressing Human Rights Situations" », 15 septembre 2006, <http://hrw.org/english/docs/2006/09/15/global14209.htm>.

¹¹ Voir le témoignage de Sandeep Prasad, conseiller en droits de la personne, Action Canada pour la population et le développement (ACPD), 26 février 2007.

¹² Témoignage de M. Neve.

nécessité de changements de vaste portée. Un document de Human Rights Watch signale que la simple menace de nomination d'un rapporteur chargé d'un pays suffit parfois à convaincre un État de faire des efforts réels pour améliorer la situation des droits de l'homme¹³.

Cependant, en dépit de toutes ces réalisations, de l'avis des observateurs, la Commission des droits de l'homme était devenue, en 2005, un organe politisé et inefficace et de ce fait largement déconsidéré, ce qui lui valait de fréquentes et virulentes critiques.

On lui reprochait notamment de compter parmi ses membres un bon nombre des pires coupables de violations des droits de l'homme du monde. Par exemple, en 2005, Cuba, la Chine, le Soudan et le Zimbabwe étaient membres de la Commission et la Libye l'a présidée en 2003. Selon Louise Arbour, Haut-Commissaire de l'ONU aux droits de l'homme, si de tels pays réussissaient à se faire élire à la Commission, c'est que les membres de celle-ci étaient d'abord choisis durant une séance à huis clos, puis « élus » par acclamation par le Conseil économique et social¹⁴.

Les détracteurs de la Commission ont fait valoir que, une fois nommés, certains membres de la Commission s'employaient souvent à protéger les autres pays coupables de violations des droits de l'homme et échappaient eux-mêmes à tout examen grâce à leur pouvoir et à leur voix à la Commission et non par leur assiduité à régler les problèmes soulevés en la matière¹⁵. D'après Alex Neve, ce qui fondait les résolutions de la Commission c'était trop souvent non « pas la gravité des problèmes en matière de droits de la personne mais plutôt la puissance et l'ingéniosité politique du pays en question¹⁶ ». Paul Heinbecker, ancien ambassadeur et représentant permanent du Canada à l'ONU a dit au Comité que, ironiquement, « [d]ans une certaine mesure, la Commission des droits de l'homme a été victime de son succès. Des personnes se sont retrouvées sur la sellette. Elles se sont rendu compte que la Commission était efficace, et se sont servies de leur

¹³ Human Rights Watch, « Human Rights Council: No More Business as Usual ».

¹⁴ Louise Arbour, « A New Dawn for UN and Human Rights », *The Toronto Star*, 19 juin 2006, p. A17.

¹⁵ Témoignage de M. Neve; Gerber, « Human Rights Reform in the United Nations »; Ladan Rahmani-Ocora, « Giving the Emperor New Clothes: The UN Human Rights Council », (2006) vol. 12, *Global Governance* 15; « The Human Rights Council: A New United Nations Effort to Uphold its Ideals », *International Debates*, mai 2006, p. 129.

¹⁶ Témoignage de M. Neve.

ingéniosité pour en faire partie et diriger l'attention sur quelqu'un d'autre¹⁷. » Pendant longtemps, c'est l'Afrique du Sud, avec son régime d'apartheid, qui a retenu l'attention.

Selon Human Rights Watch, il s'ensuit que presque tout le monde convient que la démarche de la Commission laissait grandement à désirer lorsqu'il s'agissait d'étudier la situation de pays en particulier. L'étude des violations des droits de l'homme se faisait de manière sélective et reposait sur deux poids, deux mesures – certains pays étaient épinglés pour des raisons politiques, quand d'autres, qui auraient mérité qu'on s'y intéresse, échappaient à l'attention¹⁸. Dans le même ordre d'idées, les critiques de la Commission notent aussi que les membres de celle-ci faisaient un usage excessif des « motions de non-action » pour empêcher que des résolutions délicates soient débattues. Ces motions appellent un vote et, quand elles sont adoptées, elles interdisent tout débat sur la question en cause. On y avait recours de plus en plus souvent pour gêner le débat et empêcher la Commission de remplir sa mission fondamentale¹⁹.

Alex Neve a fait remarquer que même les procédures spéciales, tant vantées, ne fonctionnent pas toujours bien. Il a dit au Comité qu'on constatait un manque d'uniformité patent dans la qualité des travaux produits par les titulaires de mandat et le degré de coopération qu'ils obtiennent des États membres. Il a affirmé que de nombreux gouvernements se sentent vulnérables et cherchent délibérément à affaiblir les procédures spéciales et à en saper l'efficacité :

Au fil des ans, par exemple, plusieurs rapporteurs spéciaux qui se concentraient sur des pays en particulier ont vu leur mandat interrompu par un vote de la Commission, non pas parce que les problèmes en matière de droits de la personne qu'ils avaient relevés avaient miraculeusement disparu, mais plutôt parce que le pays concerné avait enfin réussi à rallier suffisamment d'alliés pour pouvoir remporter le vote [...] Il y a des gouvernements qui traitent ces experts nommés par les Nations Unies de façon méprisante. Ils les ignorent, leur nuisent, ne les autorisent pas à entrer dans leur pays, les insultent...²⁰

¹⁷ Paul Heinbecker, ancien ambassadeur et représentant du Canada à l'ONU, témoignage devant le Comité, 12 février 2007.

¹⁸ Human Rights Watch, « Human Rights Council: New Approaches to Addressing Human Rights Situations ».

¹⁹ Gerber, « Human Rights Reform in the United Nations »; Rahmani-Ocora, « Giving the Emperor New Clothes ».

²⁰ Témoignage de M. Neve.

M. Neve a dit au Comité que le Canada avait lui-même formulé des réserves au sujet de l'accroissement du nombre des titulaires de mandat, dont la mission manquait parfois de clarté ou avait un caractère politique. En 2005, les représentants du Canada au sein de la Commission ont réclamé la rationalisation du système des procédures spéciales et une meilleure coordination de celles-ci.

Dans l'ensemble, on reprochait à la Commission des droits de l'homme d'être trop bureaucratique et inefficace. Ses détracteurs soutenaient qu'elle était incapable de réagir efficacement aux situations d'urgence dans des pays donnés et qu'elle ne disposait pas de mécanismes d'exécution suffisants pour faire respecter ses recommandations et résolutions. Le déficit de crédibilité de la Commission n'était pas seul en cause. Les analystes ont souvent fait remarquer que le calendrier des travaux de la Commission, avec des sessions de six semaines, limitait considérablement la souplesse de celle-ci et son aptitude à réagir à de réelles situations d'urgence²¹.

B. LE CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES

En conséquence de ces commentaires et d'autres critiques virulentes du système des Nations Unies, le secrétaire général des Nations Unies de l'époque, Kofi Annan, a lancé en mars 2005 un projet de réforme de l'ONU. Dans ce document, intitulé *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*²², il annonçait la création d'un organe remplaçant la Commission des droits de l'homme, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (« le Conseil »). Le secrétaire général souhaitait un organe dont la composition serait moins politisée et dont le travail serait plus uniforme, capable de faire le bilan de l'action de ses propres membres en matière de droits de l'homme. M. Annan a proposé de faire du Conseil un organe permanent, ce qui donnerait à la question des droits de l'homme un caractère plus impérieux au sein de l'ONU et permettrait l'étude approfondie des questions relatives aux droits de l'homme. En faisant du nouvel organe un conseil, M. Annan espérait placer les

²¹ « The Human Rights Council: A New United Nations Effort to Uphold its Ideals », *International Debates*; Human Rights Watch, « Human Rights Council: No More Business as Usual »; Rahmani-Ocora, « Giving the Emperor New Clothes »; Louise Arbour, *Toronto Star*; Abraham, *A New Chapter for Human Rights*.

²² Kofi Annan, *Dans une liberté plus grande: développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, A/59/2005, 21 mars 2005.

droits de l'homme au même niveau que les questions de sécurité et de développement à l'ONU²³.

En septembre 2005, un sommet mondial a marqué le 60^e anniversaire de l'ONU. Dans la recherche d'un consensus sur la réforme de l'Organisation, les États se sont entendus « en principe » sur l'idée d'un Conseil des droits de l'homme, idée qui a cependant continué d'alimenter une négociation soutenue, souvent controversée. Il reste que, le 15 mars 2006, l'Assemblée générale de l'ONU votait la création du Conseil des droits de l'homme²⁴ par 170 voix contre 4, les dissidents étant les États-Unis²⁵, Israël, les Îles Marshall et Palau, avec trois abstentions : le Belarus, l'Iran et le Venezuela.

Le nouveau Conseil est un organe permanent et un organe subsidiaire de l'Assemblée générale de l'ONU et non plus du Conseil économique et social. Même le terme « conseil » a son importance, ce type d'organe ayant préséance sur une « commission » dans le système des Nations Unies. La qualité d'organe subsidiaire de l'Assemblée générale de l'ONU sera réexaminée dans cinq ans et le Conseil pourrait alors devenir un organe principal de l'ONU, à l'instar du Conseil de sécurité²⁶.

Là où la Commission comptait 53 membres, le Conseil n'en compte plus de 47, élus directement par scrutin secret par l'Assemblée générale pour un mandat de trois ans. Un membre ne peut pas avoir plus de deux mandats consécutifs.

Tout comme la composition de l'ONU a évolué au fil des ans, la composition régionale du Conseil diffère de celle de la Commission. Au Conseil, 13 membres proviennent d'États d'Afrique, 13 d'États d'Asie, six d'États d'Europe de l'Est, huit d'États de l'Amérique latine et des Caraïbes et sept d'États de l'Europe de l'Ouest et d'autres pays comme le Canada et les États-Unis. Le Conseil compte donc deux membres

²³ Annan, *Dans une liberté plus grande*, Allison Goody et Marcus Pistor, *La réforme des Nations Unies*, Bibliothèque du Parlement PRB 05-84F, 24 février 2006; Abraham, *A New Chapter for Human Rights*; Rahmani-Ocora, « Giving the Emperor New Clothes ».

²⁴ A/RES/60/251 – Voir l'annexe A.

²⁵ La délégation américaine a invoqué plusieurs réserves quand elle a voté contre la résolution de l'Assemblée générale portant création du Conseil des droits de l'homme : le Conseil devrait être beaucoup plus petit, les membres devraient être élus à la majorité des deux tiers et il conviendrait d'appliquer des conditions d'exclusion beaucoup plus strictes de manière à exclure du Conseil les États notoirement coupables de violations des droits de l'homme. Cependant, bien que les États-Unis aient refusé de siéger au Conseil pour le moment, la délégation américaine a accepté de coopérer avec les autres États membres pour faire du Conseil un organe le plus solide et le plus efficace possible. Goody et Pistor, *La réforme des Nations Unies*.

²⁶ Adèle Dion, directrice générale, Sécurité humaine et droits de la personne, Affaires étrangères et Commerce international Canada, témoignage devant le Comité, 26 février 2007.

de plus d'Europe de l'Est et d'Asie que la Commission, cinq membres de moins d'Afrique et d'Amérique latine, et la représentation de l'Europe de l'Ouest et des autres États est ramenée de 10 membres à sept.

L'Assemblée générale peut, par un vote des deux tiers, suspendre un membre du Conseil qui se livre à des violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme, ce qui permettra d'éviter que certains États se servent de leur présence au Conseil pour se soustraire aux critiques. Les membres du Conseil des droits de l'homme doivent s'engager à appliquer des normes élevées en matière de promotion et de protection des droits de l'homme.

Le Conseil se réunit régulièrement durant l'année – avec pas moins de trois sessions ordinaires – pendant au moins dix semaines. Il peut aussi tenir des sessions extraordinaires à la demande d'un membre appuyé par un tiers du Conseil. Le Conseil pourra ainsi répondre plus rapidement et plus efficacement aux situations d'urgence et prendre dans ses feux les contrevenants n'importe quand dans l'année.

Comme on l'indique dans la résolution de l'Assemblée générale portant création du Conseil, celui-ci est la **principale tribune de coopération sur les droits de l'homme de l'ONU**. Il aide les États membres à respecter leurs obligations en matière de droits de l'homme par le dialogue, le renforcement des capacités et l'assistance technique. Il contribue à prévenir les violations des droits de l'homme, il examine les violations des droits de l'homme et intervient rapidement en cas d'urgence. En consultation avec les États membres, il doit encourager la mise en œuvre intégrale des obligations relativement aux droits de l'homme, et promouvoir l'éducation et la formation, ainsi que les services consultatifs, l'assistance technique et le renforcement des capacités. Les États membres de l'ONU peuvent par ailleurs faire l'objet de résolutions les concernant spécifiquement en cas de violations immédiates des droits de l'homme décelées par le Conseil.

En outre, le Conseil peut soumettre des recommandations à l'Assemblée générale en vue du développement du droit international en matière de droits de l'homme et il est chargé de revoir et de réviser au besoin tous les mandats, mécanismes, fonctions et attributions de la Commission des droits de l'homme de façon à maintenir le régime des procédures spéciales, ainsi qu'un mécanisme de conseil et de plainte. Ainsi, les procédures spéciales, la procédure d'audition des plaintes et la Sous-Commission de la

promotion et de la protection des droits de l'homme continueront d'exister, sous réserve des révisions que le Conseil décidera d'y apporter.

Un des principaux éléments qui distinguent le Conseil de son prédécesseur est sa mission d'effectuer un examen périodique universel du bilan de chaque État en matière de droits de l'homme. Ce mandat complète ceux des sept organes conventionnels de l'ONU, garantissant que même les États qui ne sont pas signataires des grandes conventions de l'ONU n'échapperont pas à l'examen. Cet examen universel permettra par ailleurs au Conseil d'éviter de se faire accuser de sélectivité comme l'avait été la Commission. Le Conseil établira les modalités de l'examen périodique universel (« EPU ») durant sa première année de fonctionnement.

Les organisations non gouvernementales et d'autres organismes et institutions à caractère national et international pourront participer aux sessions du Conseil.

Enfin, la résolution de l'Assemblée générale porte que le Conseil doit soumettre un rapport annuel à celle-ci et réexaminer ses activités et son fonctionnement cinq ans après sa création.

C. PROPOSITIONS POUR LA CRÉATION D'UN ORGANE CONVENTIONNEL UNIFIÉ

Le Comité sénatorial a aussi étudié la proposition du Haut-Commissariat aux droits de l'homme d'unifier les sept organes conventionnels de l'ONU à la lumière de ses propres recommandations concernant la ratification et la mise en œuvre des obligations internationales du Canada en matière de droits de l'homme. Le Haut-Commissariat fait office de secrétariat pour le Conseil des droits de l'homme, qui suit de près les négociations entourant cette proposition.

Sept grands instruments internationaux engagent les États membres de l'ONU qui les ont ratifiés : le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, la *Convention relative aux droits de l'enfant*, la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* et la *Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leurs familles*. Sept organes conventionnels (comme le Comité

des droits de l'enfant ou le Comité des droits de l'homme des Nations Unies) surveillent le respect de ces textes et, selon leur mandat, étudient périodiquement des rapports nationaux, des pétitions et des plaintes d'État à État, et font enquête sur des allégations de violations graves et systématiques des droits de l'homme.

Depuis quelques années, l'efficacité du système des organes conventionnels est mise en doute. D'abord, ce système s'est développé au coup par coup, ce qui amoindrit son efficacité globale. Des critiques signalent que les mandats de ces organes ont été considérablement élargis au fil des ans, à mesure de l'ajout de nouveaux protocoles facultatifs – certains accompagnés de nouveaux mécanismes de règlement des plaintes – aux diverses conventions. Le nombre des organes conventionnels aussi a augmenté. Il s'en est créé deux récemment lors de l'adoption de la *Convention relative aux droits des personnes handicapées* et de la *Convention pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées* (qui ne sont pas encore en vigueur).

D'autres font valoir que les États membres ne remplissent pas parfaitement leurs obligations, en partie du fait que les réunions et exigences de déclaration des divers organes conventionnels sont souvent complexes et se chevauchent. En février 2006, seulement huit des 194 États partie à des pactes et conventions respectaient pleinement toutes les exigences de déclaration²⁷, et en janvier 2007, Payam Akhavan de l'Université McGill a dit au Comité que près de 1 500 rapports étaient en retard ou n'avaient simplement pas été soumis.

Les retards de production des rapports ne tiennent pas seulement à des problèmes logistiques. Alex Neve a dit au Comité :

Les organes de suivi des traités eux-mêmes sont traités avec irrespect, désintérêt et mépris, à des degrés variables, par des gouvernements qui ne ratifient pas les traités essentiels, qui ne reconnaissent pas la pleine ampleur des pouvoirs de suivi des traités, qui font peu d'efforts pour soumettre des rapports aux comités afin que ceux-ci puissent faire ne serait-ce qu'un petit examen, sans parler de respecter les délais, et ignorent les recommandations et les opinions formulées par les comités²⁸.

²⁷ Document de réflexion sur la proposition du Haut-Commissaire relative à la création d'un organe conventionnel permanent unifié, HRI/MC/2006/2, 22 mars 2006 – voir l'annexe 2. En mars 2006, le Canada avait un rapport en retard.

²⁸ Témoignage de M. Neve.

Cependant, la Haut-Commissaire a souligné que même si les États membres étaient à jour au niveau des exigences de déclaration, les organes conventionnels ne pourraient pas suivre. Les comités de l'ONU ont des arriérés considérables, et certains, comme le Comité des droits de l'enfant, ont dû se réunir en deux chambres pour mieux traiter les rapports sur les pays²⁹. M. Akhavan a souligné que si tous les rapports en retard étaient déposés ensemble, le système entier s'écroulerait.

D'autres problèmes gênent le système, notamment le sous-financement et la qualité parfois inégale des experts membres des organes conventionnels. M. Alex Neve a dit au Comité que le système d'organes conventionnels :

compte certains membres de comité absolument exceptionnels mais d'autres, qui sont clairement moins qu'exceptionnels, ne sont pas indépendants ou ne possèdent pas les compétences requises... Le fait de ne pas y avoir de bons membres compte pour une grosse partie du problème; c'est pourquoi des arriérés s'accumulent et c'est pourquoi la qualité du travail qui ressort de certains de ces organes n'est pas ce qu'il devrait être et est, de ce fait, plus facilement ignoré par certains gouvernements³⁰.

Par ailleurs, la Haut-Commissaire a fait remarquer que les dispositions des traités et la compétence des organes conventionnels se chevauchent souvent et que la coopération et la coordination entre eux laissent à désirer. Cette situation crée des problèmes dont, et ce n'est pas le moindre, le fait que les comités donnent à l'occasion des interprétations divergentes des mêmes droits³¹.

La Haut-Commissaire aux droits de l'homme a dit au Comité que, dans sa forme actuelle, le système allait finir par couler sous son propre poids³². Pour sa part, M. Akhavan estime que le système est si fragmenté qu'il manque de la visibilité, de l'autorité et de l'accessibilité qui lui confèreraient crédibilité et viabilité.

Pourtant, dans l'ensemble, les spécialistes s'entendent pour dire que la lutte pour le maintien du système d'organes conventionnels

²⁹ Document de réflexion sur la proposition du Haut-Commissaire relative à la création d'un organe conventionnel unifié.

³⁰ Témoignage de M. Neve.

³¹ Document de réflexion sur la proposition du Haut-Commissaire relative à la création d'un organe conventionnel permanent unifié.

³² Louise Arbour, Haut-Commissaire aux droits de l'homme, témoignage devant le Comité, 7 mars 2007.

mérite d'être menée plus avant. Les traités eux-mêmes sont critiques. Ils sont l'épine dorsale du droit international en matière de respect des droits de la personne. Il n'y a aucun doute que la principale faille en ce qui concerne les traités se trouve du côté de leur mise en œuvre, de leur respect de leur application. Il est assez facile de parapher et de ratifier un traité. C'est tout à fait autre chose que d'obliger les gouvernements à respecter leurs obligations. C'est pourquoi un système solide et efficace de contrôle du respect de ces traités est essentiel³³.

Cela fait donc une vingtaine d'années que des spécialistes cherchent des solutions plus efficaces. Philip Alston, un spécialiste du droit international, a été chargé par le secrétaire général dans les années 1980 de chercher comment améliorer l'efficacité à long terme du système de traités des Nations Unies sur les droits de l'homme et il a produit une série de rapport à ce sujet entre 1989 et 1997³⁴. Il a notamment proposé la création d'un organe de contrôle unique chargé de tous les traités fondamentaux, un peu comme ce qu'avait proposé la Haut-Commissaire aux droits de l'homme.

En 2002, le secrétaire général des Nations Unies a fait paraître un document dans lequel il recommandait que les organes conventionnels se donnent une approche plus coordonnée et normalisent leurs exigences de déclaration. Selon lui, chaque État devrait être autorisé à produire un seul rapport résumant la façon dont il observe l'ensemble des traités³⁵. Jane Connors, agent principal des droits de l'homme au Haut-Commissariat aux droits de l'homme, a dit au Comité qu'on avait vraiment cherché depuis lors à harmoniser les méthodes de travail du système d'organes conventionnels. Les États peuvent maintenant amalgamer toute l'information, soit en soumettant un seul document, soit en soumettant un document principal, accompagné de rapports pour chaque traité. Dans son rapport de mars 2005, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, le secrétaire général de l'ONU a insisté de nouveau sur la nécessité de rationaliser et de renforcer le système des organes conventionnels des Nations Unies, et d'harmoniser les exigences de déclaration.

³³ Témoignage de M. Neve.

³⁴ *Application effective des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, y compris l'obligation de présenter des rapports à ce titre*, A/44/668, 8 novembre 1989; *État d'avancement des publications, des études et de la documentation à établir pour la conférence mondiale*. A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1, 22 avril 1993; *Bon fonctionnement des organes créés en application des instruments relatifs aux droits de l'homme*, E/CN.4/1997/74, 27 mars 1997.

³⁵ *Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement*, A/57/387/, 9 septembre 2002.

Au vu de ces propositions et des changements modestes qui ont déjà été réalisés, la Haut-Commissaire aux droits de l'homme a dit au Comité qu'elle avait décidé de placer la barre plus haut puisque les petits changements exigent tout autant d'efforts que les plus gros. Dans une annexe au document du secrétaire général, elle propose un plan d'action³⁶ en vue de la création d'un organe conventionnel unique et permanent. Elle a fouillé davantage sa proposition dans un document paru en mars 2006, *Document de réflexion sur la proposition du Haut-Commissaire relative à la création d'un organe conventionnel permanent unifié*. Elle y affirme que :

à moins que le système conventionnel international de protection des droits de l'homme ne fonctionne et ne soit compris comme une entité unique chargée de suivre l'exécution de toutes les obligations internationales en matière de droits de l'homme avec un seul point d'accès pour les titulaires de droits, le manque de visibilité, d'autorité et d'accessibilité dont il souffre actuellement persistera³⁷.

Dans ce document, la Haut-Commissaire aux droits de l'homme décrit les caractéristiques d'un organe unifié qui permettront de simplifier les exigences de déclaration de manière à garantir uniformité, souplesse et liens plus étroits avec les autres organes chargés des droits de l'homme. Elle propose plusieurs pistes de réflexion sans offrir de mesures concrètes. Les solutions envisagées comprennent notamment un organe conventionnel unique comportant une ou plusieurs chambres qui pourraient être organisées en fonction de traités, de thèmes ou de régions. Pour ce qui est des rapports des pays, elle propose que les pays remettent à l'organe unifié un document de base élargi accompagné de rapports sur chaque traité. Cet organe serait aussi doté d'un mécanisme de règlement des plaintes et pourrait par ailleurs faire enquête, publier des observations générales et tenir des séances de discussion générale. Elle estime aussi que cet organe doit avoir des mécanismes de suivi suffisants pour être efficace.

Nous verrons dans les prochains chapitres comment le Conseil des droits de l'homme et cette proposition de réforme des organes conventionnels ont été reçus et comment ils ont évolué au fil des ans.

³⁶ A/59/2005/Add.3.

³⁷ *Document de réflexion sur la proposition du Haut-Commissaire relative à la création d'un organe conventionnel permanent unifié*.

CHAPITRE 3 – PREMIÈRE ANNÉE D’EXISTENCE DU CONSEIL DES DROITS DE L’HOMME : PROCESSUS D’ÉDIFICATION

A. INTRODUCTION

Le Comité sénatorial se préoccupe du fait que la réforme traitée au chapitre précédent s’opère au cours d’une période difficile pour l’ONU où « la communauté internationale n’a jamais été aussi divisée »³⁸, selon les propos de Paul Heinbecker. Des témoins ont indiqué que l’ONU était divisée en camps bien distincts sous la politique de la guerre froide, mais qu’elle est devenue extrêmement fragmentée de nos jours, les pays industrialisés s’intéressant à la sécurité collective, au terrorisme et aux droits civils et politiques tandis que beaucoup d’autres pays dirigent plutôt leur attention vers le développement et les droits économiques et sociaux. Ces grandes divisions en recèlent toutefois d’autres : il y a en effet peu de consensus à l’intérieur même de chaque groupe. M. Heinbecker a souligné qu’« [u]n lourd climat de mésentente plane sur toute la situation »³⁹ et qu’on fait intervenir des questions extérieures en vue d’influencer ou de dénaturer les grandes tentatives pour réformer l’ONU et le Conseil des droits de l’homme. « Tout le combat pour la réforme des Nations-Unies – et on peut vraiment parler d’un combat -s’apparente à des tractations politiques par voies détournées⁴⁰. »

Vu le contexte, l’effervescence était au rendez-vous dans les discussions initiales sur le Conseil des droits de l’homme, considéré par de nombreux États membres et observateurs comme un élément majeur de la réforme de l’ONU. Or, le cadre final énoncé dans la résolution de l’Assemblée générale s’est avéré le fruit de multiples compromis et négociations qui ont donné naissance à un conseil très dilué. Ce fut une déception pour beaucoup. La Haut-Commissaire aux droits de l’homme a dit que le Conseil, tel qu’il a été établi, n’était pas « le modèle idéal »⁴¹. Kofi Annan a signalé que, même si aucune mesure technique ne suffirait à faire toute la différence, « la manière

³⁸ Témoignage de Paul Heinbecker.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Louise Arbour, « La Haut-Commissaire aux droits de l’homme exhorte les États membres à soutenir le Conseil des droits de l’homme », Haut-Commissariat aux droits de l’homme, 23 février 2006, <http://www.ohchr.org/english/press/hrc/hrc-hc-french.pdf>.

dont le Conseil se démarquera de la Commission dépendra, pour une large part, de la manière dont les États Membres s'engageront à en faire un organe meilleur »⁴².

Pendant et après le processus de négociation, le Canada a ouvertement appuyé l'idée du Conseil en disant que, même si la résolution portant création du Conseil n'était pas parfaite, elle constituait « une assise solide qui permettra au Conseil de travailler efficacement »⁴³. Le gouvernement du Canada partageait certaines préoccupations avec les États-Unis⁴⁴, mais il craignait aussi que toute l'entreprise de réforme de la Commission aboutisse à une impasse en cas de réouverture des négociations ou de report du vote. Il a plutôt choisi de souligner que les membres du Conseil devaient travailler fort pour rendre leur organisme efficace, plaidant pour une participation accrue de la société civile à ses activités⁴⁵. Dans un document de travail présenté à l'occasion de la première session du Conseil, en juin 2006, la délégation canadienne a écrit que l'objectif du Canada :

[...] consiste à établir un conseil efficient, efficace, souple et crédible. Autrement dit, nous devons non pas transférer au nouveau Conseil les pratiques antérieures de la CDH [Commission des droits de l'homme], mais plutôt trouver une nouvelle approche adaptée au statut particulier du Conseil et aux attentes qu'il suscite⁴⁶.

La délégation canadienne a aussi indiqué que le Conseil devrait mettre l'accent sur l'application des normes relatives aux droits de l'homme, entreprendre des échanges significatifs et prendre des décisions pratiques dans un esprit de collaboration et d'engagement commun à l'égard des droits de l'homme. Elle a ajouté que les membres du Conseil devraient faire respecter les normes les plus élevées dans le domaine et a mis en lumière la nécessité de mécanismes de facilitation pour l'examen périodique universel et l'examen des mandats ainsi que la possibilité de créer un mécanisme centralisé d'examen des plaintes des particuliers.

⁴² Kofi Annan, « Le Secrétaire général plaide pour l'adoption du texte établissant un nouveau Conseil des droits de l'homme », 23 février 2006, <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2006/SGSM10357.doc.htm>.

⁴³ Ministère des Affaires étrangères du Canada, « Le Canada se réjouit de l'établissement du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies », 15 mars 2006, <http://news.gc.ca/cfmx/view/en/index.jsp?articleid=201409>.

⁴⁴ Voir la note 25.

⁴⁵ Ministère des Affaires étrangères, « Le Canada se réjouit de l'établissement du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies »; Goody et Pistor, *La réforme des Nations Unies*.

⁴⁶ Gouvernement du Canada, *Objet et processus du Conseil des droits de l'homme : document de travail*, mai 2006.

B. L'ACTIVITÉ DU CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME À CE JOUR

1. Composition

Le nouveau Conseil des droits de l'homme a tenu sa première réunion le 19 juin 2006 sous la présidence de Luis Alfonso De Alba, du Mexique. Le Canada a été élu membre pour trois ans et 45 autres pays ont été élus pour des mandats échelonnés d'un, deux ou trois ans. La liste des membres du Conseil se trouve à l'annexe C⁴⁷. Après avoir examiné la liste finale des membres, le Comité a fait écho aux propos de la Haut-Commissaire aux droits de l'homme, selon qui les changements dans le nombre et la répartition des sièges n'étaient pas « positivement significatifs ». Il y a eu une diminution du nombre de sièges pour les États d'Amérique latine et des Caraïbes, d'Afrique et d'Europe de l'Ouest et d'autres États, mais une augmentation pour ceux d'Europe de l'Est et d'Asie. Les États-Unis, d'autres États membres de l'ONU et des observateurs avaient fait campagne pour que le nombre de sièges soit réduit de façon appréciable et pour que l'adhésion se limite aux pays ayant un bilan exemplaire en matière de droits de l'homme. Étant donné la décision d'élire 47 membres, on s'est tout de suite préoccupé du fait que certains pays « dont le bilan au chapitre des droits de l'homme est douteux⁴⁸ » sont devenus membres, notamment l'Algérie, l'Arabie saoudite, la Chine, Cuba, le Nigéria et le Pakistan. Par contre, la réforme semble avoir favorisé l'établissement de liens plus apparents entre l'adhésion au Conseil et le bilan au chapitre des droits de l'homme. Certains pays ne se sont même pas donné la peine de poser leur candidature, et d'autres ont été carrément rejetés, comme l'Iran et le Venezuela.

2. Chronologie des événements

Afin de dépeindre avec justesse l'évolution du Conseil des droits de l'homme, le Comité a pensé qu'il serait utile de présenter un bref résumé des événements, des résolutions et des autres mesures prises par l'organisme depuis sa création.

⁴⁷ <http://www.un.org/french/ga/61/elect/hrc/#members>.

⁴⁸ Payam Akhavan, professeur adjoint, Faculté de droit, Université McGill, témoignage devant le Comité, 29 janvier 2007.

a) Première session ordinaire

La première session du Conseil des droits de l'homme s'est déroulée du 19 au 30 juin 2006. Au cours de cette période, le Conseil a convenu de maintenir les procédures spéciales établies par la Commission pour les questions touchant les droits de l'homme, par thème ou par pays. Six groupes de travail ont été constitués pour faciliter le processus d'édification du Conseil. Ils avaient pour tâche : de déterminer le déroulement de l'EPU; d'examiner les procédures spéciales; d'examiner la procédure d'examen des plaintes; de concevoir un nouvel organe consultatif expert pour remplacer l'ancienne Sous-Commission; d'établir les priorités et le programme de travail; d'établir les règles de procédure, les échéanciers et les règles de fonctionnement du Conseil.

Pendant cette session, le Conseil a adopté deux grands traités internationaux et en a recommandé l'adoption à l'Assemblée générale : la *Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées*, adoptée par consensus; et la *Déclaration sur les droits des peuples autochtones*, adoptée par 30 voix contre 2; le Canada et la Russie se sont prononcés contre⁴⁹. Le Conseil a également adopté deux résolutions présentées par l'Organisation de la Conférence islamique (« OCI »)⁵⁰. L'une d'elles, qui condamne la diffamation des religions et l'incitation à la haine raciale et religieuse, a été adoptée par 33 voix contre 12⁵¹, et l'autre, qui condamne les violations des droits de l'homme par Israël en Palestine et dans d'autres territoires arabes occupés, a été adoptée par 29 voix contre 12⁵². Le Canada a voté contre les deux résolutions.⁵³

b) Première session extraordinaire

En plus des sessions ordinaires, le tiers des membres du Conseil s'est réuni quatre fois en session extraordinaire pour discuter d'une question particulière.

⁴⁹ L'Algérie, l'Argentine, Bahreïn, le Bangladesh, le Ghana, la Jordanie, le Maroc, le Nigéria et les Philippines se sont abstenus de voter.

⁵⁰ Voir le chapitre 3, section C, où il est question de l'Organisation de la Conférence islamique.

⁵¹ L'Allemagne, le Canada, la Finlande, la France, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Suisse et l'Ukraine ont voté contre cette résolution, et la République de Corée s'est abstenue.

⁵² L'Allemagne, le Canada, la Finlande, la France, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Suisse et l'Ukraine ont voté contre cette résolution; le Cameroun, le Ghana, le Guatemala, le Nigéria et la République de Corée se sont abstenus.

⁵³ On trouvera une explication du raisonnement du Canada à ce sujet dans les deux sections suivantes ainsi qu'à la note 74.

La première session extraordinaire s'est tenue les 5 et 6 juillet 2006. Convoquée par la Ligue arabe⁵⁴, elle a débouché sur l'adoption d'une résolution qui condamne les violations des droits de l'homme commises par Israël dans le territoire palestinien occupé et demande l'envoi d'une mission d'enquête dans ce territoire. Cette résolution a été adoptée par 29 voix contre 11; le Canada a voté contre⁵⁵. La délégation canadienne a fait observer que le Canada aurait pu être en mesure « d'appuyer la résolution si le texte avait été plus équilibré »⁵⁶ et a engagé « Israël et l'Autorité palestinienne à respecter intégralement les lois et les principes humanitaires internationaux [...] Nous ne pouvons accepter que le Conseil adresse toutes ses critiques à Israël en fermant les yeux sur les préoccupations légitimes de cette partie en matière de sécurité⁵⁷ ».

En définitive, les membres de la mission n'ont pu obtenir les visas nécessaires à l'exécution de leur travail.

c) Deuxième session extraordinaire

La deuxième session extraordinaire, demandée par la Ligue arabe et l'OCI, s'est déroulée le 11 août 2006. Une résolution qui condamne la situation des droits de l'homme au Liban causée par les opérations militaires israéliennes y a été adoptée par 27 voix contre 11; le Canada a voté contre⁵⁸. La délégation canadienne a indiqué que, malgré l'occasion offerte d'examiner la situation des droits de l'homme découlant du conflit, la résolution était « manifestement partielle et ne condamne pas le tir intempestif de roquettes du Hezbollah sur Israël, membre démocratique des Nations Unies, qui visait uniquement à tuer des civils⁵⁹ ». Elle a dit que la résolution n'était « pas constructive », ajoutant qu'« à notre avis, les procédures et les réalisations du Conseil doivent respecter les principes sur lesquels celui-ci repose. Au lieu de retomber dans ses habitudes non

⁵⁴ Voir le chapitre 3, section C, où il est question de la Ligue arabe.

⁵⁵ L'Allemagne, le Canada, la Finlande, la France, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni et l'Ukraine ont voté contre cette résolution; le Cameroun, le Mexique, le Nigéria, la République de Corée et la Suisse se sont abstenus.

⁵⁶ Gouvernement du Canada, *Statement in Explanation of Vote by the Delegation of Canada*, 6 juillet 2006.

[TRADUCTION]

⁵⁷ Gouvernement du Canada, *Statement by the Delegation of Canada*, 5 juillet 2006. [TRADUCTION]

⁵⁸ L'Allemagne, le Canada, la Finlande, la France, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni et l'Ukraine ont voté contre cette résolution; le Cameroun, le Gabon, le Ghana, le Guatemala, le Nigéria, les Philippines, la République de Corée et la Suisse se sont abstenus.

⁵⁹ Gouvernement du Canada, *Statement by Ambassador Paul Meyer of Canada to Special Session of the UN Human Rights Council*, 11 août 2006. [TRADUCTION]

productives, il doit assurer l'universalité, l'objectivité et la non-sélectivité dans l'examen des questions relatives aux droits de l'homme et éliminer le système deux poids deux mesures et la politisation⁶⁰. » Le Comité souscrit tout à fait à la position de la délégation canadienne sur cette question.

d) Deuxième session ordinaire

La deuxième session du Conseil s'est tenue du 18 septembre au 6 octobre et du 27 au 29 novembre 2006. Elle a donné lieu à l'adoption de nombreuses résolutions :

- Une résolution parrainée par l'OCI et par Cuba selon laquelle les mesures prises par Israël pour modifier le caractère et le statut juridique du Golan sont nulles et non avenues et constituent une violation flagrante du droit international. Elle a été adoptée par 32 voix contre 1; le Canada a voté contre⁶¹.
- Une résolution parrainée par l'OCI et par Cuba, qui exhorte Israël à renoncer à sa politique d'implantation dans le territoire palestinien occupé et à empêcher l'installation de nouveaux colons. Elle a été adoptée par 45 voix contre 1; le Canada a voté contre⁶².
- Une résolution parrainée par Cuba sur les effets des politiques de réforme économique et de la dette extérieure sur la jouissance effective de tous les droits de l'homme, où le Conseil prie la Haut-Commissaire aux droits de l'homme d'organiser des consultations d'experts pour discuter du projet de principes directeurs généraux. Elle a été adoptée par 33 voix contre 15; le Canada a voté contre⁶³.
- Une résolution présentée par le Canada et modifiée par l'OCI, qui prône l'application effective des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme en précisant que le Conseil a pris note de la proposition d'organe conventionnel unifié de la Haut-Commissaire aux droits de l'homme et qu'il encourage celle-ci à effectuer une étude des diverses options envisageables pour réformer le système d'organes conventionnels, à demander l'avis des États et des autres intéressés sur la question et à lui faire rapport à ce sujet. Cette résolution a été adoptée par consensus.
- Une résolution présentée par le Brésil sur l'incompatibilité entre la démocratie et le racisme, par laquelle le Conseil prie le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée d'inclure, dans le rapport qu'il soumettra, la question de la participation politique des groupes vulnérables au processus décisionnel des gouvernements, des partis, des parlements et de la société civile dans son ensemble. Elle a été adoptée par consensus.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ L'Allemagne, le Cameroun, la Finlande, la France, le Guatemala, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, la République de Corée, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Suisse et l'Ukraine se sont abstenus.

⁶² Le Cameroun s'est abstenu.

⁶³ L'Allemagne, le Canada, la Finlande, la France, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, la République de Corée, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Suisse et l'Ukraine ont voté contre cette résolution; le Pérou s'est abstenu.

- Une décision présentée par la Finlande au nom de l'Union européenne, qui accueille avec satisfaction les améliorations notables apportées à la situation des droits de l'homme au Népal et souligne la nécessité de s'attaquer aux défis à venir. Cette décision a été adoptée par consensus.
- Une décision présentée par l'Allemagne et l'Espagne et portant sur les droits de l'homme et l'accès à l'eau, par laquelle le Conseil demande au Haut-Commissariat aux droits de l'homme de mener une étude détaillée sur la portée et la teneur des obligations pertinentes touchant l'accès équitable à l'eau potable et à l'assainissement. Elle a été adoptée par consensus.
- Une décision présentée par la France sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, par laquelle le Conseil prend acte du projet de principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme et en demande la diffusion. Elle a été adoptée par consensus.
- Une décision présentée par la Suisse sur les personnes privées de liberté dans le cadre de mesures antiterroristes, par laquelle le Conseil rappelle que les États doivent veiller à ce que toute mesure prise pour combattre le terrorisme soit conforme aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international, en particulier du droit des droits de l'homme, du droit des réfugiés et du droit humanitaire. Elle a été adoptée par consensus.

Une des résolutions les plus controversées de la deuxième session portait sur la situation au Darfour. Au terme de longues négociations, le Conseil l'a rejetée par 22 voix contre 20⁶⁴. Présentée par le Canada et les membres de l'Union européenne, elle exigeait que le gouvernement soudanais poursuive en justice les responsables de la situation au Darfour. Le Conseil a plutôt adopté, par 25 voix contre 11, une résolution présentée par l'Algérie au nom des membres africains, et qui engage toutes les parties au conflit à mettre fin immédiatement aux violations des droits de l'homme et du droit international perpétrées dans la région. Le Canada a voté contre cette résolution⁶⁵.

Enfin, l'Algérie, au nom des membres africains, a proposé une décision qui porte sur le Groupe de travail intergouvernemental sur le réexamen des mandats et vise la

⁶⁴ L'Afrique du Sud, l'Algérie, l'Arabie saoudite, l'Azerbaïdjan, Bahreïn, le Bangladesh, la Chine, Cuba, Djibouti, la Fédération de Russie, le Gabon, l'Inde, l'Indonésie, la Jordanie, la Malaisie, le Mali, le Maroc, le Nigéria, le Pakistan, le Sénégal, le Sri Lanka et la Tunisie ont voté contre cette résolution; le Brésil, Maurice, les Philippines et la Zambie se sont abstenus.

⁶⁵ L'Allemagne, le Canada, la Finlande, la France, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Suisse et l'Ukraine ont voté contre cette résolution; l'Argentine, l'Équateur, le Ghana, le Guatemala, le Japon, Maurice, le Pérou, la République de Corée, l'Uruguay et la Zambie se sont abstenus.

rédaction d'un code de conduite pour régir les procédures spéciales. Cette décision a été adoptée par 30 voix contre 15; le Canada a voté contre⁶⁶.

e) Troisième session extraordinaire

La troisième session extraordinaire, demandée par la Ligue arabe et l'OCI, a eu lieu le 15 novembre 2006. Elle a débouché sur l'adoption d'une résolution condamnant la violation des droits de l'homme qui résulte des incursions militaires israéliennes dans le territoire palestinien occupé et visant l'envoi d'une mission d'établissement des faits à Beit Hanoun. Cette résolution a été adoptée par 32 voix contre 8; le Canada a voté contre⁶⁷. La délégation canadienne a réitéré les préoccupations qu'elle avait formulées au sujet de l'équilibre au cours des sessions extraordinaires précédentes et a insisté pour que cessent les attaques à la roquette contre Israël et pour qu'Israël fasse preuve de retenue et prenne toutes les mesures possibles pour protéger les civils⁶⁸.

En définitive, la mission, dirigée par Desmond Tutu, ne s'est pas vu accorder les visas nécessaires à l'exécution de son travail.

f) Troisième session ordinaire

Au cours de sa troisième session, qui a eu lieu du 29 novembre au 8 décembre 2006, le Conseil a adopté une série de résolutions. L'une d'elles, sur la situation des droits de l'homme dans le territoire palestinien occupé, demande que soit rapidement appliquée la résolution adoptée pendant la première session qui visait notamment l'envoi immédiat d'une mission d'enquête dans la région. Elle a été adoptée par 34 voix contre 1, la voix dissidente étant celle du Canada⁶⁹. Une résolution parrainée par l'Algérie au nom des membres africains demande que le Conseil fasse fonction de comité préparatoire pour la Conférence d'examen de Durban et que l'examen soit axé sur l'application de la Déclaration et du Programme d'action de Durban. Elle a été adoptée

⁶⁶ L'Allemagne, le Canada, la Finlande, la France, le Guatemala, le Mexique, les Pays-Bas, le Pérou, la Pologne, la République de Corée, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Suisse et l'Ukraine ont voté contre cette résolution; l'Argentine et l'Uruguay se sont abstenus.

⁶⁷ L'Allemagne, le Canada, la Finlande, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie et le Royaume-Uni ont voté contre cette résolution; la France, le Guatemala, le Japon, la République de Corée, la Suisse et l'Ukraine se sont abstenus.

⁶⁸ Gouvernement du Canada, *Statement to the Third Special Session of the UN Human Rights Council (Canada)*, 15 novembre 2006.

⁶⁹ L'Allemagne, le Cameroun, la Finlande, la France, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Suisse et l'Ukraine se sont abstenus.

par 34 voix contre 12; le Canada a voté contre⁷⁰. Une autre résolution, présentée par le Pakistan au nom de l'OCI, prie la Haut-Commissaire aux droits de l'homme de consulter le gouvernement libanais sur les moyens d'appliquer les recommandations pertinentes du rapport de la Commission d'enquête sur le Liban et de faire rapport au Conseil à sa quatrième session. Elle a été adoptée par consensus.

Pendant cette session, le Conseil a aussi adopté une décision parrainée par l'Algérie au nom des membres africains et portant sur les efforts déployés au niveau mondial pour éliminer totalement le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée et pour assurer le suivi intégral de la Conférence mondiale ainsi que la mise en œuvre effective de la Déclaration et du Programme d'action de Durban. Cette décision vise l'établissement d'un comité spécial du Conseil des droits de l'homme ayant pour mandat d'élaborer des normes complémentaires sous la forme d'une convention ou d'un protocole additionnel à la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*. L'objectif était de combler les lacunes actuelles de la Convention et d'établir de nouveaux textes normatifs destinés à combattre le racisme, notamment l'incitation à la haine raciale et religieuse. Cette décision a été adoptée par 33 voix contre 12; le Canada a voté contre en raison des difficultés issues de la Conférence de Durban de 2001⁷¹.

Enfin, le Conseil a examiné les comptes rendus de diverses procédures spéciales sur certains thèmes et pays.

g) Quatrième session extraordinaire

La quatrième session extraordinaire a eu lieu les 12 et 13 décembre 2006. Demandée par le Canada avec l'appui de l'Union européenne, elle a donné lieu à l'adoption d'une résolution, par consensus, visant l'envoi au Darfour d'une mission chargée d'examiner les allégations d'atteinte aux droits de l'homme. En définitive, la mission n'a pas reçu les visas nécessaires; elle a toutefois accompli une partie de son travail en interrogeant des particuliers dans les pays voisins du Soudan.

⁷⁰ L'Allemagne, le Canada, la Finlande, la France, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, la République de Corée, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni et la Suisse ont voté contre cette résolution; l'Ukraine s'est abstenue.

⁷¹ L'Allemagne, le Canada, la Finlande, la France, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, la République de Corée, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni et la Suisse ont voté contre cette décision; l'Ukraine s'est abstenue.

h) Quatrième session ordinaire

Le Conseil a adopté de nombreuses résolutions au cours de sa quatrième session, tenue du 12 au 30 mars 2007 :

- Après la présentation du rapport de la Mission de haut niveau sur le territoire palestinien occupé, une résolution qui demande l'application des résolutions de la première et de la troisième sessions extraordinaires et l'envoi de deux missions dans le territoire. Elle a été adoptée par consensus.
- Après la présentation du rapport de la Mission de haut niveau sur le Darfour⁷², une résolution, soumise par l'Allemagne au nom de l'Union européenne, qui prend note du rapport et constate avec regret que la mission n'a pu se rendre au Soudan. Dans cette résolution, le Conseil exprime sa vive préoccupation face aux violations en cours des droits de l'homme et du droit humanitaire international au Darfour et décide de constituer un groupe présidé par la Rapporteuse spéciale sur la situation au Soudan et de le charger de travailler avec le gouvernement soudanais et les organes de protection des droits de l'homme de l'Union africaine pour assurer le suivi effectif des résolutions et des recommandations sur le Darfour et pour surveiller la situation des droits de l'homme sur le terrain. Elle a été adoptée par consensus.
- Une résolution, parrainée par le Portugal, qui demande à tous les États d'envisager la signature, la ratification et l'application du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* et de garantir que ces droits peuvent être exercés sans distinction. Elle a été adoptée par consensus.
- Une résolution sur le droit au développement, présentée par Cuba au nom du Mouvement des pays non alignés⁷³, qui demande au Conseil de veiller à ce que son ordre du jour contribue à promouvoir le développement durable et la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement et de s'entendre sur un programme de travail visant à placer le droit au développement sur un pied d'égalité avec les autres droits de l'homme énoncés dans les traités fondamentaux de l'ONU relatifs aux droits de l'homme. Cette résolution a été adoptée par consensus.
- Une résolution, présentée par la Chine, sur la mondialisation et ses effets sur la pleine jouissance des droits de l'homme, qui souligne que le développement devrait être au cœur du programme économique international et que la cohérence entre les stratégies nationales de développement et les obligations et engagements internationaux aiderait à créer un climat favorable au développement. Elle a été adoptée par 34 voix contre 13; le Canada a voté contre⁷⁴.
- Une résolution, présentée par l'Afrique du Sud, qui vise à rectifier le statut juridique du Comité des droits économiques, sociaux et culturels en mettant celui-ci sur le même plan que tous les autres organes de suivi des traités. Elle a été adoptée par consensus.

⁷² Ce rapport attribuait au gouvernement soudanais la responsabilité des crimes contre les droits de l'homme et exhortait le Conseil de la sécurité de l'ONU à intervenir.

⁷³ Voir le chapitre 3, section C, où il est question du Mouvement des pays non alignés.

⁷⁴ L'Allemagne, le Canada, la Finlande, la France, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, la République de Corée, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Suisse et l'Ukraine ont voté contre cette résolution.

- Une résolution, présentée par le Pakistan au nom de l'OCI, sur la lutte contre la diffamation des religions, qui engage les États à interdire la diffusion d'idées et de documents racistes et xénophobes visant toute religion ou ses fidèles et constituant une incitation à la haine, à l'hostilité ou à la violence raciale ou religieuse et qui engage instamment les États à offrir une protection adéquate contre les actes de haine, de discrimination, d'intimidation et de coercition résultant de la diffamation des religions. Elle a été adoptée par 24 voix contre 14; le Canada a voté contre⁷⁵.
- Une résolution, présentée par la Chine, sur le renforcement du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, qui réaffirme que le mandat du Haut-Commissaire consiste notamment à promouvoir et à protéger la réalisation du droit au développement et qui demande au Haut-Commissaire de renforcer la coopération internationale pour la promotion et la protection de tous les droits de l'homme. Elle a été adoptée par 35 voix contre 0; le Canada s'est abstenu⁷⁶.
- Une décision, présentée par Cuba au nom du Mouvement des pays non alignés, sur les droits de l'homme et les mesures coercitives unilatérales, qui demande au Secrétaire général des Nations Unies de porter la décision à l'attention de tous les États et de solliciter leurs vues ainsi que des informations sur les incidences des mesures coercitives unilatérales et les effets négatifs qu'elles ont sur leurs populations. Cette décision a été adoptée par 32 voix contre 12; le Canada a voté contre⁷⁷.
- Une décision, présentée par Cuba au nom du Mouvement des pays non alignés, sur le renforcement de la coopération internationale dans le domaine des droits de l'homme, qui demande à la Haut-Commissaire aux droits de l'homme de consulter les États et les organisations intergouvernementales et non gouvernementales sur les moyens de renforcer la coopération internationale au sein des mécanismes de l'ONU pour les droits de l'homme, notamment du Conseil des droits de l'homme. Elle a été adoptée par consensus.

Le Conseil a aussi examiné les comptes rendus des diverses procédures spéciales pour certains thèmes et pays.

⁷⁵ L'Allemagne, le Canada, la Finlande, la France, le Guatemala, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, la République de Corée, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Suisse et l'Ukraine ont voté contre cette résolution; l'Argentine, le Brésil, l'Équateur, le Ghana, l'Inde, le Nigéria, le Pérou, l'Uruguay et la Zambie se sont abstenus. Le Canada s'est prononcé régulièrement contre les projets de résolution qui condamnent la diffamation des religions et l'incitation à la haine raciale et religieuse, notant qu'il réprouve l'attention accordée à une seule religion et que ces résolutions n'abordent pas la question de la liberté d'expression. La délégation canadienne note que le Canada souscrit aux principes généraux, mais tient à préserver un juste équilibre dans le dossier des droits de l'homme.

⁷⁶ L'Allemagne, le Canada, la Finlande, la France, le Guatemala, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Suisse et l'Ukraine se sont abstenus.

⁷⁷ L'Allemagne, le Canada, la Finlande, la France, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Suisse et l'Ukraine ont voté contre cette décision, et la République de Corée s'est abstenue.

C. DYNAMIQUE DES BLOCS

Il a suffi au Comité d'analyser le décompte des votes et les observations formulées au Conseil des droits de l'homme pour se rendre compte qu'Isabelle Duplessis de l'Université de Montréal a raison lorsqu'elle affirme que « les vieux démons de la défunte Commission des droits de l'homme...semblent déjà renaître au sein du nouveau Conseil⁷⁸ ». Selon Paul Heinbecker, le Conseil est devenu « un prétexte pour [...] [ramener sur le tapis] des problèmes internationaux d'ordre géostratégique qui demeurent irrésolus⁷⁹ ». La dynamique des blocs est manifeste dans toutes les actions du Conseil et, aux dires d'Eric Tistounet du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, il y a toujours « énormément de tension⁸⁰ » dans la salle.

Le Comité a constaté que le Conseil se divise essentiellement en deux camps, d'une part, l'Organisation de la Conférence islamique (OCI), la Ligue des États arabes et le Mouvement des pays non alignés et, d'autre part, le Canada, l'Union européenne et une petite poignée d'autres États alliés relativement solidaires. Constituée en 1969, l'OCI est une organisation intergouvernementale de 57 États membres qui ont décidé d'unir leurs efforts pour défendre les intérêts et le bien-être des musulmans partout dans le monde⁸¹. L'OCI est actuellement très influente au Conseil puisqu'elle a effectivement la haute main sur les votes d'au-delà de 17 États membres. Selon le document *Human Rights Scorecard: Canada at the UN in 2006-2007*⁸² remis au Comité par UNWatch, plus des deux tiers des États membres du Conseil, soit la totalité des États africains et la moitié des États asiatiques, font partie de l'OCI. UNWatch et d'autres observateurs déplorent que ce regroupement des États membres ait permis à un bloc de pays d'exercer des pressions concertées pour exiger la tenue de sessions extraordinaires portant sur de présumées violations des droits de l'homme commises par leurs adversaires.

La Ligue des États arabes ou la Ligue arabe, joue aussi un rôle dans les clivages observés au Conseil. Constituée en 1945, la Ligue arabe s'est donné pour mission de

⁷⁸ Isabelle Duplessis, document présenté au Comité, *La mission du nouveau Conseil des droits de l'homme des Nations Unies*, 23 avril 2007.

⁷⁹ Témoignage de M. Heinbecker.

⁸⁰ Eric Tistounet, Haut-Commissariat aux droits de l'homme, témoignage devant le Comité, 7 mars 2007.

⁸¹ Pour en savoir plus : <http://www.oic-oci.org>.

⁸² <http://www.unwatch.org/site/apps/nl/content2.asp?c=bdKKISNqEmG&b=1330819&ct=3601691>.

servir le bien commun de tous les pays arabes⁸³. Ses États membres occupent actuellement sept sièges au Conseil des droits de l'homme.

Enfin, plus de la moitié des sièges au Conseil des droits de l'homme sont actuellement occupés par des États membres du Mouvement des pays non alignés. L'objectif de cette organisation, qui regroupe 116 pays en développement et dont la création remonte à 1955, est de défendre les intérêts politiques, économiques et culturels des pays en développement⁸⁴.

Des témoins ont affirmé que depuis la première réunion du Conseil des droits de l'homme, ces trois regroupements constitués d'à peu près les mêmes États membres se sont ligüés pour parrainer et faire adopter des résolutions qui servent leurs intérêts – souvent diamétralement opposés à ceux du Canada et des autres pays qui partagent les mêmes idées. Vote après vote, le partage des voix est toujours à peu près le même, soit 33 contre 12 ou 34 contre 11, le Canada se rangeant dans le camp opposé à la résolution. Paul Heinbecker souligne que les tendances observées dans le décompte des votes peuvent, dans une certaine mesure, s'expliquer par la perception de l'OCI, du Mouvement des pays non alignés et de la Ligue arabe qui voient là une façon de se défendre contre l'hégémonie du monde développé. Voici ce qu'il a dit à ce sujet :

Les gens préserveront une certaine solidarité, même devant ce qui n'est manifestement pas dans leur intérêt ou ce qui est manifestement mal. La valeur importante pour beaucoup de pays est de rester unis aux autres parce qu'ils se sentent faibles et impuissants. C'est vrai dans la plupart des cas, mais s'ils semblent croire qu'ils peuvent unir leurs forces, c'est qu'ils exercent à tout le moins une certaine influence vis-à-vis des États-Unis et des autres grandes puissances⁸⁵.

Cette dynamique des blocs a été particulièrement manifeste lors des quatre sessions extraordinaires, dont trois portaient expressément sur des violations des droits de l'homme commises par Israël, et une sur la situation au Darfour. La résolution de l'Assemblée générale à l'origine de la création du Conseil des droits de l'homme est telle qu'il est effectivement facile à de petits groupes de former un bloc représentant le tiers des États membres et d'ainsi pouvoir demander la tenue d'une session extraordinaire. Lors des sessions extraordinaires et des autres sessions du Conseil, la dynamique des

⁸³ Pour en savoir plus : http://www.arableagueonline.org/las/index_en.jsp.

⁸⁴ BBC, « Profile: Non-Aligned Movement », 11 septembre 2006, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/2798187.stm>.

⁸⁵ Témoignage de M. Heinbecker.

blocs a facilité l'adoption d'une série de résolutions anti-Israël, alors que d'autres violations des droits de la personne sont passées inaperçues. Selon Elizabeth Riddell-Dixon de l'université de Western Ontario, « [certains] pays veulent siéger au Conseil pour les mauvaises raisons [...] ils sont en train de se rendre compte qu'il y a définitivement des avantages à faire dérailler un processus avec des débats géopolitiques, à se protéger soi-même et ses amis, à vilipender ses ennemis et à veiller à ce que le processus n'avance pas. Cela donne un certain pouvoir.⁸⁶ »

Certes, la différence dans le nombre de résolutions contre Israël et dans la terminologie utilisée est manifeste. Ainsi, dans la résolution S-3/1 adoptée lors de la troisième session extraordinaire, le Conseil exprime « *son horreur* devant le fait qu'Israël ait tué des civils palestiniens dans leur sommeil à Beit Hanoun⁸⁷ », alors que dans la décision S-4/101 adoptée lors de la quatrième session extraordinaire, il exprime « sa préoccupation devant la gravité de la situation des droits de l'homme et de la situation humanitaire au Darfour » et accueille avec satisfaction « la coopération établie par le Gouvernement soudanais⁸⁸ ». Comme l'ont souligné Payam Akhavan et Amnistie Internationale, la décision adoptée au sujet de la situation au Darfour est sensiblement plus « tiède⁸⁹ » que les résolutions adoptées par le Conseil des droits de l'homme au sujet des actions menées par Israël. Un représentant d'ONG qui a comparu devant le Comité à Genève a souligné qu'en définitive, le Conseil des droits de l'homme avait été créé juste au moment où la situation au Liban a dégénéré en crise en 2006. Le Conseil se devait de faire quelque chose au sujet de cette crise, mais la dynamique des blocs l'a empêché d'agir de façon responsable.

Adèle Dion et Robert Sinclair du ministère des Affaires étrangères ont souligné que la dynamique des blocs au Conseil s'est aussi manifestée dans le manque de transparence et de consultations de plus en plus généralisé avant le dépôt du texte des nouvelles résolutions présentées au Conseil. Ils ont fait savoir que depuis que le nouveau

⁸⁶ Elizabeth Riddell-Dixon, professeur, département de Sciences politiques, Université de Western Ontario, témoignage devant le Comité, 26 février 2007.

⁸⁷ Conseil des droits de l'homme de l'ONU, *Violations des droits de l'homme résultant des incursions militaires israéliennes dans le territoire palestinien occupé, notamment l'incursion récente dans le nord de Gaza et l'attaque contre Beit Hanoun*, S-3/1, 15 novembre 2006.

⁸⁸ Conseil des droits de l'homme de l'ONU, *Situation des droits de l'homme au Darfour*, S-4/101, 13 décembre 2006.

⁸⁹ Témoignage de M. Neve.

Conseil a commencé ses travaux, il est arrivé à maintes reprises que le Canada reçoive le texte de résolutions à la toute dernière minute. Voici ce qu'a dit Robert Sinclair à ce propos :

La règle de base à laquelle tout le monde se raccroche est la règle des 24 heures, qui veut que vous donniez un préavis d'au moins 24 heures. En dehors de cela, il y a certaines attentes ou conventions en matière de décorum, en vue d'offrir aux gens ou aux délégations la possibilité d'intervenir dans le processus. En ce qui concerne, certainement, le Canada, cela fait partie de notre approche pour ce qui est du Conseil et des sessions extraordinaires; en d'autres termes; il faut prévoir du temps pour bâtir le consensus qui débouchera sur un résultat efficace et équilibré⁹⁰.

Le Comité craint que, face à cette dynamique de blocs, les défenseurs des droits de la personne comme le Canada ne puissent pas faire grand-chose au sein du Conseil des droits de l'homme. Les pays d'Europe occidentale et les autres groupes d'États membres sont surpassés en nombre. Des représentants du gouvernement ont souligné que le Canada manque un bon nombre de ses alliés naturels comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis sur le Conseil. Des représentants d'ONG entendus par le Comité à Genève ont insisté sur le fait que pour arriver à faire jouer la dynamique des blocs au sein du Conseil en sa faveur plutôt que contre lui, le Canada doit apprendre à traiter avec des pays avec lesquels il n'a pas l'habitude de s'allier. Adèle Dion et des représentants de la Mission permanente à Genève ont fait savoir au Comité que le Canada est actuellement très actif dans les discussions en cours à Genève ainsi que dans les pourparlers amorcés avec des États alliés non membres du Conseil. Le Canada discute des problèmes du Conseil des droits de l'homme dans les capitales et principaux États membres de l'ONU, cherche à établir des coalitions au sein des groupes régionaux et soutient les campagnes électorales en cours dans les États affichant un bon bilan au chapitre des droits de la personne.

Par ailleurs, des représentants d'ONG à Genève ont aussi dit au Comité que depuis la création du Conseil des droits de l'homme, les rapports du Canada avec l'ONU semblaient avoir changé. Ils sont d'avis que le Canada devrait faire preuve de plus de diplomatie dans ses interventions au Conseil. Certains s'inquiètent de la rigidité et de la virulence dont fait actuellement preuve le Canada au Conseil. En particulier, il semblerait

⁹⁰ Robert Sinclair, directeur adjoint, Droits de la personne, Affaires étrangères et Commerce international Canada, témoignage devant le Comité, 26 février 2007.

que la position régulièrement minoritaire du Canada dans les votes concernant Israël ait incité l'OCI à pinailler sur des détails en guise de représailles pour retarder l'adoption de résolutions par ailleurs anodines. Ces ONG se demandent s'il appartient au Canada de céder aux pressions d'États non participants comme les États-Unis, qui l'encouragent à adopter une attitude plus agressive, ou s'il ne devrait pas plutôt s'en tenir à son rôle plus traditionnel de véritable bâtisseur de ponts. Depuis que la position du Canada a changé, le rôle de médiateur et de bâtisseur de ponts semble être échu à la Norvège, qui intervient à titre d'observateur au Conseil.

Il va sans dire que le Comité craint que la dynamique des blocs nuise grandement au bon fonctionnement du Conseil. Le Canada doit trouver une façon de jouer efficacement son rôle au sein du Conseil de façon à ne pas perdre sa voix et son influence. Il importe aussi d'éviter que les considérations politiques et la volonté d'affirmation des États membres ne prennent le pas sur la protection des droits de la personne.

D. L'EXAMEN PÉRIODIQUE UNIVERSEL (EPU)

Dans ce contexte, le Comité voulait faire le point sur les progrès accomplis jusqu'ici en ce qui concerne l'établissement des règles applicables à l'examen périodique universel, puisque cette procédure est l'un des principaux éléments novateurs du nouveau Conseil des droits de l'homme qui permettra peut-être de venir à bout de certains des obstacles politiques en jeu.

Le 30 juin 2006, le Conseil a créé un Groupe de travail intergouvernemental intersessions à composition non limitée chargé d'établir les modalités de la procédure d'EPU, et a nommé l'ambassadeur Mohammed Loulichki du Maroc au poste de Facilitateur. Le Groupe de travail a entrepris de faire régulièrement rapport au Conseil des négociations sur la mise en œuvre de la procédure processus d'examen en septembre 2006. Il a accepté les propositions écrites de différents intervenants et invité les représentants des gouvernements et des organismes non gouvernementaux à participer à des consultations informelles à ce sujet.

À la quatrième session du Conseil, M. Loulichki a prononcé une allocution pour présenter ses conclusions préliminaires et mentionné que même s'il existe un certain

consensus, bon nombre d'aspects complexes n'ont toujours pas été examinés ni résolus⁹¹.

Les éléments de convergence sont les suivants :

- Tous les États membres du Conseil devraient être examinés pendant qu'ils siègent au Conseil et ceux qui sont élus pour un mandat d'un ou deux ans devraient être examinés les premiers;
- L'examen commencera après l'adoption de la procédure d'examen périodique universel par le Conseil;
- L'examen et l'ordre d'examen devraient être arrêtés dès que possible afin de permettre aux États de se préparer, et la durée de l'examen ne devrait pas être excessive ni constituer un fardeau;
- La sélection des pays à examiner devrait obéir au principe de la répartition géographique équitable;
- La périodicité de l'examen sera de quatre ans (48 pays par an) ou de cinq ans (39 pays par an);
- La durée de l'examen est de trois heures, une heure supplémentaire étant prévue pour l'examen du document final par le Conseil en séance plénière;
- L'objectif de l'examen consiste à évaluer le travail accompli par un État au chapitre des droits de l'homme, à vérifier que l'État s'est acquitté de ses obligations en matière de droits de l'homme, à améliorer la situation des droits de l'homme sur le terrain, à accroître la capacité de l'État et à faire connaître les pratiques exemplaires, à prendre note des transformations positives et des défis à relever et à offrir l'aide technique et l'appui nécessaires au renforcement des capacités, en consultation avec le pays concerné et avec son consentement;
- La base de l'examen devrait être la Charte de l'ONU, la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels l'État est partie de même que les contributions volontaires et engagements des États;
- L'examen se fondera sur un rapport préparé par l'État à partir des lignes directrices à adopter et sur une compilation des données recueillies par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme à partir des conclusions des organes de suivi des traités, des procédures spéciales et d'autres documents;
- La décision finale sera adoptée par le Conseil en séance plénière et largement diffusée;
- L'examen ultérieur devrait entre autres être axé sur la suite donnée à l'examen précédent.

D'importantes considérations restent néanmoins à débattre. Ces questions litigieuses portent notamment sur la détermination de l'ordre d'examen; la question de savoir si l'examen devrait être mené par le Conseil dans son ensemble ou par un groupe de travail distinct; la pertinence ou non de demander à un expert de préparer un résumé

⁹¹ Mohammed Loulichki, *Document officiel sur la procédure d'examen périodique universel*, A/HRC/4/117, 15 mars 2007.

en vue de la procédure d'examen; l'utilité ou non de nommer un rapporteur pour assurer un suivi et la détermination des mesures à prendre à l'endroit des États qui refusent de collaborer à la procédure d'examen.

Amnistie Internationale a dit au Comité que le Canada a été l'un des tout premiers et des plus ardents défenseurs de la procédure d'EPU. Lors de la première session du Conseil, le Canada a qualifié l'examen d'outil important et innovateur qui aidera à axer les efforts sur le respect des droits de la personne et l'obtention de résultats tangibles⁹². Au cours de cette session et dans un document de travail subséquent, des représentants canadiens ont affirmé que l'examen devrait être mené de façon ouverte et transparente de manière à favoriser la coopération, et devrait établir les besoins et les possibilités d'appui aux États intéressés à recevoir une aide technique et à renforcer leurs capacités. La délégation s'est montrée favorable à l'idée de fixer la périodicité à trois ans (même si le Groupe de travail envisage maintenant de la fixer à quatre ou cinq ans) et a insisté sur le fait que l'EPU ne devrait pas faire double emploi avec les mécanismes existants.

Le Comité est généralement d'accord avec les témoins qui perçoivent la mise en œuvre de l'EPU comme un changement structurel important. Payam Akhavan voit dans cet examen une excellente possibilité de dépolitiser l'approche du Conseil à l'égard de la situation des droits de l'homme, et la Haut-Commissaire aux droits de l'homme est d'avis que l'EPU mettra en lumière des violations chroniques des droits de l'homme qui n'ont jamais été révélées avant pour des raisons politiques. Comme l'a souligné Jean-Louis Roy de Droits et Démocratie, « [c]ette sélectivité est une chose du passé. Tous les pays doivent désormais dire quelque chose sur ce qui se passe chez eux⁹³. » Les ONG qui ont comparu devant le Comité à Genève ont affirmé que l'EPU avait donné une grande visibilité aux droits de la personne. Alex Neve a pour sa part dit espérer que l'EPU deviendra l'une des procédures relatives aux droits de la personne les plus importantes au sein du système des Nations Unies : « Nous pensons que ce processus nous donne une force de frappe qui n'a jamais auparavant existé au sein du système international⁹⁴. » Toujours selon M. Neve, « [s]i ce travail est fait correctement, cela pourra, ce qui serait

⁹² Gouvernement du Canada, *Déclaration au Conseil des droits de l'homme de l'ambassadeur Paul Meyer, Mission permanente du Canada, au nom du Canada, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, Examen périodique universel*, 28 juin 2006.

⁹³ Jean-Louis Roy, président, Droits et Démocratie, témoignage devant le Comité, 23 avril 2007.

⁹⁴ Témoignage de M. Neve.

sans parallèle, permettre au Conseil de disposer véritablement des moyens nécessaires pour promouvoir les droits de la personne dans tous les pays de façon uniforme, objective, transparente et même constructive⁹⁵ ». Enfin, la Haut-Commissaire aux droits de l'homme a exprimé l'espoir qu'une fois que la procédure d'examen sera en place, la communauté internationale verra une vague de ratifications et de rapports aux organes créés en vertu d'instruments internationaux.

Malgré tout, certaines préoccupations subsistent toujours à propos de l'EPU. Le Comité fait écho ici aux observations formulées par certaines ONG à Genève, qui craignent que si l'examen est mené par le Conseil des droits de l'homme dans son ensemble et que trois heures sont consacrées à chaque pays, le Conseil ne disposera plus que de six semaines par année pour s'acquitter de son travail courant. Le Comité croit que l'EPU gagnera en efficacité si un mécanisme est créé au sein du Conseil pour offrir une tribune propice à la tenue d'un véritable débat et à l'audition d'experts-conseils en la matière, et le Conseil lui-même pourra continuer de se consacrer à l'étude des questions relatives aux droits de l'homme. L'EPU ne doit pas se fonder sur les rapports des États eux-mêmes et ne doit pas être exclusivement non plus un mécanisme d'évaluation par des pairs, mais doit faire intervenir aussi des spécialistes, des ONG et d'autres intervenants encore. Le Comité s'inquiète aussi de la lenteur à établir la procédure d'examen – le premier anniversaire du Conseil arrive à grands pas et le mandat de certains États est sur le point d'arriver à échéance⁹⁶. Le Comité craint que ces États quittent le Conseil avant d'avoir pu faire l'objet d'un examen.

Outre ces préoccupations, le Comité tient à attirer l'attention sur les observations de Payam Akhavan, selon lequel le Conseil doit à tout prix éviter que l'EPU ne devienne un substitut à d'autres mécanismes d'examen comme les procédures spéciales qui, contrairement à l'EPU, permettent effectivement de prendre des mesures préventives ou d'intervenir en cas d'urgence plutôt que d'attendre le prochain examen. Le Comité souligne que l'EPU offre de grandes possibilités, mais que sa mise en œuvre ne doit pas se faire à la légère.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ La durée des mandats des États initialement élus pour faire partie du Conseil est échelonnée – elle varie d'un an à trois ans. Par conséquent, les États qui se sont vu confier un mandat d'un an en juin 2006 verront celui-ci arriver à échéance en juin 2007.

E. PROCÉDURES SPÉCIALES

Heike Alefson du Haut-Commissariat aux droits de l'homme a affirmé au Comité que plus encore que l'EPU, l'examen des mandats des procédures spéciales est l'une des questions les plus litigieuses et les plus politisées auxquelles le Conseil a eu à faire face jusqu'ici.

Comme il a confié à une entité distincte le soin d'examiner les modalités de mise en œuvre de l'EPU, le 30 juin 2006 le Conseil a créé un Groupe de travail intergouvernemental intersessions à composition non limitée sur l'application du paragraphe 6 de la résolution 60/251 (c'est-à-dire la résolution de l'Assemblée générale portant création du Conseil). Ce Groupe de travail est dirigé par trois Facilitateurs, dont Tomas Husak, représentant permanent pour la République tchèque, qui s'est expressément vu confier le mandat d'examiner les procédures spéciales. De nombreuses rondes de consultations ont eu lieu et un résumé des discussions sur l'examen des procédures spéciales a été préparé au terme de la deuxième session du Groupe de travail en février 2007⁹⁷. Comme dans le cas de l'EPU, même s'il existe un certain consensus, bon nombre d'aspects complexes n'ont toujours pas été examinés ni résolus. Les éléments de convergence sont les suivants :

- Les titulaires de mandat doivent respecter des critères fondamentaux en ce qui concerne, notamment, leur expertise, leur intégrité, leur indépendance, leur objectivité, leur impartialité, la répartition géographique, l'équilibre entre les sexes et la représentation des différents systèmes judiciaires;
- Les gouvernements, les groupes régionaux, les organisations internationales, les ONG, les autres organismes de défense des droits de l'homme ou les particuliers peuvent proposer des candidats – si les candidats satisfont aux critères, ils seront inscrits sur une liste de titulaires de mandat possibles;
- Les titulaires de mandat ne pourront assumer plus de deux mandats consécutifs de trois ans et pourront être nommés de nouveau après un intervalle de trois ans;
- Il faut rationaliser et normaliser le système actuel (l'objectif ultime étant la rationalisation et l'harmonisation) et il faut surtout chercher à corriger les lacunes en matière de protection (régions qui ne sont actuellement visées par aucun mandat) – il se peut qu'il faille à cette fin supprimer certains titulaires de mandat⁹⁸;
- Les méthodes de travail des procédures spéciales doivent être prévisibles, transparentes et impartiales;

⁹⁷ *Summary of Discussions on Review of Procedures*, A/HRC/4/CRP.4, 13 mars 2007; Tomas Husak, *Facilitator Non-Paper on Special Procedures*, 12 mars 2007.

⁹⁸ Heike Alefson souligne que les titulaires de mandat ont eux-mêmes entrepris une consultation pour savoir où sont les lacunes actuelles en matière de protection et devraient produire un document en avril 2007.

- Les titulaires de mandat doivent mettre davantage l'accent sur la coopération et devenir parties prenantes des activités conjointes⁹⁹;
- La forme, la structure, le contenu et l'à-propos des rapports de procédures spéciales doivent être améliorés de façon à ce que ceux-ci fournissent des renseignements crédibles et objectifs et formulent des recommandations réalistes et réalisables;
- La collaboration des gouvernements est essentielle;
- Il faut renforcer le suivi des recommandations et assurer une surveillance régulière afin de remédier aux lacunes relevées au chapitre de la mise en œuvre;
- Les procédures spéciales pourront interagir avec l'EPU et les rapports de procédures spéciales pourront servir de documentation aux fins de l'EPU;
- Les procédures spéciales seront encouragées à interagir avec les organes créés en vertu d'instruments internationaux, les ONG, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme et d'autres organismes de l'ONU;
- L'interaction des procédures spéciales avec le mécanisme de règlement des plaintes du Conseil tiendra compte du caractère confidentiel de ce mécanisme;
- Les titulaires de mandat et les gouvernements doivent être tenus de rendre des comptes.

Néanmoins, d'importantes considérations relatives aux procédures spéciales font toujours l'objet d'un débat intensif. Les questions litigieuses sont les suivantes :

- La question de savoir si les titulaires de mandat sont choisis par nomination ou par élection ou suivant une procédure hybride;
- La nécessité ou non de réduire le nombre de titulaires de mandat;
- L'utilité ou non de faire une distinction entre les mandats de pays déjà établis par consensus ou ceux qui le sont par mise aux voix;
- La façon dont sera évaluée la collaboration avec les titulaires de mandat et les améliorations à apporter à la mise en œuvre des recommandations;
- Le degré de collaboration gouvernementale nécessaire – la question de savoir si les gouvernements doivent offrir un accès sans entrave à leurs affaires;
- La question de savoir si un nouveau code de conduite devrait être mis en œuvre pour les titulaires de mandat;
- Le degré de participation des gouvernements à la préparation des rapports des procédures spéciales;
- Les liens existant entre l'EPU, la future procédure d'audition des plaintes, les organes créés en vertu d'instruments internationaux et les procédures spéciales;
- Le degré de collaboration des procédures spéciales avec les ONG;
- Les différents modes d'interaction des procédures spéciales avec les médias.

Un certain nombre d'États et d'autres observateurs, dont le Canada, trouvent très inquiétant que certaines factions au Conseil tentent de limiter sérieusement les mandats et le nombre des procédures spéciales, voire de les éliminer, particulièrement celles qui

⁹⁹ Heike Alefson souligne que les titulaires de mandat ont eux-mêmes fait des efforts récemment pour coordonner leurs activités, et parfois produire des rapports et des communiqués conjoints.

visent un pays en particulier. Le Comité est heureux de constater que le Canada s'est vivement opposé aux propositions de tels groupes. Aux sessions du Conseil, la délégation canadienne a fait valoir que les procédures spéciales sont cruciales pour renforcer le Conseil et le système des droits de l'homme, et que le système des procédures spéciales est un des plus importants moyens par lesquels la communauté internationale peut promouvoir les droits de l'homme et s'élever contre les violations. La délégation a encouragé les États à accorder leur entière collaboration aux titulaires de mandat et déclaré que :

Lorsqu'on examinera les procédures spéciales, il faudra faire attention à préserver les fonctions qui y sont rattachées : études d'experts, rapports sur les questions et rapports de situation, missions sur le terrain, dialogue avec les États, sensibilisation, mise en relief des questions et des situations, établissement de normes et incitation à leur application, réponse aux communications, action urgente et fonction d'alerte¹⁰⁰.

Cependant, malgré les efforts déployés par le Canada, la poussée vers la limitation du nombre de procédures spéciales continue de susciter une vive préoccupation. Les représentants du Haut-Commissariat aux droits de l'homme ont déclaré au Comité qu'actuellement certains pays craignent que seules les procédures spéciales adoptées par consensus soient autorisées à poursuivre leurs mandats et qu'une proposition visant l'établissement de conditions très élevées ne rende pratiquement impossible l'adoption de nouvelles procédures spéciales. Comme l'a signalé Isabelle Duplessis dans un document qu'elle a présenté :

Alors que plusieurs pays cherchent un renforcement authentique du système et entrevoient la réforme dans ces termes, d'autres qualifient de rationalisation leur projet de ralentir le développement des mécanismes de contrôle hérités de l'ancienne Commission. S'ils ne visent pas tout simplement à abolir les procédures thématiques et par pays, certaines délégations étatiques désirent les soumettre dorénavant à un étroit contrôle politique¹⁰¹.

Le Comité constate une intensification des préoccupations au sujet de la limitation des procédures spéciales depuis que le Groupe africain a parrainé une résolution exigeant que le Groupe de travail chargé de l'examen des procédures spéciales revoie l'ébauche de

¹⁰⁰ Gouvernement du Canada, *Points de vue préliminaires au sujet de l'examen des mandats (Canada)*, 7 septembre 2006.

¹⁰¹ Duplessis, *La mission du nouveau Conseil des droits de l'homme des Nations Unies*.

manuel révisé et formule des recommandations, en plus de rédiger un code de conduite pour les titulaires de mandat. Comme nous l'avons déjà souligné au chapitre B, section B2d), cette résolution a été adoptée par un vote de 30 contre 15, le Canada étant parmi les opposants. Depuis que le Groupe africain a fait circuler un projet préliminaire de code de conduite, la question est devenue très politisée. Les représentants du Haut-Commissariat aux droits de l'homme soulignent que certains pays craignent que ce code de conduite devienne un outil de surveillance et de contrôle des procédures spéciales et qu'il affaiblisse l'indépendance et la crédibilité des titulaires de mandat. Alex Neve a déclaré au Comité que la question « est aujourd'hui un sujet de préoccupation, car il est indicatif de l'intention de certains gouvernements d'essayer de trouver des moyens de miner, de saper et de trahir l'indépendance des procédures spéciales »¹⁰². Dans l'explication qu'elle a donnée avant le vote sur la résolution du Groupe africain au cours de la deuxième session, la délégation canadienne a déclaré que :

Nous devons aussi éviter de prendre des mesures qui sembleraient porter atteinte à l'indépendance des procédures spéciales [...] Quelles qu'aient pu être les intentions des auteurs, cette proposition donne l'impression qu'on cherche à réexaminer, par voie de scrutin, le consensus auquel était parvenu le groupe de travail, afin de mieux circonscrire les procédures spéciales et de limiter le rôle vital qu'elles jouent¹⁰³.

Des témoins ont souligné que de nombreux États estiment qu'il existe déjà un code de conduite approprié figurant dans le Règlement régissant le statut et les droits et obligations élémentaires des personnalités au service de l'ONU non fonctionnaires du Secrétariat et des experts en mission, adopté à l'Assemblée générale de 2002, et que le code proposé n'ajoutera rien d'important au cadre actuel; Amnistie Internationale signale d'ailleurs que certains pays ont riposté en proposant un code de conduite à l'intention des gouvernements faisant l'objet d'une enquête par les procédures spéciales.

En définitive, il faudra attendre de voir les répercussions qu'auront les mesures proposées visant à limiter et à gérer les procédures spéciales. Le Comité convient que ces procédures doivent être rationalisées et harmonisées et que le Conseil doit veiller à les

¹⁰² Témoignage de M. Neve.

¹⁰³ Gouvernement du Canada, *Explanation of vote before the Vote, Canada, L2.2rev1*, septembre-octobre 2006. [TRADUCTION]

rendre utiles et responsables. Cependant, comme l'a souligné Heike Alefson, il faut trouver un équilibre délicat entre la reddition de comptes exigée et l'exercice d'une surveillance excessive à l'endroit des titulaires de mandat.

F. SOCIÉTÉ CIVILE

Le Comité souhaite cependant souligner un aspect apparemment favorable du nouveau Conseil des droits de l'homme, qui présente « un progrès considérable »¹⁰⁴ par rapport à la Commission des droits de l'homme, soit la participation de la société civile. Jean-Louis Roy, Sandeep Prasad, d'Action Canada pour la population et le développement, et Adèle Dion ont souligné que les représentants de la société civile ont dorénavant la possibilité de prendre la parole à chaque session et y sont plus intégrés. Ils peuvent participer à un dialogue interactif avec les rapporteurs spéciaux et soulever des questions à la section « autres questions » de l'ordre du jour. M^{me} Dion signale que : « [c]ela ne se voit plus que tous les porte-parole d'ONG soient relégués à la case horaire la moins désirable, en fin de programme, entre 18 heures et minuit, lorsque la salle est vide. Ils ont maintenant la possibilité d'être des participants beaucoup plus crédibles et réguliers dans les discussions »¹⁰⁵. Nombre de rencontres et de tables rondes menées parallèlement aux sessions du Conseil ont aussi vu une importante participation des ONG, ainsi que des institutions nationales des droits de l'homme et des États.

¹⁰⁴ Témoignage de Mme Dion.

¹⁰⁵ *Ibid.*

G. ÉVALUATION DES IMPRESSIONS DANS LE MONDE AU SUJET DU CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME

Il est imparfait, mais il est légèrement supérieur à ce qui existait auparavant, et il est beaucoup mieux que rien¹⁰⁶.

D'après ce que le Comité a entendu, l'impression généralisée concernant la première année d'existence du Conseil des droits de l'homme est qu'il est encore trop tôt pour se prononcer. Pratiquement tous les témoins ont exprimé de la déception mêlée à un espoir prudent face à l'avenir. Jean-Louis Roy a su résumer ce point de vue, disant du Conseil que :

[c]'est un processus continu. Il faudra des années avant de parvenir à la formule finale. On fait en ce moment beaucoup de bon travail. Nous avons lu tous les rapports et j'estime que nous devrions nous retenir de porter un jugement définitif à cette étape-ci. Dans les années qui viennent, le Conseil passera des procédures à la substance¹⁰⁷.

En fin de compte, le Comité doit convenir que le Conseil des droits de l'homme est en évolution et que le processus d'édification de l'institution est loin d'être terminé, l'organisme ayant consacré la première année de son existence à mettre de l'ordre dans ses procédures. Le Conseil était en phase de construction et a jeté les bases d'un organisme viable. Malheureusement, ce chevauchement entre l'édification de l'institution, la protection des droits de l'homme et les réponses aux urgences dans ce domaine ont fait que la première année du Conseil a été particulièrement difficile. Comme le souligne Adèle Dion : « [i]l est extrêmement difficile de participer à l'édification d'une institution tout en essayant simultanément de la faire fonctionner comme s'il s'agissait d'un mécanisme pleinement développé »¹⁰⁸. Le Conseil en est encore à ses débuts.

Toutefois, le Comité constate que les manœuvres politiques qui ont causé l'échec de la Commission des droits de l'homme ne semblent pas vouloir s'atténuer et pourraient même être en train d'augmenter. Payam Akhavan a signalé que des changements intéressants avaient été apportés à la structure, mais que la politisation du passé se manifeste de nouveau : « Rebâtir des structures, c'est une chose; changer la culture de la

¹⁰⁶ Christopher Kenneth Penny, professeur adjoint de droit international, Norman Paterson School of International Affairs, témoignage devant le Comité, 26 février 2007.

¹⁰⁷ Témoignage de M. Roy.

¹⁰⁸ Témoignage de M^{me} Dion.

diplomatie internationale, c'est une toute autre histoire¹⁰⁹. » Le Comité a observé que le Conseil devra peut-être apprendre à composer avec la politisation existante. Le représentant d'une ONG rencontré à Genève a renforcé cette impression en soulignant que c'est trop demander que de s'attendre à ce que la nouvelle institution sorte des sentiers battus. Jean-Louis Roy a déclaré au Comité que le Conseil « sera toujours politisé. Il ne faut pas se faire d'illusions. [...] Les gouvernements ne vont pas franchir cette porte et décider de s'abstenir dès lors de tout jeu politique¹¹⁰. » Il a affirmé que ce sont les mécanismes comme l'examen périodique universel qui permettront de réduire cette politisation.

Pourtant, malgré le fait qu'il reste encore beaucoup à faire¹¹¹, le Comité convient avec la majorité des témoins qu'il est encore trop tôt pour porter un jugement définitif sur le Conseil des droits de l'homme. Il sera certes important de voir ce que les six groupes de travail chargés d'établir les processus, les règles et la procédure réussiront à instaurer afin d'offrir au Conseil une structure innovatrice et des lignes directrices apolitiques. Comme l'a souligné une ONG à Genève, l'examen périodique universel et les procédures spéciales seront essentiels au fonctionnement efficace du Conseil et ils devront être solides et efficaces pour produire des changements positifs.

Le Comité fait écho aux commentaires d'Éric Tistounet, lequel affirme que le Conseil suscite pour l'instant trop d'attentes et que pour bien évaluer les changements qui ont été mis en œuvre, il faut prendre du recul afin d'avoir une image ensemble, au lieu de se concentrer sur les détails qui ne fonctionnent pas. Comme l'a déclaré la Haut-Commissaire aux droits de l'homme, les États et les observateurs doivent avoir des attentes réalistes à l'égard du Conseil des droits de l'homme. Elle a précisé que la création du Conseil ne constitue pas un changement radical pour les Nations Unies, et qu'il n'y a donc aucune raison de s'attendre à ce que tous les problèmes de l'ancienne Commission soient réglés. Du moins, pas dans l'immédiat. Le Comité souhaite en effet signaler que, contrairement à ce que disent certains observateurs, particulièrement dans les médias, tout espoir n'est pas perdu pour le Conseil. Les craintes et les inquiétudes sont nombreuses, mais il faut reconnaître au Conseil ses qualités en tant qu'outil politique

¹⁰⁹ Témoignage de M. Akhavan.

¹¹⁰ Témoignage de M. Roy.

¹¹¹ Témoignage de M^{me} Dion.

et diplomatique de protection des droits de l'homme et lui offrir des solutions qui lui permettront d'œuvrer dans ce contexte.

H. LA PROPOSITION D'UN ORGANE CONVENTIONNEL UNIFIÉ

Avant de présenter ses recommandations, le Comité souhaite parler de l'évolution de la proposition de la Haut-Commissaire aux droits de l'homme visant la création d'un organe conventionnel unifié. Depuis que la Haut-Commissaire aux droits de l'homme a lancé sa proposition pour la première fois en 2006, son document de réflexion a servi de point de départ à de vastes consultations aux Nations Unies sur la réforme des organes conventionnels. En juin 2006, la proposition a d'abord été examinée à la Cinquième réunion inter-comités et à la 18^e Réunion des présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, et en juillet, la Haut-Commissaire a tenu au Liechtenstein une séance non officielle de remue-méninges sur le système des organes conventionnels, avec des membres d'organes conventionnels des droits de l'homme, des représentants d'États, des entités onusiennes, des institutions nationales indépendantes des droits de l'homme et des ONG. La Haut-Commissaire a aussi annoncé qu'une réunion des États membres des Nations Unies sur cette question aura lieu en 2007, lors d'une rencontre sur les procédures à Berlin.

Le Conseil des droits de l'homme a suivi ce processus de près. À la deuxième session du Conseil, les membres ont adopté la résolution révisée du Canada au sujet du consensus, qui demande une mise en œuvre efficace des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, qui prend note de la proposition d'un organe conventionnel unifié et encourage la Haut-Commissaire à entreprendre une étude sur les diverses options de réforme du système d'organes conventionnels, à demander les vues des États et d'autres parties prenantes et d'en faire rapport au Conseil. La Haut-Commissaire aux droits de l'homme a déclaré au Comité que le sort du système des organes conventionnels repose entre les mains du Conseil et qu'il reste à voir comment l'organisme réglera la question.

Au cours de ces audiences, le Comité a pu entendre que la plupart des États, des organismes onusiens, des ONG et des organes conventionnels visés souhaitent améliorer l'efficacité et l'efficience de l'actuel système d'organes conventionnels, ainsi que la qualité de ses experts. Cependant, Amnistie Internationale, Louise Arbour et d'autres

représentants du Haut-Commissariat aux droits de l'homme ont clairement affirmé que l'accueil réservé à la proposition de la Haut-Commissaire a été plutôt tiède. Les États membres, les groupes vulnérables et même les organes conventionnels ont accueilli la proposition avec scepticisme et inquiétude.

Une des principales inquiétudes dont le Comité a été saisi concerne la perte d'expertise qui pourrait se produire dans un organe conventionnel unifié, ainsi que l'incapacité d'un tel organe de réagir aux préoccupations et aux droits de groupes particuliers, comme les femmes, les enfants, les migrants et les minorités raciales. Des témoins craignent que ces groupes soient marginalisés dans un système unifié¹¹². Alex Neve signale que les traités relatifs aux droits de l'homme ont été créés parce que l'on considérait que les traités généraux protégeaient mal les droits des groupes marginalisés, et que l'élimination du processus de rapport individualisé irait à l'encontre de l'objectif premier visé par ces conventions. Il a déclaré que :

il s'agissait de secteurs de la société dont les droits étaient particulièrement vulnérables et méritaient donc une attention plus grande et plus ciblée. L'on ne pouvait pas compter simplement sur les traités généraux. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ont traité de ces questions. Ils parlent de non-discrimination et d'égalité des sexes. Il n'y a rien dans ces pactes qui ne prévoient pas les genres de protection pour les femmes, les enfants et les minorités raciales dont nous parlons, mais le monde reconnaît que ces traités génériques n'étaient pas à la hauteur et ne protégeaient pas suffisamment ces segments de la société¹¹³.

Le Comité fait écho aux commentaires d'Elizabeth Riddell-Dixon, qui demande si un « changement structural radical »¹¹⁴ du genre est nécessaire pour régler les problèmes du système actuel. Nombre d'autres propositions ont été avancées ces dernières années.

¹¹² Témoignage de M. Neve; témoignage de M^{me} Arbour; Alessio Bruni, Haut-Commissariat aux droits de l'homme, témoignage devant le Comité, 7 mars 2007; Brent Parfitt, membre du Comité sur les droits de l'enfant, témoignage devant le Comité des droits de l'homme, 6 novembre 2006; UNICEF, *UNICEF Position Paper on the Proposal by the United Nations High Commissioner for Human Rights for a Unified Standing Treaty Body*, 2006, www.crin.org/docs/UNICEF_Position_2006.doc; International Women's Rights Action Watch (Asie-Pacifique), mémoire de l'International Women's Rights Action Watch (Asie-Pacifique), 23 juin 2006, <http://www.iwraw-ap.org/news/hrc23606.htm>; groupe d'ONG pour le Comité des droits de l'enfant, *Statement to the 5th Meeting of Chairpersons of Treaty Bodies, Encouraging Withdrawal of Unified Standing Treaty Body Proposal*, 20 juin 2006, <http://www.crin.org/resources/infodetail.asp?id=10875>.

¹¹³ Témoignage de M. Neve.

¹¹⁴ Témoignage de M^{me} Riddell-Dixon.

Par exemple, certains ont proposé que les organes conventionnels assurent une meilleure coordination et un processus plus rigoureux de sélection des membres, tandis que d'autres proposent la création d'un organe unifié uniquement pour traiter les plaintes individuelles. D'autres encore proposent de fusionner le Comité des droits de l'homme avec le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, ou de fusionner la fonction de réception des plaintes individuelles, tout en laissant les comités continuer d'examiner séparément la situation des pays. Les présidents des organes conventionnels ont aussi accepté une ébauche révisée des lignes directrices harmonisées pour la production de rapports en vertu des traités, ébauche qui comprend des lignes directrices sur un document fondamental commun qui serait soumis par les pays et accompagné de documents propres à chaque traité.

Le Comité attire l'attention sur les commentaires d'Isabelle Duplessis, ainsi que sur ceux qui sont ressortis de la rencontre de juillet 2006 au Liechtenstein, qui mettent en lumière les défis pratiques et juridiques que présente la mise en œuvre de la proposition d'un organe conventionnel unifié. M^{me} Duplessis souligne que la réalisation des changements nécessitera probablement la modification des conventions elles-mêmes. Elle l'explique ainsi :

J'attire quand même votre attention sur les difficultés juridiques immenses auxquelles nous sommes confrontés afin d'amender ces conventions et créer un organe unifié de traités. Je ne sais pas comment les Nations Unies vont s'y prendre. La chose va être difficile. Ils pourraient procéder par un amendement pour chaque convention, avec toutes les difficultés que cela soulève, ou bien adopter une résolution constitutive créant un organe unifié et abolissant finalement les sept autres. Et je pense que si l'Assemblée générale a une volonté politique claire, elle va le faire, mais tout cela reste à voir¹¹⁵.

Le représentant permanent du Liechtenstein aux Nations Unies a pris la parole devant l'Assemblée générale pour souligner que les défis que présente la mise en œuvre de l'organe unifié risquent d'être aussi importants que ceux qu'affronte le système actuel. Il a fait valoir la difficulté de traiter avec des États qui n'ont pas signé toutes les conventions ou qui ont formulé des réserves, ainsi que la difficulté de conclure des ententes entre États, ce qui pourrait entraîner la création de deux systèmes parallèles, si le système d'organes conventionnels actuel était conservé à l'intention de ceux qui

¹¹⁵ Témoignage de M^{me} Duplessis.

n'acceptent pas la nouvelle structure proposée¹¹⁶. Amnistie Internationale a déclaré au Comité que si la proposition de la Haut-Commissaire va de l'avant, il restera urgent d'aborder les problèmes structureaux sous-jacents qui ont causé la déchéance du système existant; sinon, la communauté internationale se retrouvera avec un grand organisme qui aura intégré tous les problèmes du système morcelé antérieur.

Notant les observations de Paul Meyer, représentant permanent du Canada aux Nations Unies à Genève, le Comité a constaté que les États membres craignent tout particulièrement que l'objectif final de la proposition d'organe conventionnel unifié soit la création d'une cour ou d'un tribunal international des droits de l'homme. Alessio Bruni, du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, a confirmé sans aucun doute l'existence de cette inquiétude¹¹⁷. Des théoriciens comme Payam Akhavan souhaitent ardemment la création d'un tribunal (tout en reconnaissant qu'il s'agit d'un objectif à long terme), et même si la Haut-Commissaire aux droits de l'homme a déclaré au Comité que cette possibilité est si lointaine qu'il est inutile d'en discuter sérieusement, les États membres sont très inquiets de l'accroissement possible du pouvoir que pourrait entraîner l'organe conventionnel unifié.

Étant donné ces préoccupations multiples, le Comité n'est pas convaincu que le moment est venu de créer un organe conventionnel unifié. Il est vrai qu'une rationalisation s'impose, mais il existe nombre d'autres solutions qui pourraient aider à rectifier les problèmes de l'actuel système de façon plus immédiate. Comme le souligne Christopher Penny de la Norman Paterson School of International Affairs : « Étant donné les limites pratiques, politiques et, surtout, juridiques à l'établissement d'un tel organe, limites qui sont illustrées par le processus qui a amené la création même du Conseil des droits de l'homme, il serait prématuré d'emprunter cette voie¹¹⁸. »

Cette position reflète à de nombreux égards celle que le gouvernement canadien a déjà prise relativement à la proposition. Bien que la délégation canadienne ne cesse de prôner qu'une suite soit donnée à la proposition de la Haut-Commissaire aux droits de

¹¹⁶ Gouvernement du Liechtenstein, lettre datée du 14 septembre 2006 du représentant permanent du Liechtenstein auprès du Secrétaire général des Nations Unies, 18 septembre 2006.

¹¹⁷ Témoignage de M. Bruni.

¹¹⁸ Témoignage de M. Penny.

l'homme, et que les options possibles fassent l'objet d'un examen exhaustif¹¹⁹, Paul Meyer a déclaré au Comité qu'il considère que la proposition n'est pas prête à être approuvée. Il souligne que la réforme des organes conventionnels est un projet à plus long terme qui ne peut être mené de front avec la réforme du Conseil des droits de l'homme. Alessio Bruni, du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, a d'ailleurs fait valoir la même position, disant qu'il se produit trop de réformes en même temps, d'où une réticence généralisée à aborder sérieusement, pour l'instant, la proposition d'organe conventionnel unifié.

En terminant, le Comité souhaite attirer l'attention sur les préoccupations de certains témoins en ce qui concerne l'élargissement proposé du Haut-Commissariat par l'ouverture de bureaux régionaux aux quatre coins du monde. Les témoins estiment que la proposition n'est pas en harmonie avec les nombreuses autres mesures de consolidation et de rationalisation entreprises dans le cadre du processus de réforme des Nations Unies. Dans le suivi qu'il donnera au présent rapport, le Comité souhaite en connaître plus sur les plans du Haut-Commissariat à cet égard, notamment les objectifs, le mandat et le budget de ses bureaux régionaux.

¹¹⁹ Lors de la première session du Conseil des droits de l'homme, le Canada a dit soutenir la Haut-Commissaire et l'a remercié de ses efforts pour réformer le système d'organe conventionnel relatif aux droits de l'homme aux Nations Unies, notamment sa proposition d'un organe conventionnel unifié permanent. La délégation a déclaré que la proposition méritait que les États l'étudient; elle a encouragé les organes conventionnels à participer au processus de réforme; elle a remercié les responsables des efforts déployés pour harmoniser les lignes directrices relatives au rapport et au document fondamental élargi et a encouragé à multiplier les efforts afin d'éviter les chevauchements et les dédoublements (gouvernement du Canada, *Interactive Dialogue with the High Commissioner with the High Commissioner for Human Rights, Mme Louise Arbour, on her Report: Oral Statement by Canada*, 23 juin 2006). Le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont aussi publié un communiqué conjoint lors du troisième Comité de l'Assemblée générale indiquant qu'ils appuyaient sans réserve le renouvellement et la réforme du système d'organe conventionnel et disant accueillir favorablement l'approche innovatrice de la Haut-Commissaire dans l'exploration des possibilités de réforme, notamment les efforts qu'elle a déployés dans l'examen d'une proposition d'organe conventionnel unifié permanent en collaboration avec les États et la société civile. (Gouvernement de l'Australie, *Statement by the Hon. Duncan Kerr SC. MP, Parliamentary Delegate to the Australian Delegation to the UN on Behalf of Australia, Canada and New Zealand*, 17 octobre 2006).

CHAPITRE 4 – RECOMMANDATIONS AU GOUVERNEMENT DU CANADA

A. RECOMMANDATIONS

Cette étude préliminaire du Conseil des droits de l’homme a permis au Comité de dégager quelques questions importantes et l’a amené à un certain nombre de conclusions sur la manière dont le gouvernement du Canada pourrait le mieux contribuer à la viabilité et la pérennité du Conseil.

1. Mise en œuvre des règles, mécanismes et procédures du Conseil

Le Comité recommande d’abord que la délégation canadienne se concentre sur l’élaboration et la mise en œuvre des procédures, mécanismes et règles du Conseil. Comme l’a dit Alex Neve, « le Conseil est en train de traiter de ces questions de procédures banales mais terriblement importantes qui jetteront les bases de ce que deviendra en bout de ligne le Conseil »¹²⁰. L’établissement de ces éléments de base est une tâche à première vue terne, mais néanmoins cruciale. Durant la première session du Conseil en juin, la délégation du Canada a dit qu’il était :

très important d’établir avec soin le travail de base essentiel du Conseil des droits de l’homme, dont ses règles de procédure, son programme et ses méthodes de travail, pour guider le travail du Canada avant la tenue d’une discussion sur des questions de fond¹²¹.

Le Comité insiste pour que le gouvernement du Canada continue de se concentrer sur la tâche des six groupes de travail qui négocient actuellement l’ensemble des modalités de fonctionnement du Conseil. Pour reprendre les mots du représentant d’une ONG à Genève, « si les fondements sont solides, le reste suivra ».

Les deux groupes de travail chargés de la mise en œuvre de l’examen périodique universel et des procédures spéciales jouent un rôle crucial dans ce processus puisqu’il s’agit de deux mécanismes nouveaux et vitaux pour la protection des droits de l’homme dans le système des Nations Unies. Le Comité encourage le gouvernement du Canada à veiller à ce que ces mécanismes deviennent des éléments forts, crédibles et efficaces du Conseil des droits de l’homme. En effet, le succès du

¹²⁰ Témoignage de M. Neve.

¹²¹ Gouvernement du Canada, *Déclaration qui explique sa position concernant l’adoption, par le Conseil des droits de l’homme des Nations Unies, du Groupe de travail sur le droit au développement (Canada)*, 30 juin 2006.

Conseil dépend de la solidité de ces mécanismes. Parlant spécifiquement de l'examen périodique universel, Jean-Louis Roy a dit que « si l'examen périodique universel n'est qu'une mascarade aboutissant à un rapport de deux pages dénué de substance, cela portera un grave coup à la doctrine et à la politique des droits de l'homme développés depuis 60 ans »¹²².

Pour donner force et crédibilité à ces mécanismes une fois qu'ils seront opérationnels, il sera important que l'examen périodique universel et les procédures spéciales soient assortis de mesures de mise en œuvre et de suivi des recommandations. Comme l'a dit Adèle Dion,

Nous avons cette masse de droit international en matière de droits de la personne, mais nous ne faisons pas un assez bon travail de mise en œuvre, de façon à changer les choses pour les gens sur le terrain. Grâce à la création de ce nouveau Conseil, nous essayons de veiller à ce qu'il y ait une attention plus concentrée et plus aiguisée côté mise en œuvre¹²³.

C'est seulement par une mise en œuvre et un suivi efficaces des recommandations que l'examen périodique universel et les procédures spéciales deviendront véritablement des mécanismes de protection des droits de l'homme d'une réelle efficacité.

RECOMMANDATION 1

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada focalise son attention et ses ressources sur une collaboration étroite avec les six groupes de travail qui négocient actuellement les règles, mécanismes et procédures du Conseil des droits de l'homme de l'ONU.

En ce qui concerne les procédures spéciales, le gouvernement du Canada devrait insister sur la nécessité :

- **de voir à ce que les titulaires de mandat demeurent des experts indépendants;**
- **de voir à ce que les États coopèrent suffisamment et en temps opportun avec les titulaires de mandat, notamment en leur garantissant libre accès à l'information dont ils ont besoin et à leur territoire;**
- **de renforcer le mécanisme d'appel urgent permettant de communiquer directement avec un gouvernement au nom de victimes de violations des droits de l'homme;**
- **de combler les lacunes en matière de protection de manière que le système des procédures spéciales couvre toutes les questions qui relèvent des droits de l'homme.**

¹²² Témoignage de M. Roy.

¹²³ Témoignage de M^{me} Dion.

Pour ce qui est de l'examen périodique universel, le gouvernement du Canada devrait insister sur la nécessité :

- **de mener cet examen le plus souvent possible;**
- **de confier cet examen à un organe du Conseil de manière qu'il ne monopolise pas le peu de temps dont dispose le Conseil même;**
- **d'inscrire cet examen dans un processus global continu et de voir à ce qu'il s'accompagne d'une préparation préalable, d'un dialogue interactif, de résultats significatifs et d'un suivi et d'une mise en œuvre soignés. Le processus doit être transparent (au niveau de l'information sur laquelle repose l'examen, du dialogue, des résultats et du suivi de l'examen) et faire appel à des experts compétents de manière qu'il se concentre sur les enjeux fondamentaux des droits de l'homme dans les pays concernés.**

RECOMMANDATION 2

Le Comité recommande que, durant les négociations des groupes de travail, le gouvernement du Canada réclame vigoureusement la mise en œuvre et le suivi des recommandations du Conseil des droits de l'homme et de celles qui résultent de l'examen périodique universel et des procédures spéciales.

RECOMMANDATION 3

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada presse le Conseil des droits de l'homme d'instituer un mécanisme de reddition de comptes pour faire en sorte que les missions d'information lancées par le Conseil aient l'appui sans réserve des membres du Conseil, tant au niveau de l'exécution du mandat de la mission qu'au niveau du suivi de ses recommandations.

2. Organe conventionnel unifié

Le Comité n'est pas convaincu que le temps est venu de créer un organe conventionnel unifié en matière de droits de l'homme. Certes, une certaine rationalisation du système actuel d'organes conventionnels s'impose, mais de nombreuses autres solutions ont été proposées qui permettraient de remédier quelque peu au problème dans l'immédiat.

RECOMMANDATION 4

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada continue de participer activement aux négociations visant à améliorer l'efficacité et l'efficience du système d'organes conventionnels chargés des droits de l'homme sans pour autant souscrire pour le moment à la proposition de fusion de ceux-ci en un organe unifié.

3. Politique étrangère du Canada

Selon le Comité, le Canada doit chercher à jouer un rôle plus grand et améliorer ainsi sa crédibilité au sein du Conseil des droits de l'homme. Ce faisant, il fera évoluer favorablement sa position en tant que membre du Conseil et sera mieux en mesure de contrer les aspects politiques qui nuisent à l'exercice de la fonction véritable du Conseil. Le Canada est déjà très actif au sein du Conseil, mais le gouvernement doit revoir son rôle et mieux exploiter son influence sur le plan de l'élaboration des politiques et de l'orientation du Conseil. Des représentants d'ONG rencontrés à Genève ont dit au Comité que les défenseurs des droits de l'homme du monde entier avaient besoin du Canada *maintenant*, et que les déceptions n'étaient pas « une raison de renoncer, mais plutôt une raison pour le Canada d'intensifier son action ». Certains pensent d'ailleurs que le Canada « mésestime l'influence qu'il peut exercer au sein du Conseil des droits de l'homme ».

Adèle Dion convient que le Canada doit, plus qu'avant, « parler franchement et être dynamique »¹²⁴. Le Canada doit saisir les rênes maintenant pour tenter d'éviter que la dynamique des blocs ne détruise le Conseil. Paul Heinbecker n'a pas mâché ses mots :

Je pense qu'il faut appeler les choses par leur nom. Nous devons défendre les droits de la personne. Lorsque nous voyons des situations que nous désapprouvons, nous devons dire non. Quand nous voyons des situations que nous approuvons, nous devons le dire aussi; nous ne devrions pas avoir peur de le faire. Nous devons nous demander si nous le faisons en ce moment [...] À mon avis, il y a un système de droit international, et nous ne devrions pas avoir peur de le défendre. Nous avons contribué à le créer, après tout¹²⁵.

Il ne faut pas pour autant que le Canada se fasse le porte-parole impétueux d'un seul point de vue. Le Comité est convaincu que le Canada peut jouer un rôle de médiateur important et contribuer ainsi à atténuer la dynamique des blocs au Conseil et faciliter un bon fonctionnement du Conseil à l'avenir. Pour Isabelle Duplessis :

[L]e Canada doit non pas absolument rester dans le bloc des pays européens, mais il doit travailler des affiliations transversales avec des ONG et des petits pays en tant que moyenne puissance [...]

¹²⁴ Témoignage de M^{me} Dion.

¹²⁵ Témoignage de M. Heinbecker.

[J]e crois qu'une moyenne puissance au plan international doit utiliser le droit, trouver des façons de dépasser. Car le droit à mon avis est un outil qui permet de dépassionner un débat [...]

[les puissances intermédiaires sont encouragées] à utiliser des logiques transversales des droits de l'homme pour atteindre des pays perméables à la logique des droits de l'homme et créer des alliances sur des sujets plus spécifiques¹²⁶.

Il est important que le Canada forme des alliances interrégionales avec les États modérés d'Asie, d'Afrique, du Moyen-Orient et d'Amérique latine. Jean-Louis Roy encourage aussi le Canada à exploiter son influence au sein d'organisations régionales au profit du Conseil :

Le Canada bénéficie d'un positionnement exceptionnel et la politique canadienne doit le refléter. S'agissant des blocs régionaux, le Canada, à travers la francophonie, à travers le Commonwealth et à travers l'OEA, a l'obligation de créer des alliances qui viennent briser ces blocs régionaux qui, s'ils devaient durer, ramèneraient la politisation à son plus haut niveau au Conseil des droits¹²⁷.

Faute de cela, le Canada risque de se trouver de nouveau marginalisé et mis en minorité. Compte tenu de la dynamique actuelle, seule la coopération permettra au Canada de faire approuver ses initiatives par le Conseil. Alex Neve a insisté sur la nécessité pour le Canada de faire office de médiateur, disant que « le Canada est peut-être l'un des pays les mieux placés pour surmonter les clivages géographiques, tendre la main aux modérés d'autres groupes et bâtir des coalitions en vue de contrer certaines de ces tendances inquiétantes¹²⁸ ».

RECOMMANDATION 5

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada cherche à accroître son rôle et son efficacité au sein du Conseil des droits de l'homme en faisant davantage office de médiateur et en cherchant à négocier des alliances avec des pays du monde entier et pas seulement avec ses alliés traditionnels.

¹²⁶ Témoignage de M^{me} Duplessis.

¹²⁷ Témoignage de M. Roy.

¹²⁸ Témoignage de M. Neve.

4. Un ambassadeur des droits de la personne

Le Comité recommande à cette fin que le gouvernement du Canada institue un poste d'ambassadeur des droits de la personne. C'est là selon lui la prochaine mesure à prendre si le Canada souhaite devenir un leader en matière de défense des droits de l'homme au sein du Conseil. Contrairement à la Commission des droits de l'homme, le nouveau Conseil est saisi d'une série ininterrompue de revendications et de défis, bien différents en quantité et en qualité de ceux que suscitaient les six semaines de séance concentrées de l'ancienne commission, et qui l'occupent à l'année longue. Dans ce nouveau contexte, le Comité estime que, si le Canada veut conserver l'initiative, il doit dégager des ressources additionnelles pour lui permettre d'être actif en tout temps et à tous les niveaux au sein du Conseil. La création d'un poste d'ambassadeur des droits de la personne donnerait au Canada le moyen d'initiatives diplomatiques de haut niveau et lui permettrait d'actualiser pleinement son rôle de médiateur au sein du Conseil.

Le gouvernement du Canada pourrait ainsi concentrer sur cet ambassadeur le volet de sa politique étrangère qui concerne les droits de l'homme. L'ambassadeur aurait son bureau au Canada; il disposerait d'un personnel permanent et travaillerait en collaboration avec les ministères fédéraux concernés, en particulier avec le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Il se déplacerait au besoin pour négocier avec les autres membres du Conseil et serait le représentant permanent du Canada au Conseil même. Des modèles du genre ont déjà fait leurs preuves en France, en Espagne, aux Pays-Bas et en Suède. En dernière analyse, la nomination d'un ambassadeur canadien des droits de la personne rehausserait sensiblement le rôle et la capacité du Canada au Conseil, conférerait une plus grande importance et une plus grande visibilité à la question des droits de l'homme au Canada en tant qu'élément de la politique étrangère et rappellerait au Canada la nécessité de mettre en œuvre, dans ses lois intérieures, ses obligations internationales en matière de droits de l'homme.

RECOMMANDATION 6

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada nomme un ambassadeur des droits de la personne, installé au Canada, qui travaillerait de concert avec les ministères fédéraux concernés. Cet ambassadeur serait le représentant permanent du Canada au Conseil des droits de l'homme et participerait au besoin à d'autres négociations internationales sur les droits de l'homme.

B. CONCLUSION

Le Comité tient à rappeler que le gouvernement du Canada a un rôle important à jouer en tant que membre du Conseil des droits de l'homme, particulièrement en cette période particulièrement politisée, empreinte de controverse. Il y a moyen de s'assurer que les considérations politiques ne viennent pas nuire à l'efficacité du Conseil. S'il est encore trop tôt pour savoir si le Conseil fonctionne bien, il n'est en revanche pas trop tard pour remédier aux problèmes qui se sont déjà fait jour. Comme l'a dit Payam Akhavan, « C'est maintenant [qu'il faut] agir. C'est maintenant [qu'il faut saisir] l'occasion [et] créer des mécanismes efficaces parce qu'une fois qu'ils seront bien en place, il sera extrêmement difficile de susciter une autre réforme¹²⁹. » En prenant les recommandations du Comité au sérieux et en apprenant à composer avec les aspects politiques au lieu de jeter l'éponge, le Canada pourrait véritablement agir sur l'évolution de la protection des droits de l'homme par l'intermédiaire du Conseil. La communauté internationale a l'occasion de faire en sorte que le Conseil fonctionne efficacement. Pour cela, il faut cependant que le Canada prenne l'initiative de lui rappeler l'objet fondamental du Conseil, à savoir la protection des droits de l'homme.

Pourtant, dans l'esprit des études et rapports précédents du Comité, il importe de noter que le Canada doit mettre en œuvre ses propres obligations en matière de droits de l'homme s'il veut jouer un rôle utile au Conseil. En effet, la réputation internationale du Canada dépend en grande partie de ses réalisations à ce chapitre. Le Canada fera l'objet d'un examen périodique pendant son mandat de membre du Conseil, et il doit être vu comme tenant ses engagements en matière de droits de l'homme s'il veut conserver sa place au sein du Conseil. Comme le Comité l'a déjà dit, il y a de sérieuses lacunes dans la mise en œuvre au niveau national des obligations internationales du Canada relativement aux droits de la personne. On ne respecte pas toujours à la lettre les recommandations des organes conventionnels. M. Neve a dit que celles-ci « semblent disparaître dans un trou noir, pour en ressortir dans une large mesure non exécutées en prévision de la ronde suivante d'examens¹³⁰. S'il veut renforcer le respect pour le Conseil des droits de

¹²⁹ Témoignage de M. Akhavan.

¹³⁰ Témoignage de M. Neve.

l'homme et le processus d'examen périodique universel, le Canada doit montrer qu'il est digne de sa réputation et à mettre en œuvre ces recommandations. Le Comité entend continuer de suivre de près les actions du Canada au niveau national et au Conseil pour s'assurer que notre pays a un apport réel aux droits de la personne. En dernière analyse, la crédibilité du Canada au sein des institutions internationales dépendra de la manière dont il s'acquitte de ses obligations en matière de droits de la personne sur son propre territoire.



Assemblée générale

Distr. générale
3 avril 2006

Soixantième session

Points 46 et 120 de l'ordre du jour

Résolution adoptée par l'Assemblée générale

[sans renvoi à une grande commission (A/60/L.48)]

60/251. Conseil des droits de l'homme

L'Assemblée générale,

Réaffirmant les buts et les principes énoncés dans la Charte des Nations Unies et notamment ceux tendant à instaurer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et à réaliser la coopération internationale pour résoudre les problèmes internationaux d'ordre économique, social, culturel ou humanitaire et pour développer et encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous,

Réaffirmant également la Déclaration universelle des droits de l'homme¹ et la Déclaration et le Programme d'action de Vienne², et rappelant le Pacte international relatif aux droits civils et politiques³, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels³ et les autres instruments relatifs aux droits de l'homme,

Réaffirmant en outre que tous les droits de l'homme sont universels, indivisibles, indissociables et interdépendants et se renforcent mutuellement, que tous les droits de l'homme doivent être considérés comme d'égale importance, et qu'il faut se garder de les hiérarchiser ou d'en privilégier certains,

Réaffirmant que, s'il convient de garder à l'esprit l'importance des particularités nationales et régionales et de la diversité des contextes historiques, culturels et religieux, tous les États, quels que soient leur régime politique, leur système économique et leur héritage culturel, n'en ont pas moins le devoir de promouvoir et défendre tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales,

Soulignant qu'il incombe à tous les États, en vertu de la Charte, de respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales de tous, sans aucune distinction fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques

¹ Résolution 217 A (III).

² A/CONF.157/24 (Part I), chap. III.

³ Voir résolution 2200 A (XXI), annexe.

ou autres, l'origine nationale ou sociale, les biens, la naissance ou d'autres considérations,

Considérant que la paix et 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 et la sécurité et les droits de l'homme sont inséparables et se renforcent mutuellement,

Affirmant que tous les États doivent poursuivre les efforts menés au niveau international pour approfondir le dialogue et favoriser une meilleure entente entre les civilisations, les cultures et les religions, et soulignant que les États, les organisations régionales, les organisations non gouvernementales, les organismes religieux et les médias ont un rôle important à jouer dans la promotion de la tolérance, du respect des religions et des convictions et de la liberté de religion et de conviction,

Consciente de l'œuvre accomplie par la Commission des droits de l'homme et de la nécessité de préserver et consolider ses acquis et de remédier à ses carences,

Consciente également qu'il importe d'assurer l'universalité, l'objectivité et la non-sélectivité de l'examen des questions relatives aux droits de l'homme et de mettre fin à la pratique du deux poids deux mesures et à toute politisation,

Consciente en outre que la promotion et la défense des droits de l'homme doivent être fondées sur les principes de la coopération et du dialogue authentique et tendre à renforcer l'aptitude des États Membres à s'acquitter des obligations qui leur incombent en matière de droits de l'homme dans l'intérêt de tous les êtres humains,

Reconnaissant que les organisations non gouvernementales jouent un rôle important aux niveaux national, régional et international dans la promotion et la défense des droits de l'homme,

Réaffirmant l'engagement pris de renforcer le dispositif des Nations Unies pour les droits de l'homme, en vue d'assurer l'exercice effectif et universel de tous les droits de l'homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement, et, dans ce sens, sa décision de créer un conseil des droits de l'homme,

1. *Décide* d'instituer le Conseil des droits de l'homme, siégeant à Genève en remplacement de la Commission des droits de l'homme, en tant qu'organe subsidiaire de l'Assemblée générale, cette dernière devant réexaminer le statut du Conseil d'ici cinq ans ;

2. *Décide* que le Conseil sera chargé de promouvoir le respect universel et la défense de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, pour tous, sans aucune sorte de distinction et de façon juste et équitable ;

3. *Décide également* que le Conseil examinera les violations des droits de l'homme, notamment lorsque celles-ci sont flagrantes et systématiques, et fera des recommandations à leur sujet ; il 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 ;

4. *Décide en outre* que, dans ses activités, le Conseil se référera aux principes d'universalité, d'impartialité, d'objectivité et de non-sélectivité, du dialogue et de la coopération constructifs à l'échelle internationale de façon à

favoriser la promotion et la défense de tous les droits de l'homme — civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement ;

5. *Décide* que le Conseil aura pour vocation, notamment :

a) De promouvoir l'éducation et la formation dans le domaine des droits de l'homme, ainsi que les services consultatifs, l'assistance technique et le renforcement des capacités qui seront apportés en consultation et en accord avec les États Membres concernés ;

b) D'être un lieu du dialogue sur les questions thématiques relatives à tous les droits de l'homme ;

c) De faire à l'Assemblée générale des recommandations afin de continuer à développer le droit international dans le domaine des droits de l'homme ;

d) D'encourager le respect intégral des obligations souscrites par les États dans le domaine des droits de l'homme et la réalisation des objectifs fixés et le respect des engagements relatifs à la promotion et la défense des droits de l'homme issus des conférences et réunions au sommet des Nations Unies ;

e) De procéder à un examen périodique universel, sur la foi d'informations objectives et fiables, du respect par chaque État de ses obligations et engagements en matière de droits de l'homme de façon à garantir l'universalité de son action et l'égalité de traitement de tous les États ; se voulant une entreprise de coopération fondée sur un dialogue auquel le pays concerné est pleinement associé et qui tient compte des besoins de ce dernier en termes de renforcement de ses capacités, cet examen viendra compléter l'œuvre des organes conventionnels sans faire double emploi ; le Conseil décidera des modalités de l'examen périodique universel et du temps qu'il sera nécessaire de lui consacrer dans l'année qui suivra la tenue de sa première session ;

f) De concourir, à la faveur du dialogue et de la coopération, à prévenir les violations des droits de l'homme et d'intervenir promptement en cas d'urgence dans le domaine des droits de l'homme ;

g) D'assumer le rôle et les responsabilités de la Commission des droits de l'homme vis-à-vis des activités du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, comme l'a décidé l'Assemblée générale dans sa résolution 48/141 du 20 décembre 1993 ;

h) D'œuvrer en étroite coopération avec les gouvernements, les organisations régionales, les organismes nationaux de défense des droits de l'homme et la société civile dans le domaine des droits de l'homme ;

i) De formuler des recommandations au sujet de la promotion et de la défense des droits de l'homme ;

j) De présenter un rapport annuel à l'Assemblée générale ;

6. *Décide également* que le Conseil assumera, réexaminera et au besoin améliorera et rationalisera tous les mandats, mécanismes, fonctions et attributions de la Commission des droits de l'homme de façon à maintenir le régime des procédures spéciales, ainsi qu'un mécanisme de conseil et de plainte ; le Conseil achèvera cet examen dans l'année suivant la tenue de sa première session ;

7. *Décide en outre* que le Conseil sera composé de quarante-sept États Membres qui seront élus directement et individuellement au scrutin secret à la majorité des membres de l'Assemblée générale ; sa composition respectera une

répartition géographique équitable, les sièges étant répartis comme suit entre les groupes régionaux : treize pour le Groupe des États d'Afrique ; treize pour le Groupe des États d'Asie ; six pour le Groupe des États d'Europe orientale ; huit pour le Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes ; et sept pour le Groupe des États d'Europe occidentale et autres États ; élus pour un mandat de trois ans, les membres du Conseil ne seront pas immédiatement rééligibles après deux mandats consécutifs ;

8. *Décide* que tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies pourront être candidats à un siège au Conseil ; lors de l'élection des membres du Conseil, les États Membres prendront en considération le concours que chaque candidat a apporté à la cause de la promotion et de la défense des droits de l'homme et les contributions volontaires qu'il a annoncées et les engagements qu'il a pris en la matière ; l'Assemblée générale pourra, à la majorité des deux tiers des membres présents et votants, suspendre les droits d'un membre du Conseil qui aurait commis des violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme d'y siéger ;

9. *Décide également* que les membres élus du Conseil observeront les normes les plus strictes en matière de promotion et de défense des droits de l'homme, coopéreront pleinement avec le Conseil et seront soumis à la procédure d'examen périodique universel au cours de leur mandat ;

10. *Décide en outre* que le Conseil se réunira régulièrement tout au long de l'année et tiendra au minimum trois sessions par an, dont une session principale, qui dureront au total au moins dix semaines, et pourra tenir au besoin des sessions extraordinaires si un membre en fait la demande appuyé en cela par le tiers des membres du Conseil ;

11. *Décide* que le Conseil appliquera les dispositions du Règlement intérieur relatives aux grandes commissions de l'Assemblée générale à moins que, par la suite, cette dernière ou le Conseil lui-même en décide autrement ; et décide aussi que des observateurs, y compris les États qui ne sont pas membres du Conseil, les institutions spécialisées, les autres organisations intergouvernementales, les institutions nationales de défense des droits de l'homme et les organisations non gouvernementales, pourront participer aux travaux du Conseil et être consultés par ce dernier selon les modalités, notamment la résolution 1996/31 du Conseil économique et social, en date du 25 juillet 1996, et les pratiques observées par la Commission des droits de l'homme, de sorte qu'ils puissent y apporter la meilleure contribution possible ;

12. *Décide également* que les méthodes de travail du Conseil seront transparentes, équitables et impartiales et favoriseront un véritable dialogue, seront axées sur les résultats et ménageront l'occasion de débats sur la suite à donner aux recommandations adoptées et sur leur application ainsi que l'occasion d'échanges de fond avec les procédures et mécanismes spéciaux ;

13. *Recommande* au Conseil économique et social de demander à la Commission des droits de l'homme de conclure ses travaux à sa soixante-deuxième session et de mettre fin au mandat de celle-ci le 16 juin 2006 ;

14. *Décide* d'élire les nouveaux membres du Conseil, dont les mandats seront échelonnés, selon les modalités fixées par tirage au sort, aux fins de la première élection, compte tenu d'une répartition géographique équitable ;

15. *Décide également* que l'élection des premiers membres du Conseil aura lieu le 9 mai 2006 et que le Conseil se réunira pour la première fois le 19 juin 2006 ;

16. *Décide en outre* que le Conseil réexaminera ses activités et son fonctionnement cinq ans après sa création, et lui en rendra compte.

*72^e séance plénière
15 mars 2006*



**Instruments
internationaux relatifs
aux droits de l'homme**

Distr.
GÉNÉRALE

HRI/MC/2006/2
22 mars 2006

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

Cinquième réunion intercomités des organes
créés en vertu d'instruments internationaux
relatifs aux droits de l'homme
Genève, 19-21 juin 2006

Dix-huitième réunion des présidents des organes
créés en vertu d'instruments internationaux
relatifs aux droits de l'homme
Genève, 22 et 23 juin 2006
Point 6 de l'ordre du jour provisoire

**DOCUMENT DE RÉFLEXION SUR LA PROPOSITION DU HAUT-COMMISSAIRE
RELATIVE À LA CRÉATION D'UN ORGANE CONVENTIONNEL
PERMANENT UNIFIÉ**

Rapport du secrétariat

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction.....	1 – 2	3
I. OBJECTIFS DE LA RÉFORME ET PRINCIPES DIRECTEURS	3 – 7	3
II. OBJECTIFS ET RÉALISATIONS DU SYSTÈME ET DIFFICULTÉS ACTUELLES	8 – 26	6
A. Objectifs des procédures de suivi	8 – 10	6
B. Réalisations.....	11 – 14	7
C. Difficultés auxquelles se heurte le système	15 – 26	8
III. COMMENT LA CRÉATION D’UN ORGANE CONVENTIONNEL PERMANENT UNIFIÉ POURRAIT PERMETTRE DE REMÉDIER AUX DIFFICULTÉS ACTUELLES	27 – 36	14
IV. MESURES D'APPLICATION: UN ORGANE CONVENTIONNEL PERMANENT UNIFIÉ	37 – 58	17
A. Formes/modalités de fonctionnement.....	38 – 45	17
B. Fonctions.....	46 – 58	19
V. QUESTIONS À EXAMINER DANS LA CRÉATION D’UN ORGANE CONVENTIONNEL PERMANENT UNIFIÉ.....	59 – 65	22
A. Spécificité	59	22
B. Différents systèmes de ratification	60	23
C. Composition.....	61 – 63	23
D. Questions juridiques	64 – 65	24
Annexes		
Annexe 1: Faits et chiffres concernant la présentation de rapports.....		25
Annexe 2: État de la présentation de rapports par État partie au 16 février 2006.....		27
Annexe 3: Temps moyen écoulé entre la présentation des rapports par les États parties et leur examen par les organes conventionnels en 2005.....		35
Annexe 4: Statistiques relatives aux procédures de plainte individuelle du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de la Convention contre la torture et de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale		36
Annexe 5: Incidences des organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme sur les ressources financières.....		38

Introduction

1. Dans son plan d'action, la Haut-Commissaire a indiqué qu'elle élaborerait des propositions en vue de la création d'un organe conventionnel permanent unifié et inviterait les États parties aux sept traités relatifs aux droits de l'homme à participer à une réunion intergouvernementale qui se tiendrait en 2006 afin d'envisager les différentes options¹. Le présent document explicite sa proposition et servira de base à l'examen des diverses options en matière de réforme. D'autres documents d'information seront établis sur des questions particulières en rapport avec la création d'un organe conventionnel permanent unifié telles que les considérations juridiques, la composition et les ressources nécessaires. Pendant que se dérouleront les discussions avec les diverses parties prenantes sur cette proposition, les efforts visant à renforcer le système de présentation de rapports au titre des traités relatifs aux droits de l'homme entrepris pour donner suite aux propositions de réforme formulées par le Secrétaire général en 2002 se poursuivront². D'autres idées pour renforcer le système et faire en sorte qu'il ait le meilleur impact possible seront également examinées.

2. Le document de réflexion est divisé en cinq parties. La première partie consiste en une présentation des objectifs de la proposition du Haut-Commissaire et des principes sur lesquels elle se fonde. La deuxième contient une analyse du système actuel, de ses objectifs et de ses réalisations ainsi que des difficultés auxquelles il se heurte. La troisième partie explique comment la création d'un organe conventionnel permanent unifié permettrait de remédier à ces difficultés et de renforcer et rendre plus efficace le système de suivi. Dans la quatrième partie, des idées sont avancées sur les formes possibles que pourrait revêtir un organe conventionnel permanent unifié, ses modalités de fonctionnement et ses fonctions. Enfin, la dernière partie traite des questions à examiner en cas de création d'un tel organe. Le document contient plusieurs annexes dans lesquelles figurent des informations factuelles et des chiffres sur la présentation de rapports aux organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme; des indications sur l'état de la présentation de rapports par État partie aux divers traités relatifs aux droits de l'homme au 16 février 2006; des renseignements sur le temps moyen écoulé entre la soumission et l'examen des rapports des États parties; des statistiques sur les procédures d'examen de plaintes individuelles; et un exposé des besoins actuels en ressources des organes conventionnels.

I. OBJECTIFS DE LA RÉFORME ET PRINCIPES DIRECTEURS

3. Le système conventionnel mis en place dans le domaine des droits de l'homme est fondé sur les sept traités fondamentaux de l'ONU relatifs aux droits de l'homme qui énoncent des normes juridiques de promotion et de protection des droits de l'homme et font obligation aux

¹ A/59/2005/Add.3, par. 147.

² Lors de discussions avec la Haut-Commissaire aux droits de l'homme et à son invitation, les organes conventionnels lui ont fait part de leurs premières vues sur sa proposition; voir les documents CERD/C/SR.1723, CERD/C/SR.1726, CCPR/C/SR.2296, E/C.12/2005/SR.47 et CMW/C/SR.23.

États parties de mettre ces droits en œuvre au niveau national³. Ces traités constituent également le cadre normatif dans lequel s'inscrivent les efforts de l'ONU pour assurer l'application des instruments relatifs aux droits de l'homme au niveau national. Sept organes conventionnels surveillent le respect de ces normes par les États parties dans le cadre de plusieurs procédures. Tous ces organes examinent des rapports; cinq d'entre eux ont compétence pour examiner des communications individuelles sous réserve de certains critères de recevabilité; quatre sont habilités à examiner des plaintes formulées par des États contre d'autres États; et deux sont compétents pour enquêter sur des allégations de violations graves ou systématiques. Ces procédures sont conçues pour évaluer de façon objective la situation dans les États parties et encourager ces derniers à s'acquitter de leurs obligations juridiques internationales. Elles sont aussi pour l'Organisation des Nations Unies un moyen de soutenir les États dans leurs efforts en ce sens.

4. L'objectif principal du système conventionnel établi dans le domaine des droits de l'homme est d'assurer la protection de ces droits au niveau national grâce à l'exécution des obligations en la matière énoncées dans les traités. En conséquence, l'efficacité de ce système conventionnel doit être évaluée en fonction du degré d'application par les États des recommandations formulées à l'issue du dialogue constructif engagé avec ces derniers lors de l'examen de leur rapport, des décisions prises au titre des quatre procédures d'examen de communications individuelles actuellement appliquées et du résultat des enquêtes menées. Il faut aussi voir jusqu'à quel point ce système conventionnel a permis de donner aux États des avis faisant autorité sur la signification des dispositions conventionnelles, de prévenir des violations des droits de l'homme et de garantir une intervention rapide et efficace lorsque de telles violations se produisent. Pour évaluer l'efficacité du système, il faudrait en outre déterminer dans quelle mesure les conclusions auxquelles ont abouti ces procédures ont été intégrées dans toutes les actions nationales, régionales et internationales visant à protéger les droits de l'homme.

5. Des moyens de perfectionner le système en vue d'une réalisation optimale de ces objectifs ont été examinés depuis la création du premier organe conventionnel, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, en 1970, en particulier dans le contexte de la réunion des présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, qui s'est tenue pour la première fois en 1984 puis régulièrement tous les ans à partir de 1994. Un expert indépendant, désigné par le Secrétaire général pour faire une étude sur les moyens d'améliorer l'efficacité à long terme du régime conventionnel mis en place par les Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme dans les années 80, a suggéré entre autres

³ Les sept traités fondamentaux relatifs aux droits de l'homme énonçant les normes de promotion et de protection des droits de l'homme que les États parties doivent appliquer sont les suivants: Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels; Pacte international relatif aux droits civils et politiques; Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale; Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes; Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants; Convention relative aux droits de l'enfant; et Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

la création d'un seul organe de suivi pour tous les traités⁴. Dans son deuxième rapport sur la réforme présenté en 2002, le Secrétaire général a relancé les discussions sur la question en demandant aux organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme «d'avoir une conception mieux coordonnée de leurs activités et d'harmoniser les règles très diverses qu'ils imposent en matière de présentation de rapport» et a estimé que «chaque État devrait pouvoir produire un rapport unique résumant la façon dont il observe l'ensemble des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels il est partie» (A/57/387, par. 54). Dans son rapport intitulé «Dans une liberté plus grande» (A/59/2005), le Secrétaire général a souligné à nouveau la nécessité de simplifier et de renforcer le système des organes conventionnels et a préconisé l'application de directives harmonisées sur l'établissement des rapports à l'intention de l'ensemble des organes conventionnels afin que ces derniers puissent fonctionner comme un système unifié. Dans son plan d'action (A/59/2005/Add.3), la Haut-Commissaire a réaffirmé cette idée, soulignant que l'objectif de ce système devait être de garantir un niveau de protection optimal à tous les titulaires de droits, et a proposé la création d'un organe conventionnel permanent unifié afin de renforcer le système de suivi et d'accroître son efficacité pour améliorer l'impact du régime conventionnel établi dans le domaine des droits de l'homme, en particulier au niveau national.

6. La proposition de la Haut-Commissaire a un double objectif fondamental. Premièrement, assurer l'exécution détaillée et holistique par les États parties des obligations juridiques de fond énoncées dans les traités qu'ils ont volontairement souscrites. Deuxièmement, renforcer le niveau de protection accordé aux titulaires de droits au niveau national grâce au contrôle de l'exécution de ces obligations par un système faisant autorité, visible et efficace, qui soit facilement accessible aux titulaires de droits.

7. La proposition de la Haut-Commissaire repose sur plusieurs principes qui sont les suivants. Le système conventionnel établi dans le domaine des droits de l'homme a un rôle clef à jouer dans la promotion et la protection des droits de l'homme aux niveaux national et international. Il faudrait tirer parti des réalisations obtenues dans le cadre du système actuel pour donner un cadre plus solide à l'exécution et au contrôle des obligations conventionnelles existantes et à celles qui pourraient découler de futurs traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, par exemple de traités sur les disparitions et l'invalidité. Les particularités de chaque traité doivent être préservées et leur objectif prioritaire, à savoir la protection de droits spécifiques, tels que le droit de ne pas être soumis à la torture ou de ne pas subir de discrimination raciale et les droits de groupes particuliers, tels que les enfants, les femmes et les travailleurs migrants, devraient recevoir la même attention. Parallèlement, le caractère interdépendant et indivisible des obligations découlant des traités doit être mis en évidence. L'exécution des obligations actuelles

⁴ L'expert indépendant, Philip Alston, a établi trois rapports sur l'amélioration de l'efficacité à long terme du régime conventionnel mis en place par les Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme. Le premier (A/44/668) a été soumis à l'Assemblée générale en 1989, un rapport intérimaire (A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1) a été établi pour la Conférence mondiale sur les droits de l'homme en 1993 et un rapport final mis à jour (E/CN.4/1997/74) a été transmis à la Commission des droits de l'homme à sa cinquante-troisième session en 1997. Les vues des États, des institutions des Nations Unies, du Secrétaire général et d'autres parties intéressées sur le rapport final ont été présentées à la Commission des droits de l'homme en 1998 et 2000 (E/CN.4/1998/85 et E/CN.4/2000/98).

des États parties doit être renforcée mais leurs obligations de fond ne devraient pas être modifiées ni renégociées.

II. OBJECTIFS ET RÉALISATIONS DU SYSTÈME ET DIFFICULTÉS ACTUELLES

A. Objectifs des procédures de suivi

8. Les objectifs des mécanismes actuels de suivi des traités sont multiples⁵. Le processus de présentation de rapports donne l'occasion à chaque État partie de procéder à une étude d'ensemble des mesures qu'il a prises pour aligner sa législation et ses politiques nationales sur les dispositions des traités auxquels il est partie. L'établissement des rapports permet d'instaurer un dialogue national sur les droits de l'homme entre les diverses parties prenantes dans un État partie. Le rapport lui-même fournit au gouvernement et à d'autres acteurs, notamment à la société civile, une base pour l'élaboration de politiques formulées avec précision et ciblées définissant notamment les priorités correspondant aux dispositions des traités. Le processus de présentation de rapports encourage et facilite aussi l'évaluation, par l'opinion publique, au niveau national, des méthodes de mise en œuvre adoptées par le gouvernement et stimule un débat constructif avec la société civile sur les moyens de mieux assurer à tous la jouissance des droits énoncés dans les diverses conventions. L'examen des rapports par les comités, grâce à un dialogue constructif avec les États parties, permet à des États donnés et à l'ensemble des États d'échanger des données d'expérience sur les problèmes rencontrés dans l'application des instruments et les bonnes pratiques qui permettraient d'améliorer leur mise en œuvre. C'est aussi un moyen de contrôle international, ce qui souligne la responsabilité des États et leur obligation de rendre des comptes en matière de protection des droits de l'homme.

9. Les procédures d'examen de plaintes offrent la possibilité aux organes conventionnels qui sont compétents pour recevoir des plaintes de déterminer les mesures que les États devraient prendre pour s'acquitter de leurs obligations juridiques internationales dans le contexte de situations individuelles concrètes. Elles constituent un moyen de réparation individuel pour les victimes de violations des droits de l'homme et devraient encourager les États à modifier leurs lois, leurs politiques et leurs programmes. Les procédures d'enquête permettent aux comités d'examiner les causes structurelles des violations systématiques et de formuler des recommandations sur un large éventail de questions.

10. La mesure dans laquelle les procédures des organes conventionnels répondent à ces objectifs dépend de plusieurs facteurs, qui seront valables pour tout système de suivi. En ce qui concerne les rapports, il faut que les États aient la volonté et la capacité de les présenter régulièrement, de considérer ce processus de présentation de rapports comme une occasion qui leur est offerte de procéder à une évaluation franche et exhaustive de leur situation en matière d'exécution des obligations internationales et d'engager un dialogue avec les parties prenantes nationales avant et après l'examen de leurs rapports par le Comité. La réalisation de ces objectifs dépend également de la sensibilisation à la question des groupes d'intérêt nationaux, de leur

⁵ Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a recensé sept objectifs auxquels doit tendre le processus et de présentation de rapports dans sa première observation générale, adoptée au cours de sa troisième session en 1989; voir HRI/GEN/1/Rev.7.

connaissance du processus et de leur volonté d'y participer et de l'utiliser pour évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre et soulever certains problèmes, y compris les obstacles à cette mise en œuvre, aux niveaux national et international. Elle dépend en outre du laps de temps qui s'écoule entre la soumission et l'examen d'un rapport, de la qualité et de l'honnêteté du dialogue, des observations finales et des recommandations et de toute mesure qui pourrait être prise pour y donner suite. S'agissant des plaintes individuelles, le fait pour les titulaires de droits de connaître au niveau national l'existence de cette possibilité de recours, l'efficacité des procédures au niveau international et la qualité des décisions prises sont des éléments clefs, de même que la volonté des États parties de donner suite aux constatations et de procéder aux changements législatifs et politiques nécessaires pour s'acquitter de leurs obligations. L'efficacité de la procédure d'enquête dépend également de la connaissance au niveau national de l'existence de cette procédure, de sa qualité et de ses résultats.

B. Réalisations

11. Les diverses procédures et les divers produits des organes conventionnels sont devenus de plus en plus complexes et se sont développés et renforcés avec le temps. Le système conventionnel a contribué de façon significative à la promotion et à la protection des droits de l'homme, les organes conventionnels donnant des avis faisant autorité sur la signification des normes internationales relatives aux droits de l'homme, l'application des traités et les mesures que les États parties devraient prendre pour assurer la mise en œuvre intégrale des droits de l'homme et leur jouissance effective par tous.

12. Le processus de présentation de rapports a contribué à stimuler la création de groupes d'intérêt au niveau national pour promouvoir la mise en œuvre des droits de l'homme. Il a également joué un rôle direct dans l'élaboration de nouvelles lois et politiques et de nouveaux programmes. Il a servi de base à un dialogue national sur les droits de l'homme entre les diverses parties prenantes et a offert une possibilité à l'opinion publique d'évaluer les politiques gouvernementales. Les observations finales ou les recommandations des comités qui sont l'aboutissement du processus ont aussi donné des orientations en matière de mise en œuvre aux gouvernements et ont souvent constitué le cadre d'une action conjointe des États, des organismes des Nations Unies, de la société civile et d'autres acteurs.

13. En dépit du fait que les décisions prises par les organes conventionnels dans ce contexte ne sont pas juridiquement contraignantes, les procédures d'examen de plaintes individuelles ont souvent permis à des victimes d'obtenir individuellement réparation. À travers les décisions adoptées dans des cas déterminés, les comités ont développé également une jurisprudence sur l'interprétation et l'application des traités relatifs aux droits de l'homme, à laquelle les cours et tribunaux nationaux et régionaux font plus fréquemment référence⁶.

⁶ Committee on International Human Rights Law and Practice de l'Association de droit international, *Final report on the impact of findings of the United Nations human rights treaty bodies* (2004). Voir également l'examen de la question dans le rapport intitulé *Interim report on the impact of the work of the United Nations human rights treaty bodies on national courts and tribunals* (2002).

14. Les institutions nationales des droits de l'homme, les ONG et d'autres éléments de la société civile, les organismes régionaux et les institutions des Nations Unies ont également bénéficié du processus de suivi des traités. Par exemple, pour le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), qui facilite la collaboration des États et des parties prenantes nationales au processus de présentation de rapports sur la Convention relative aux droits de l'enfant, les résultats des travaux du Comité des droits de l'enfant sont un outil de programmation, et la présentation de rapports offre une occasion dynamique d'évaluation et de dialogue avec les États, les organismes des Nations Unies et les ONG qui permet d'établir un cadre de responsabilisation des États pour ce qui est de l'exécution de leurs obligations conventionnelles. D'autres organismes des Nations Unies, notamment le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) participent également au processus de présentation de rapports et s'efforcent plus ou moins d'intégrer le résultat de ce processus dans leurs programmes. Ils fournissent également des avis d'experts et un appui aux comités lorsque ces derniers élaborent des observations générales afin d'en tirer des orientations sur les normes à appliquer dans leurs activités de programmation et de protection.

C. Difficultés auxquelles se heurte le système

15. En dépit de ces réalisations, le système connaît de graves difficultés. Certaines d'entre elles sont liées à son succès et résultent de la multiplication des instruments relatifs aux droits de l'homme et du nombre en augmentation régulière d'États souscrivant formellement des obligations juridiques internationales. Le nombre d'organes créés en vertu de ces instruments est passé de un à sept depuis 1970 et l'on compte actuellement 115 experts membres d'un organe conventionnel. La création du Sous-Comité pour la prévention de la torture une fois que le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture sera entré en vigueur et la constitution de nouveaux organes pour suivre l'application des instruments proposés sur les disparitions forcées et l'invalidité augmenteront encore le nombre d'organes conventionnels et d'experts. Le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture ajoutera également de nouvelles fonctions de surveillance au système⁷.

⁷ Le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture n'est pas encore en vigueur, il prévoit la création d'un sous-comité pour la prévention (SCP) composé de 10 membres chargés d'effectuer des visites dans des lieux de détention dans les États parties. Le projet de convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées adopté par un groupe de travail de la Commission des droits de l'homme en septembre 2005 (E/CN.4/2005/WG.22/WP.1/Rev.4) envisage la création d'un organe conventionnel de 10 membres pour en surveiller l'application. Le Comité spécial de l'Assemblée générale chargé d'élaborer une convention internationale globale et intégrée pour la protection et la promotion des droits et de la dignité des handicapés songe à établir un mécanisme de suivi, soit peut-être un neuvième organe conventionnel.

Tableau 1. Composition des organes conventionnels

	Nombre initial de membres	Nombre actuel de membres	Nombre d'États parties correspondant
CERD	18 membres	–	–
CDH	18 membres	–	–
CESCR	18 membres	–	–
CEDAW	18 membres	23 membres	35 États parties
CAT	10 membres	–	–
CRC	10 membres	18 membres [*]	–
CMW	10 membres	14 membres	41 États parties
SCP-OPCAT [†]	10 membres	25 membres	50 États parties

Les membres sont élus pour un mandat de quatre ans. La moitié des membres est renouvelée tous les deux ans.

^{*} Amendement à l'article 43 2) de la Convention, approuvé par l'Assemblée générale dans sa résolution 50/155 du 21 décembre 1995 et entré en vigueur le 18 novembre 2002 après acceptation par les deux tiers des États parties.

[†] Sous-Comité pour la prévention, Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture.

16. Le système connaît également des difficultés parce que de nombreux États acceptent le système conventionnel mis en place dans le domaine des droits de l'homme en théorie mais n'y participent pas réellement ou alors ne le font que de façon superficielle par manque de moyens ou par manque de volonté politique. Certains États ne présentent pas les rapports exigés par les traités et la plupart ne le font que très tardivement. Beaucoup d'États, y compris ceux qui disposent de moyens techniques importants et attachent une priorité élevée à la procédure, ont du mal à faire face à leurs obligations complexes et multiples en matière de présentation de rapports dans ce domaine compte tenu de celles qu'ils peuvent avoir dans d'autres domaines. Selon des chiffres datant de février 2006, 70 % du nombre total de rapports d'États parties attendus ont été soumis, et ce, grâce à la présentation d'un rapport unique regroupant plusieurs rapports en un seul document⁸. Trente pour cent des rapports initiaux attendus n'ont pas été soumis⁹. En février 2006, seuls 8 des 194 États qui sont parties à un ou à plusieurs des sept traités sont à jour pour ce qui est de leurs rapports, les 186 autres devant présenter au total 1 442 rapports aux

⁸ Un certain nombre d'organes conventionnels acceptent des rapports combinés afin de résorber l'arriéré. Un État partie a présenté son rapport initial (attendu le 17 mars 1978) et ses deuxième à quatorzième rapports périodiques (dont le dernier était attendu le 17 mars 2004) sous forme d'un rapport unique de 24 pages.

⁹ Les organes conventionnels n'ont pas tous la même approche en ce qui concerne les obligations en matière de présentation de rapports des États successeurs. En conséquence, il se peut que le nombre total de rapports varie légèrement.

organes conventionnels. Les comités n'ont pas réellement le pouvoir d'obliger les États à se conformer aux procédures mais d'un autre côté, compte tenu de leurs méthodes de travail actuelles, si les États parties respectaient pleinement leurs obligations en matière de présentation de rapports, ils ne pourraient pas absorber la charge de travail que cela représenterait.

La réalisation de l'objectif fixé par le Haut-Commissaire, soit la ratification universelle des instruments et l'acceptation par tous les États des procédures d'examen de plaintes et d'enquête associées à l'exécution intégrale par les États parties de leurs obligations en matière de présentation de rapports, ne ferait qu'exacerber ces difficultés.

Tableau 2. Périodicité fixée pour la présentation de rapports au titre des traités

Traité	Rapport initial à présenter dans un délai de	Rapports périodiques tous les
ICERD	1 an	2 ans
ICESCR*	2 ans	5 ans
ICCPR	1 an	4 ans [†]
CEDAW	1 an	4 ans
CAT	1 an	4 ans
CRC	2 ans	5 ans
CMW	1 an	5 ans
CRC-OPSC**	2 ans	5 ans (ou avec le rapport suivant au CRC)
CRC-OPAC ^{††}	2 ans	5 ans (ou avec le rapport suivant au CRC)

* L'article 17 du Pacte ne fixe pas de périodicité pour la présentation des rapports, le Conseil économique et social ayant toute latitude pour établir les délais dans lesquels les rapports doivent être présentés.

[†] Selon l'article 40 du Pacte, le Comité des droits de l'homme décide de la date à laquelle les rapports périodiques doivent être soumis. En général ils doivent être présentés tous les quatre ans.

** Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution d'enfants et la pornographie mettant en scène des enfants.

^{††} Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés.

17. Le nombre de traités et d'organes conventionnels a augmenté en fonction des besoins et les dispositions et compétences des uns et des autres se recoupent, ce qui a entraîné des doubles emplois. Les organes existants ont appliqué des méthodes de travail différentes, ce qui a nui à la cohérence du système et s'est traduit par un manque de clarté pour les États parties et les autres acteurs qui y participent. Actuellement, il n'y a aucune coordination entre les organes conventionnels en ce qui concerne la programmation de l'examen des rapports. Il peut arriver qu'un État partie soit prié de présenter des rapports à plusieurs comités en l'espace d'un mois, parfois d'une semaine, et un grand nombre d'États parties se présentent devant plusieurs comités au cours de la même année. Les organes conventionnels ont adopté différentes procédures pour

l'examen des rapports de sorte qu'il est difficile aux États parties de déterminer la meilleure façon d'établir ces rapports et de tirer profit du dialogue avec le comité. Il se peut qu'un État partie se voie poser la même question par plusieurs des organes conventionnels et constate que moins de temps est consacré à des questions relevant spécifiquement du traité visé. Le degré limité de coordination et de collaboration qui existe entre les organes conventionnels et leurs approches différentes concernant en particulier le rôle des ONG, des institutions nationales des droits de l'homme et du système des Nations Unies en général augmentent le risque de double emploi et font obstacle aux échanges réciproques avec les parties prenantes qui trouvent que le système manque de clarté.

18. La multiplication du nombre de traités et de ratifications a entraîné une surcharge de travail pour les organes conventionnels et le secrétariat, des retards dans l'examen des rapports et des plaintes individuelles et un accroissement des besoins en ressources. Or, les organes conventionnels manquent de moyens et leurs sessions ne durent pas assez longtemps pour qu'ils puissent absorber leur charge de travail. Les procédures d'examen de plaintes individuelles sont sous-utilisées mais il s'écoule actuellement en moyenne 30 à 33 mois entre le moment où une plainte est déposée et celui où une décision finale est prise à son sujet, ce qui remet sérieusement en question la capacité du système à offrir une réparation aux particuliers victimes de graves violations de leurs droits. Une augmentation du nombre de requêtes ne ferait que retarder davantage le traitement des plaintes individuelles.

19. Face à ces difficultés, les organes conventionnels avec l'appui du secrétariat se sont penchés sur les moyens d'accroître leur efficacité et de répondre à certaines de ces préoccupations individuellement et collectivement dans le cadre de la réunion des présidents et de la réunion intercomités qui a lieu tous les ans depuis 2002 et rassemble le président et deux autres membres de chaque organe conventionnel. Ces efforts se sont traduits par des améliorations et des innovations. Les comités examinent à présent la situation dans les États dont les rapports sont très en retard en l'absence de ce rapport et une assistance sous forme de services de coopération technique peut être fournie aux États parties par le secrétariat. À la fin de 2006, deux organes conventionnels se réuniront en deux chambres afin d'accroître leurs capacités. Les méthodes de travail des organes conventionnels ont été harmonisées dans certains domaines mais les comités continuent de ne pas suivre les mêmes méthodes en ce qui concerne le dialogue avec les représentants des États parties, les listes de points à traiter, les observations finales et la participation de la société civile et des organismes des Nations Unies à leurs travaux.

20. L'harmonisation des méthodes de travail et la simplification des directives pour la présentation des rapports permettront dans une certaine mesure d'accroître la fiabilité du système actuel. Ces mesures devraient également faciliter la présentation de rapports par les États et encourager d'autres ratifications, en particulier par les petits États et les États en développement, ce qui contribuera à la réalisation de l'objectif de la ratification universelle. Des mesures supplémentaires pourraient aussi être envisagées. On pourrait notamment convoquer les sessions des organes conventionnels en même temps pour encourager la coordination et l'interaction entre eux, ou donner la possibilité à des membres d'un organe conventionnel d'assister ou de participer aux sessions d'un autre organe conventionnel. Les organes conventionnels pourraient également envisager d'examiner les rapports des États parties conjointement. Les activités de fond pourraient être intégrées grâce à la formulation d'observations générales conjointes par les organes conventionnels, la convocation de groupes de travail thématiques mixtes et l'harmonisation des ordres du jour, des priorités et des objectifs. Les réunions des présidents et

les réunions intercomités pourraient également assumer des fonctions de coordination formelles et structurées de manière à élaborer une conception unifiée des procédures de présentation de rapports et de communications.

21. Ces mesures ne permettraient pas toutefois de remédier aux failles fondamentales du système. En dépit des réalisations obtenues, celui-ci est peu connu en dehors des milieux universitaires, des administrations et des fonctionnaires publics qui sont directement en contact avec les organes conventionnels ainsi que des juristes et des ONG spécialisés. Le système conventionnel est rarement perçu comme un mécanisme accessible et efficace pour conduire à des changements. Les victimes de violations des droits de l'homme et les acteurs de la société civile ne connaissent pas les procédures complexes du système ou n'ont pas conscience de ses potentialités. Les médias en parlent peu et les juristes et les organes judiciaires nationaux ne se réfèrent que de façon limitée à la jurisprudence des organes conventionnels. Les visites de membres d'organes conventionnels dans des pays restent une exception et ces organes sont souvent considérés comme coupés des réalités sur le terrain puisqu'ils se réunissent toujours à Genève ou à New York. Le nombre de plaintes déposées au secrétariat est faible par rapport au nombre de personnes relevant de la juridiction d'États qui ont accepté les procédures d'examen de plaintes individuelles et la plupart des plaintes visent une minorité d'États parties. Les procédures d'enquête du Comité contre la torture et du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes n'ont guère été utilisées et les mécanismes d'examen de plaintes formulées par un État contre un autre État ne l'ont jamais été.

22. La visibilité du système est liée à l'autorité des organes de suivi, laquelle dépend de la qualité du processus de surveillance, des résultats obtenus et des décisions prises ainsi que de la perception que l'on a de l'indépendance et de l'équité des procédures appliquées. L'expérience acquise avec le système actuel montre que des disparités existent entre les organes conventionnels, composés d'experts à temps partiel non rémunérés et désignés par les États parties pour un mandat d'une durée déterminée renouvelable, du point de vue des compétences et de l'indépendance ainsi que de la répartition géographique, de la représentation des principaux systèmes juridiques et de l'égalité entre les sexes. D'autre part, certains membres d'organes conventionnels n'ont pas été en mesure, en raison d'autres obligations, de consacrer tout le temps voulu au travail de leur comité et certains n'ont pas pu participer aux sessions. Étant donné qu'aucune limite n'est fixée au nombre de mandats que les membres peuvent exercer, plusieurs d'entre eux ont siégé dans leur comité sans interruption pendant plusieurs années. Il est à noter que l'article 9 du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et l'article 26 4) du projet de convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées prévoient que les membres des organes correspondants ne seront rééligibles qu'une fois. Il est prévu également qu'il sera tenu compte de l'intérêt que présente une répartition équilibrée entre hommes et femmes (Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture, art. 5 4), et projet de convention sur les disparitions forcées, art. 26 1)). D'autres dispositions détaillées concernant les qualifications et les compétences professionnelles exigées des membres figurent également à l'article 5 2) du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture.

23. Le système conventionnel s'est développé selon les besoins et il ne fonctionne pas comme un cadre intégré et indivisible de protection des droits de l'homme, ce qui affaiblit son efficacité globale. L'existence de sept organes conventionnels agissant indépendamment pour surveiller l'exécution des obligations découlant de la Déclaration universelle des droits de l'homme crée un

risque d'interprétations divergentes qui peuvent déboucher sur des incertitudes au sujet des normes et des principes fondamentaux en matière de droits de l'homme, ce qui nuit à une interprétation holistique, approfondie et commune des dispositions relatives aux droits de l'homme. Le manque de coordination et de collaboration entre les organes conventionnels risque d'aboutir à une jurisprudence contradictoire. Cette question est expressément abordée dans le projet de convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées qui prévoit que le comité institué consulte d'autres organes conventionnels en vue d'assurer la cohérence de leurs observations et recommandations respectives¹⁰. La multiplicité des recommandations émanant de chaque organe conventionnel fait qu'il est difficile aux États parties et aux autres parties prenantes nationales de se faire une idée d'ensemble des principales préoccupations et recommandations suscitées par la situation des droits de l'homme dans ces États. Cela risque de diminuer la possibilité de voir les États parties y donner suite sous forme de plans et de programmes intersectoriels intégrés.

24. Le processus de présentation de rapports ne répond souvent pas à son objectif qui est de donner régulièrement la possibilité à tel ou tel État partie de procéder périodiquement à un examen d'ensemble des mesures qu'il a prises pour aligner ses lois et ses politiques nationales sur les traités auxquels il est partie. La qualité des rapports soumis par les États parties aux différents organes conventionnels varie considérablement. En 2004 et 2005, les comités ont noté que 39 % seulement des rapports examinés étaient conformes aux directives en la matière. Dans 18 % des cas, il en a été fait expressément mention dans les observations finales¹¹. Certains gouvernements ont été félicités par les comités pour la franchise et l'esprit critique dont ils faisaient preuve dans leurs rapports bien documentés, mais de nombreux rapports sont répétitifs et contiennent des informations qui figurent déjà dans d'autres documents ou des données insuffisantes ou sélectives sur la mise en œuvre *de jure* et *de facto* des droits de l'homme dans l'État partie. Dans de nombreux cas, ces rapports sont établis sans consultation des diverses administrations publiques ni débat avec les parties prenantes nationales. Parfois, la société civile n'a pas accès à ces rapports dans le pays concerné.

25. Souvent les organes conventionnels n'ont pas assez d'informations pour pouvoir faire une analyse approfondie de l'exécution, par l'adoption de lois et leur application dans la pratique, des obligations juridiques énoncées dans les traités, ce qui nuit à la qualité du dialogue et des recommandations du comité concerné. Il arrive que les États parties mettent l'accent dans leurs rapports sur les textes législatifs mais n'accordent pas suffisamment d'attention à la mise en œuvre dans la pratique des droits et à leur jouissance effective par chacun. Des informations recueillies par des institutions des Nations Unies et des ONG sur tous les États parties ne sont pas systématiquement disponibles avant l'examen des rapports. Il en résulte que les recommandations ultérieures des organes conventionnels risquent de ne pas avoir la précision, la clarté et la valeur pratique requises pour améliorer la mise en œuvre.

¹⁰ E/CN.4/2005/WG.22/WP.1/Rev.4, art. 28 2).

¹¹ Haut-Commissariat aux droits de l'homme, *Report on compliance of States parties with the existing guidelines for the treaty body reporting procedure*. Document informel du secrétariat établi pour le Groupe de travail technique sur l'harmonisation des directives pour l'établissement des rapports, Genève, 8 et 9 décembre 2005.

26. Malgré la mise en place récente de procédures de suivi par certains organes conventionnels et les activités de coopération technique du HCDH visant à améliorer l'exécution des obligations conventionnelles, le système actuel pêche essentiellement par l'absence de mécanismes de suivi exhaustifs et efficaces grâce auxquels il puisse avoir un impact soutenu et systématique sur la jouissance des droits de l'homme au niveau national. Les gouvernements accordent fréquemment une attention insuffisante aux recommandations adoptées par les organes conventionnels et le fait que les groupes d'intérêts nationaux ne connaissent pas l'existence des procédures de suivi et de ces recommandations ou n'ont pas d'informations à leur sujet rend celles-ci invisibles au niveau national.

III. COMMENT LA CRÉATION D'UN ORGANE CONVENTIONNEL PERMANENT UNIFIÉ POURRAIT PERMETTRE DE REMÉDIER AUX DIFFICULTÉS ACTUELLES

27. La proposition de création d'un organe conventionnel permanent unifié est fondée sur l'idée que, à moins que le système conventionnel international de protection des droits de l'homme ne fonctionne et ne soit compris comme une entité unique chargée de suivre l'exécution de toutes les obligations internationales en matière de droits de l'homme avec un seul point d'accès pour les titulaires de droits, le manque de visibilité, d'autorité et d'accessibilité dont il souffre actuellement persistera. Cette proposition repose également sur la reconnaissance du fait que, sous sa forme actuelle, ce système commence à atteindre ses limites et qu'on peut certes prendre des mesures pour améliorer son fonctionnement à court et à moyen terme, mais des changements structurels plus profonds seront nécessaires pour garantir son efficacité à long terme. À la différence des sept comités à temps partiel qui existent dans le système actuel, un organe conventionnel permanent unifié composé d'experts siégeant en permanence a plus de chances d'élaborer une jurisprudence qui soit à la fois cohérente et fasse autorité. Un organe conventionnel permanent unifié serait accessible aux victimes en permanence et pourrait réagir rapidement face à de graves violations. En tant qu'instance permanente, il aurait la souplesse voulue pour mettre au point des méthodes de travail et des conceptions novatrices de la protection des droits de l'homme et pourrait arrêter des modalités claires de participation des partenaires de l'ONU et de la société civile en s'inspirant des bonnes pratiques du système actuel. Il pourrait également se donner des moyens solides d'aider les États parties à exécuter leurs obligations en matière de droits de l'homme, notamment grâce aux activités de suivi et aux stratégies de collaboration avec le pays envisagées par la Haut-Commissaire dans son plan d'action. Conformément également à ce plan, le secrétariat serait considérablement renforcé pour pouvoir fournir l'appui et les conseils spécialisés qui sont nécessaires à un organe conventionnel permanent unifié et requis pour renforcer les capacités et les partenariats nationaux en vue de faire participer pleinement les pays au processus d'application des traités (par. 145 et 146).

28. Étant donné que les États exécutent leurs obligations en matière de droits de l'homme de manière intégrée et non en fonction d'un traité particulier et que les personnes et les groupes ne jouissent pas de leurs droits ou ne sont pas victimes de violations de ces droits en fonction de tel ou tel traité, un organe conventionnel permanent unifié servirait de cadre à l'application d'une conception exhaustive, commune et holistique de l'application des traités. Contrairement aux sept organes conventionnels actuels qui examinent des rapports soumis selon une périodicité qui varie de l'un à l'autre, un organe conventionnel permanent unifié pourrait adopter des mesures souples et créatives pour encourager la présentation de rapports et optimiser l'efficacité et l'impact du suivi. Par exemple, un seul cycle de présentation de rapports par chaque État partie

sur l'exécution de toutes ses obligations conventionnelles pourrait être introduit, soit une fois tous les trois à cinq ans, ce qui donnerait aux États parties et à leurs partenaires la possibilité de procéder à des évaluations et des analyses approfondies, holistiques, exhaustives et transversales de leur bilan dans le domaine des droits de l'homme au regard de toutes leurs obligations en la matière. Un tel système permettrait de définir les actions prioritaires devant être menées au niveau d'un pays pour garantir l'exécution de ses obligations dans le domaine des droits de l'homme. La présentation de rapports pourrait coïncider avec des processus et des systèmes nationaux tels que l'élaboration et l'application de plans d'action nationaux dans le domaine des droits de l'homme et avec d'autres obligations de l'État partie en matière de présentation de rapports. Du fait de l'examen global de l'exécution par un État partie de toutes ses obligations conventionnelles, la présentation d'un rapport à un organe conventionnel permanent unifié encouragerait une prise en compte plus effective des droits de groupes particuliers ou de problèmes spécifiques dans l'interprétation et l'exécution de toutes les obligations conventionnelles en matière de droits de l'homme, donnant ainsi à celles-ci plus de visibilité et un rôle plus central. En même temps, les compétences spécialisées actuelles des organes conventionnels et les résultats de leurs travaux axés sur des droits et des titulaires de droits particuliers seraient préservés et mis à profit.

29. Une évaluation complète et holistique de l'action d'un État dans le domaine des droits de l'homme au regard de toutes les obligations qui lui incombent en la matière par l'organe conventionnel permanent unifié, qui déboucherait sur un document unique dans lequel seraient formulées toutes les préoccupations et recommandations essentielles, faciliterait l'examen par les États parties et les autres parties prenantes nationales de tout l'éventail des problèmes pertinents en matière de droits de l'homme et des mesures à prendre sur le plan de la législation, des politiques et des programmes pour les résoudre. Du fait qu'elle permet d'avoir un tableau complet des actions prioritaires à mener dans le domaine des droits de l'homme, cette approche holistique faciliterait également le travail des parties prenantes, telles que les ONG, les institutions nationales des droits de l'homme et d'autres éléments de la société civile au niveau des pays qui pourraient ainsi plus facilement intégrer ces recommandations dans leurs programmes nationaux. Les partenaires bénéficieraient de leurs compétences dans différents domaines liés aux droits de l'homme et élaboreraient une approche commune des questions relatives aux droits de l'homme et des besoins en la matière au niveau national.

30. Un organe conventionnel permanent unifié garantirait une certaine cohérence dans l'interprétation des dispositions des traités qui sont analogues ou se recoupent quant au fond. Les plaignants auraient également la possibilité d'invoquer les dispositions analogues ou qui se recoupent quant au fond de plusieurs instruments, ce qui faciliterait une interprétation plus logique et plus cohérente des dispositions analogues quant au fond figurant dans les différents instruments. Un organe conventionnel permanent unifié garantirait également la cohérence et la clarté des observations/recommandations générales et renforcerait ainsi l'interprétation des dispositions conventionnelles. Les décisions et recommandations d'un organe conventionnel permanent unifié renforcerait l'idée que les obligations en matière de droits de l'homme sont indivisibles et qu'il est important d'avoir une conception holistique, commune et exhaustive de la mise en œuvre.

31. Avec un organe conventionnel permanent unifié, la durée du dialogue avec chaque État partie pourrait être allongée et passer de la moyenne actuelle, soit une journée par organe, à cinq jours par exemple en fonction de certains facteurs tels que le nombre de traités ratifiés.

Si au lieu de dialoguer séparément avec sept organes de surveillance, comme c'est le cas actuellement, les États parties n'avaient plus à le faire qu'avec un seul organe et de façon plus approfondie, ce dialogue deviendrait un outil stratégique et permanent de suivi de l'action de chaque État partie dans le domaine des droits de l'homme au regard de toutes ses obligations en la matière. Les États parties seraient encouragés à envoyer des délégations d'experts, y compris des représentants de tous les ministères dont relèvent l'ensemble des questions relatives aux droits de l'homme pour répondre aux questions détaillées des membres du Comité et tirer profit de leurs compétences. Le prolongement du dialogue donnerait aux parties prenantes de nouvelles possibilités de fournir des informations et d'avoir des échanges de vues avec le Comité. L'augmentation de la participation ainsi que de l'information et des échanges de vues sur toutes les obligations en matière de droits de l'homme aboutirait à la formulation d'un ensemble de recommandations plus précises, plus claires et plus concrètes. L'amélioration du dialogue, de la collaboration et des produits encouragerait une participation accrue de la société civile et d'autres acteurs, ce qui faciliterait la mise en œuvre au niveau national.

32. Les membres de l'organe conventionnel permanent unifié seraient disponibles en permanence. Ils pourraient ainsi tirer profit des réalisations actuelles du système pour mettre au point des approches fortes, cohérentes, novatrices et souples pour le suivi de la mise en œuvre des traités. Siégeant en permanence, ils pourraient se prononcer rapidement sur les plaintes individuelles, ce qui donnerait plus de poids aux constatations adoptées dans le cadre des procédures d'examen de plaintes et encouragerait les titulaires de droits à les utiliser davantage. Un organe conventionnel permanent unifié permettrait également de renforcer les capacités de surveillance, des missions de suivi par les experts étant plus envisageables et faisables compte tenu de la nature permanente de leur travail.

33. Un organe conventionnel permanent unifié aurait inévitablement plus de visibilité que les organes conventionnels actuels et serait mieux en mesure de faire connaître ses procédures, ses recommandations et ses décisions au niveau national. Du fait de cette visibilité accrue associée à des procédures publiques et transparentes, les médias s'intéresseraient davantage à ses travaux et il est probable que les conclusions et recommandations qu'il pourrait adopter sur la situation globale des droits de l'homme dans un pays seront plus médiatisées que celles qui sont adoptées sur la mise en œuvre d'un seul traité.

34. En sa qualité d'instance permanente, l'organe conventionnel permanent unifié aurait plus de souplesse que les sept organes actuels non permanents en ce qui concerne la date et le lieu de ses sessions. Il pourrait regrouper l'examen des rapports de plusieurs États parties issus d'une région donnée sur quelques semaines, ce qui inciterait davantage les États sous la pression des autres États de la région à collaborer avec le système. Il pourrait aussi se réunir dans des régions, renforçant ainsi la visibilité du système et garantissant son accessibilité. Il pourrait également organiser régulièrement des missions dans le cadre des activités de suivi ou de renforcement des capacités.

35. Un organe conventionnel permanent unifié pourrait en outre prendre en charge de nouvelles normes. Il serait plus facile d'intégrer le suivi d'un nouvel instrument dans une structure unifiée qui assure déjà le suivi de plusieurs traités que d'incorporer de nouvelles fonctions de surveillance dans le mandat d'un organe conventionnel existant, option qui a déjà été rejetée dans les cas de la Convention contre la torture et du projet de convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées.

36. Du fait qu'il siégerait en permanence, l'organe conventionnel permanent unifié pourrait établir des liens plus étroits avec d'autres organes et mécanismes qui s'occupent des droits de l'homme, tels que les titulaires de mandats au titre des procédures spéciales ou les organes régionaux de protection des droits de l'homme, pour coordonner et renforcer les activités entreprises conformément à leurs mandats respectifs. Un organe conventionnel permanent unifié pourrait aussi avoir plus facilement des contacts avec des organes politiques que sept organes siégeant à temps partiel. Une évaluation globale complète de l'exécution par les pays de leurs obligations juridiques internationales en vertu des traités relatifs aux droits de l'homme, qui ferait l'objet d'un seul document au lieu de sept documents distincts, attirerait probablement davantage l'attention d'organes politiques tels que le futur conseil des droits de l'homme ou le Conseil de sécurité.

IV. MESURES D'APPLICATION: UN ORGANE CONVENTIONNEL PERMANENT UNIFIÉ

37. On examine dans la présente section quelques-unes des formes/modalités possibles de fonctionnement d'un organe conventionnel permanent unifié et les fonctions de supervision, notamment quelques innovations possibles.

A. Formes/modalités de fonctionnement

38. Actuellement, les organes conventionnels se réunissent pendant 57 semaines au total. Pour accomplir les fonctions de supervision actuellement exercées par les organes conventionnels, l'organe conventionnel unifié serait permanent. Ceci aurait des incidences sur ses méthodes de travail et ses procédures, mais aussi sur sa composition, en ce qui concerne tant le nombre de ses membres que les conditions et les qualifications officiellement exigées pour en faire partie.

39. Il est possible d'envisager différents modèles d'organes conventionnels permanents unifiés, mais beaucoup dépend des effectifs d'un tel organe. Un système de chambres ou de groupes de travail permettrait à l'organe d'absorber une charge de travail plus importante et de traiter toutes les procédures. Un tel système permettrait aussi à l'organe conventionnel permanent unifié d'élaborer des mécanismes de suivi renforcés et des approches novatrices de supervision de l'application des traités au niveau national. On pourrait envisager une séparation fonctionnelle entre la présentation des rapports et les communications, les travaux relatifs à ces fonctions pouvant être en outre soit répartis entre les chambres ou les groupes de travail en fonction du traité, du thème ou de la région en cause, soit menés parallèlement. La conception des différentes fonctions et la façon dont celles-ci seraient accomplies dépendraient de la conception générale de l'organe conventionnel permanent unifié.

1. Un organe unique sans chambres

40. Un organe conventionnel permanent unifié dépourvu de chambres ou de groupes de travail permettrait de garantir une interprétation cohérente. Mais ce modèle ne permettrait pas de résoudre les problèmes du système actuel tenant à la charge de travail et risquerait de grossir encore l'arriéré. Par ailleurs, si l'effectif de l'organe est important, peut être sera-t-il difficile de parvenir à un consensus sur les questions de fond et de procédure.

2. Des chambres fonctionnant parallèlement

41. Selon ce modèle, chaque chambre serait pleinement mandatée pour s'occuper de tous les traités et de toutes les fonctions de supervision. L'avantage d'une telle solution résiderait dans la possibilité de répartir les tâches et la charge de travail. Tous les membres du Comité exerceraient les diverses fonctions de supervision, et les travaux réalisés par l'organe au titre des diverses procédures permettraient un enrichissement réciproque. L'expérience du Comité des droits de l'enfant, qui applique actuellement un modèle bicaméral, et celle du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, qui introduira cette modalité au deuxième semestre de 2006, devraient ouvrir des perspectives utiles sur ce qu'il convient d'envisager dans l'examen de cette option.

3. Une chambre par fonction

42. Un organe conventionnel permanent unifié pourrait choisir de créer des chambres distinctes pour l'examen des rapports et celui des plaintes individuelles. Des chambres distinctes pourraient également être créées pour les demandes d'information et pour les visites dans les pays. Une chambre de «suivi» ou d'«application» pourrait également être créée, encore que l'on puisse aussi assigner de telles fonctions à des équipes spéciales au sein des chambres traitant des rapports et des communications. Ce modèle permettrait de répartir les tâches entre les chambres et donnerait aux membres la possibilité de se spécialiser dans les différentes procédures, notamment en ce qui concerne les plaintes individuelles. Il y aurait cependant un risque de déconnexion entre les chambres sur les questions de fond, ce qui pourrait conduire à des divergences d'interprétation. En principe, le travail accompli par l'organe conventionnel permanent unifié dans le cadre d'une procédure devrait inspirer ses travaux concernant ses autres procédures. Il reste que la charge de travail qu'aurait l'organe conventionnel permanent unifié risque de ne pas être suffisamment prise en considération dans cette option et que des mécanismes supplémentaires pour répartir cette charge de travail pourraient s'avérer nécessaires.

4. Une chambre par traité

43. La création d'une chambre par traité présenterait l'avantage de permettre une répartition aisée de la charge de travail et de maintenir la spécificité de chaque instrument. La question de la participation d'experts venus d'États non parties pourrait être écartée dans ce scénario, et il serait possible d'élire des membres possédant des compétences spécialisées. Mais les avantages découlant de la création d'un organe conventionnel permanent unifié – à savoir qu'un tel organe produirait une évaluation holistique, complète et transversale des situations dans le domaine des droits de l'homme, éliminerait les chevauchements et les interprétations potentiellement divergentes, réduirait la charge que représente la présentation des rapports, soulignerait le caractère indivisible des droits, assurerait la notoriété du système et en faciliterait l'accès aux parties prenantes – risquent d'en être diminués car cette méthode reprendrait les séparations et divisions du système actuel. Cela étant, à la différence du système actuel des sept organes conventionnels, un organe conventionnel permanent unifié qui serait composé de chambres s'occupant chacune d'un traité appliquerait des méthodes de travail identiques.

5. Une chambre par thème

44. Dans cette option, les chambres pourraient être structurées en fonction de groupes de droits, par exemple la non-discrimination, l'état de droit, etc. La réduction du risque de divergence dans l'interprétation de dispositions se chevauchant pourrait être un avantage. Définir des groupes n'est cependant pas sans difficultés et, si l'on n'y parvenait pas, il persisterait alors des chevauchements entre les chambres, ce qui risque de conduire à privilégier certains droits au détriment d'autres. Par ailleurs, il est possible que les États parties aient des difficultés à présenter leurs rapports et les parties prenantes à entretenir des relations mutuelles avec un tel système.

6. Une chambre par région

45. Cette solution permettrait de développer des compétences en matière de droits de l'homme dans une région particulière et pourrait renforcer les liens entre les systèmes et partenaires régionaux. Il pourrait toutefois, y avoir un risque d'incohérence entre les chambres. En outre, cette modalité pourrait faire double emploi avec les travaux des systèmes régionaux, ce qui pourrait provoquer l'émergence de normes régionales et non universelles.

B. Fonctions

1. Présentation de rapports

46. La présentation de rapports et le «dialogue constructif» sont à l'heure actuelle les principaux instruments utilisés par les organes conventionnels pour contrôler la façon dont les États parties s'acquittent de leurs obligations conventionnelles. Plusieurs options s'offrent à l'organe conventionnel permanent unifié en matière de présentation des rapports. Il pourrait adopter l'approche du système actuel et examiner les rapports présentés en vertu de chacun des sept traités applicables à un État. Il pourrait demander aux États de présenter un document de base élargi et des rapports consacrés à la mise en œuvre de chacun des instruments auxquels ils ont adhéré. Les réponses à des listes approfondies et intégrées de points à traiter relatifs à toutes les obligations conventionnelles pourraient remplacer les rapports périodiques. Cette dernière approche pourrait faciliter l'établissement des rapports par les États parties, permettre d'éliminer l'arriéré et garantir que l'organe conventionnel permanent unifié dispose d'informations à jour sur la mise en œuvre des traités. Ce système permettrait aussi à l'organe de programmer des années à l'avance l'examen des rapports selon un cycle périodique, qui serait convenu d'un commun accord. Cela permettrait une budgétisation et une estimation convenables des coûts.

2. Plaintes individuelles

47. Un organe conventionnel permanent unifié pourrait instituer des procédures novatrices concernant les plaintes individuelles. Tout comme dans la pratique actuelle des organes conventionnels ayant compétence pour examiner les plaintes, l'organe conventionnel permanent unifié pourrait nommer des rapporteurs spéciaux pour les nouvelles plaintes et les mesures provisoires, ou des groupes de travail. Les responsabilités des rapporteurs spéciaux pourraient être définies selon les prescriptions de l'institution ou de l'instrument (plaintes au titre des protocoles facultatifs se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et

à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, de l'article 22 de la Convention contre la torture et de l'article 14 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale), ou être fixées en fonction de groupes généraux de droits fondamentaux (non-discrimination, sécurité de la personne, torture et non-refoulement, droit à la vie, garanties d'une procédure régulière et administration de la justice, etc.).

48. Un organe conventionnel permanent unifié pourrait introduire des procédures accélérées de traitement des affaires manifestement dénuées de fondement (qui pourraient être tranchées par une chambre composée de trois membres). Il pourrait aussi créer une procédure accélérée pour prendre des décisions concernant les affaires fondées, de caractère courant, où l'on se contenterait de suivre la jurisprudence établie.

49. L'organe conventionnel permanent unifié pourrait avoir compétence pour examiner les allégations de violation de dispositions de deux instruments dans le cadre de la même affaire, à condition que l'État concerné soit partie à ces deux instruments. Ceci favoriserait une interprétation cohérente des principaux instruments relatifs aux droits de l'homme et imprimerait une nouvelle impulsion vers l'adoption d'un système véritablement «unifié». On pourrait envisager une chambre d'examen des plaintes, ou un système de chambres échelonnées.

3. Demandes d'informations

50. Un organe conventionnel permanent unifié ferait mieux connaître l'existence de cette procédure, ce qui pourrait conduire à multiplier les demandes d'informations. Avec sa composition permanente et sa souplesse renforcée, l'organe unifié serait à même de mettre au point des procédures plus efficaces et novatrices, notamment des mesures de suivi plus fonctionnelles.

4. Observations générales

51. Comme dans le cas des organes conventionnels existants, un organe conventionnel permanent unifié adopterait et publierait son interprétation de la teneur des dispositions des instruments relatifs aux droits de l'homme sous la forme d'observations générales/recommandations visant à préciser le sens de ces dispositions. Au rebours du système actuel, un organe conventionnel permanent unifié serait en mesure d'aborder de manière holistique le problème des obligations qui doublonnent dans les traités. L'organe conventionnel permanent unifié serait également bien placé pour introduire des procédures plus transparentes favorisant la participation de toutes les parties prenantes à l'élaboration de ses observations générales/recommandations.

5. Suivi

52. Un organe conventionnel permanent unifié pourrait introduire des mécanismes, en se fondant sur la pratique des organes conventionnels existants, pour suivre la mise en œuvre des observations finales et des recommandations ainsi que des décisions prises dans chaque affaire. Le règlement intérieur de l'organe conventionnel permanent unifié devrait énoncer clairement les compétences de l'organe en matière de suivi, qui pourraient comprendre l'envoi de missions de contrôle sur place.

6. Alerte rapide et établissement des faits

53. Un mécanisme d'alerte rapide pourrait être mis au point par un organe conventionnel permanent unifié. En tant qu'organe permanent, il pourrait réagir rapidement aux violations requérant une attention immédiate, ainsi qu'aux nouvelles situations dans le domaine des droits de l'homme et alerter en temps voulu les acteurs pertinents du système des Nations Unies pour qu'ils prennent les mesures appropriées.

54. Un organe conventionnel permanent unifié aborderait les droits de l'homme d'une manière complète, holistique et transversale et serait donc mieux à même que les organes existants d'évaluer les situations concrètes en matière de droits de l'homme et l'évolution de ces situations au niveau des pays. Se fondant sur la pratique du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, l'organe conventionnel permanent unifié pourrait adopter des procédures d'alerte rapide/d'intervention urgente sans qu'il y ait besoin de modifier les dispositions conventionnelles existantes. Un organe conventionnel permanent unifié pourrait répondre aux violations des droits de l'homme en collaboration étroite avec les titulaires de mandats au titre de procédures spéciales, la division du travail normale entre les organes conventionnels et les mécanismes spéciaux étant maintenue.

7. Coopération avec les partenaires

55. Les relations mutuelles avec les entités des Nations Unies font déjà partie intégrante du système actuel des organes conventionnels. Des dispositions prévoyant des relations officielles figurent dans les traités (Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, Convention relative aux droits de l'enfant et Convention internationale sur la protection de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille) et/ou dans les règlements intérieurs des comités créés en vertu de ces traités (Comité des droits de l'homme, Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Comité contre la torture, Comité des droits de l'enfant). Un organisme conventionnel permanent unifié pourrait encourager un plus grand engagement concret de la part des institutions spécialisées, programmes et fonds des Nations Unies dans le processus de présentation des rapports, à toutes les phases du cycle, tant au plan national qu'au plan international. Tout comme dans le système actuel, l'organe conventionnel permanent unifié pourrait inviter les institutions spécialisées et les autres éléments du système des Nations Unies à présenter des rapports écrits contenant des informations spécifiques sur chaque État partie, et adopter des directives normalisées pour faciliter ce processus.

56. Tous les organes conventionnels ont mis au point des modalités d'échanges avec les organisations non gouvernementales, et ces échanges font désormais partie intégrante du processus de supervision. En outre, les organes conventionnels apprécient grandement les échanges qui se sont développés avec les représentants de la société civile. L'une des mesures à prendre qu'énonce le plan d'action du Haut-Commissaire est de «nouer des liens plus étroits avec la société civile et de collaborer avec ses représentants en vue de la mise en œuvre des droits de l'homme sur le long terme»¹². L'organe conventionnel permanent unifié pourrait

¹² A/59/2005/Add.3, par. 144.

s'appuyer sur les réalisations du système actuel pour renforcer considérablement le rôle des acteurs de la société civile dans ses activités.

8. Journées de débat général

57. Les débats généraux/thématiques organisés par les organes conventionnels existants se sont révélés être de précieux espaces de discussion, qui suscitent la participation de représentants des gouvernements, d'experts à titre personnel, d'organismes et d'institutions spécialisées des Nations Unies comme de membres de la société civile. Les débats généraux/thématiques et les recommandations qui se sont ensuivies ont servi à l'établissement des observations générales et ont incité à entreprendre des études mondiales¹³.

58. Un organe conventionnel permanent unifié pourrait tirer parti de cette expérience et renforcer le rôle des débats généraux/thématiques pour rendre le système visible et accessible. Un tel organe pourrait introduire des approches différentes et plus souples, de sorte à faire participer le plus grand nombre possible de parties prenantes. Il pourrait convoquer dans certaines régions des journées de débat général consacrées à certaines préoccupations en matière de droits de l'homme qui leur seraient particulières. Il pourrait aussi convoquer des journées de débat général sur des thèmes communs aux traités, qui permettraient l'élaboration d'une approche transversale des droits de l'homme. Le bilan des journées de débat général organisées par un organe conventionnel permanent unifié pourrait servir de toile de fond à l'établissement d'observations générales/recommandations sur des questions thématiques pertinentes pour plusieurs traités.

V. QUESTIONS À EXAMINER DANS LA CRÉATION D'UN ORGANE CONVENTIONNEL PERMANENT UNIFIÉ

A. Spécificité

59. Un trait saillant du système actuel des sept traités relatifs aux droits de l'homme réside dans la promotion et la protection des droits de certains titulaires de droits tels que les enfants, les femmes et les travailleurs migrants. Certains commentateurs ont estimé que la création d'un organe conventionnel permanent unifié pouvait conduire à une diminution de la protection de ces titulaires de droits car un tel organe ne serait pas en mesure de surveiller l'application des particularités de chaque traité de manière suffisamment approfondie. Ces commentateurs ont également estimé que la création d'un organe conventionnel permanent unifié se traduirait par un examen moins minutieux de l'application de droits spécifiques tels que le droit de ne pas être torturé ou celui de ne pas subir de discrimination raciale. On a aussi estimé que la création d'un organe conventionnel permanent unifié qui remplacerait les organes existants risquerait de diminuer la capacité qu'ont les organes conventionnels de galvaniser dans leurs procédures les

¹³ Une disposition exceptionnelle de la Convention relative aux droits de l'enfant, l'article 45 c), autorise le Comité des droits de l'enfant à recommander à l'Assemblée générale de prier le Secrétaire général de procéder pour le Comité à des études sur des questions spécifiques touchant les droits de l'enfant. L'Assemblée générale a prié le Secrétaire général d'entreprendre des études approfondies de l'impact des conflits armés sur les enfants et de la violence à l'égard des enfants.

secteurs du gouvernement et de la collectivité qui s'occupent de certaines questions spécifiques ou s'y intéressent. On a par ailleurs affirmé que la diversité des compétences spécialisées qu'offrent les membres des comités existants est plus grande que celle dont pourrait disposer un organe conventionnel permanent unifié. Dans le processus de désignation d'un organe conventionnel permanent unifié, des mesures seraient prises pour empêcher que ne se perdent les connaissances spécialisées qu'offre le système actuel et veiller à ce que le dialogue mené dans le cadre d'un nouveau régime de supervision maintienne l'accent mis actuellement sur la promotion et la protection des droits de titulaires spécifiques et de droits spécifiques. Des mesures seraient également prises pour veiller à ce que le processus des organes conventionnels continue de s'adresser aux secteurs des gouvernements et des collectivités qui s'occupent des droits de titulaires spécifiques ou de questions propres à certains droits, ou qui s'y intéressent.

B. Différents systèmes de ratification

60. La ratification universelle n'étant toujours pas réalisée et les États membres ayant différentes procédures de ratification, la création d'un organe conventionnel permanent unifié pose un certain nombre de difficultés de procédure. Il s'agit notamment de savoir comment les membres d'un organe conventionnel permanent unifié seraient choisis, et si les membres de cet organe pourraient participer aux délibérations et à la prise de décisions sur les obligations conventionnelles de fond que leur propre pays n'a pas acceptées. Dans le contexte étroit des plaintes, dans la pratique actuelle, les membres du Comité des droits de l'homme, du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et du Comité contre la torture peuvent – et ils le font – participer à l'examen des plaintes même si leur pays d'origine n'a pas ratifié les protocoles facultatifs se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques ou à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ou n'ont pas fait la déclaration prévue à l'article 14 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ou à l'article 22 de la Convention contre la torture. Cette question pourrait être aussi réglée par la composition des chambres, si un système de chambres devait être retenu comme la meilleure modalité de fonctionnement d'un organe conventionnel permanent unifié.

C. Composition

61. Le succès de tout système de supervision, y compris d'un organe conventionnel permanent unifié, dépend en fin de compte de la qualité et de l'indépendance des experts qui surveillent l'application des normes conventionnelles. La qualité des membres d'un organe conventionnel permanent unifié pourrait être garantie en instituant des procédures d'élection selon des modalités donnant aux États parties plus d'informations sur les candidats. Des critères plus détaillés de candidature, de qualifications et de compétences ainsi que de durée des mandats, de répartition géographique et d'équilibre entre les sexes pourraient être également introduits. Il faudrait que les membres d'un organe permanent reçoivent une rémunération suffisamment élevée pour attirer les candidats de la plus haute valeur. À cet égard, l'expérience d'organes similaires, notamment de ceux qui fonctionnent au niveau régional, pourrait être utile.

62. Les mécanismes pourraient être conçus de telle façon que les membres conservent leurs liens avec leurs mandants, pour veiller à ce que l'organe conventionnel permanent unifié profite des expériences et des compétences nationales pertinentes et se garde de toute bureaucratisation. Un organe conventionnel permanent unifié pourrait être composé d'une combinaison de membres permanents et de membres non permanents, garantissant ainsi que chaque examen/procédure bénéficie du niveau de compétence approprié. Les membres permanents pourraient apporter continuité, cohérence et homogénéité, et les membres non permanents leurs compétences techniques dans la situation/l'affaire en cause.

63. Un système détaillé de nomination et d'élection d'experts pourrait aussi être élaboré, compte tenu en particulier des différents modes de ratification.

D. Questions juridiques

64. À l'exception du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, tous les organes conventionnels de protection des droits de l'homme sont créés par les traités relatifs aux droits de l'homme dont ils surveillent l'application. La création d'un organe conventionnel permanent unifié pose d'importantes questions juridiques. Différentes options peuvent être envisagées. La première pourrait consister à modifier chacun des traités relatifs aux droits de l'homme, comme envisagé dans les dispositions relatives à leur modification. La deuxième option pourrait être fondée sur un protocole procédural de modification d'ensemble. Des solutions non contraignantes sur le plan juridique pourraient aussi être envisagées. Il pourrait s'agir d'un transfert progressif de compétences à l'un des organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme existants ou, selon une autre formule, de la suspension provisoire des fonctions des organes conventionnels et du transfert de leurs pouvoirs à un organe conventionnel permanent unifié créé par une résolution de l'Assemblée générale.

65. Toutes dispositions de transition dépendraient de l'option considérée comme étant l'approche la plus viable de la création d'un organe conventionnel permanent unifié. L'application concomitante de régimes de surveillance parallèles devrait être évitée car cela compliquerait encore, au lieu de le simplifier et de le renforcer, le régime de supervision. Des systèmes concurrents compromettraient par ailleurs l'objectif de l'opération de réforme. Au minimum, on pourrait envisager une procédure de ratification simplifiée ou l'application provisoire du nouveau régime de supervision en attendant l'entrée en vigueur des modifications (du protocole de modification), comme dans le cas de l'Accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

Annexe 1: Faits et chiffres concernant la présentation de rapports

Ratifications

- Tous les États sont parties à l'un des traités au moins et 75 % sont parties à quatre traités ou plus;
- 71 % de toutes les ratifications possibles ont été faites, ce qui signifie que la ratification universelle est réalisée à plus des deux tiers. À l'exclusion de la Convention internationale relative à la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leur famille, 77 % de toutes les ratifications possibles ont été réalisés.

Le système actuel – quelques faits fondamentaux

- Sept organes conventionnels; trois de plus seront bientôt créés ou sont envisagés (le Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en vertu du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture, le Comité des disparitions forcées et le Comité des droits des personnes handicapées);
- 115 membres élus par les États parties (ou membres du Conseil économique et social);
- 57 semaines de session par an.

Respect par les États parties de l'obligation de présenter des rapports

	Nombre d'États parties	Nombre de rapports initiaux présentés	Nombre de rapports en retard	Nombre d'États parties à jour dans leurs rapports	Nombre total de rapports reçus ¹⁴	Nombre total de rapports reçus au 16 février 2006
Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ICERD)	170 (88 %)	152 (89 %)	437	60 (35 %)	1 695 (80 %)	2 132
Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ICCPR)	155 (80 %)	129 (83 %)	187	53 (34 %)	334 (64 %)	521
Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ICESCR)	152 (78 %)	110 (72 %)	211	62 (41 %)	213 (50 %)	424
Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)	180 (93 %)	151 (84 %)	166	94 (52 %)	592 (78 %)	758

¹⁴ Un certain nombre d'organes conventionnels acceptent des rapports combinés afin de résorber l'arriéré. Un État partie a présenté en un seul document de 24 pages son rapport initial attendu le 17 mars 1978 et 13 rapports périodiques, jusqu'au quatorzième attendu le 17 mars 2004.

	Nombre d'États parties	Nombre de rapports initiaux présentés	Nombre de rapports en retard	Nombre d'États parties à jour dans leurs rapports	Nombre total de rapports reçus ¹⁴	Nombre total de rapports reçus au 16 février 2006
Convention contre la torture (CAT)	141 (73 %)	101 (72 %)	178	45 (32 %)	247 (58 %)	425
Convention relative aux droits de l'enfant (CRC)	192 (99 %)	183 (95 %)	132	115 (60 %)	302 (70 %)	434
Convention relative aux droits de l'enfant – Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés (CRC-OPAC)	104 (54 %)	18 (17 %)	49	55 (53 %)	18 (27 %)	67
Convention relative aux droits de l'enfant – Protocole facultatif concernant la vente d'enfants (CRC-OPSC)	103 (53 %)	14 (14 %)	56	47 (46 %)	14 (20 %)	70
Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants (ICRMW)	34 (18 %)	2 (6 %)	26	8 (24 %)	2 (7 %)	28
Total	1 231 (71 %)	860 (70 %)	1 442		3 417 (70 %)*	4 859

- 70 % de tous les rapports attendus le 16 février 2006 ont en fait été présentés* ;
- 30 % des rapports initiaux n'ont pas encore été présentés;
- Un État qui a ratifié les neuf traités imposant l'obligation de présenter des rapports doit présenter un rapport à un organe conventionnel en moyenne une fois tous les cinq mois et demi;
- Dans la période allant de janvier 2004 à décembre 2005, les rapports de 188 États parties ont été examinés: 36 États devaient présenter un rapport à deux organes conventionnels, 13 à trois organes conventionnels, et deux États à quatre organes conventionnels. De plus, le Comité des droits de l'homme a examiné la situation de deux États parties en l'absence de rapport et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a achevé sa procédure d'examen dans le cas de quatre États parties¹⁵.

¹⁵ Pour la période allant de janvier 2004 à décembre 2005, le Comité a programmé l'examen de la mise en œuvre de la Convention dans 24 États parties. Certains États parties ont été retirés de la procédure d'examen du fait qu'ils avaient présenté leurs rapports. Dans d'autres cas, des examens ont été ajournés à la demande des États parties, car ils avaient indiqué leur intention de présenter les rapports demandés à bref délai.

Annexe 2: État de la présentation de rapports par État partie au 16 février 2006

Pays	Rapports présentés	En attente d'examen	Total des rapports en retard	En retard de 5 ans	En retard de 10 ans	Rapport initial en retard
Afghanistan	5		25	16	8	4
Afrique du Sud	6	4 ¹⁶	7	2		2
Albanie	10	1 ¹⁷	3	1		
Algérie	25	1 ¹⁸	7	1		
Allemagne	35		3			
Andorre	4		2			
Angola	6		6	4	2	2
Antigua-et-Barbuda	4		14	8	5	3
Arabie saoudite	6		3			1
Argentine	34		4			2
Arménie	12		7	1		
Australie	32	1 ¹⁹	2			
Autriche	32	1 ²⁰	4			
Azerbaïdjan	15	2 ²¹	5			3
Bahamas	15		3	2	1	1
Bahreïn	9		5	1		3
Bangladesh	20	1 ²²	8	2		3
Barbade	24		10	6	2	
Bélarus	35		6	2		1
Belgique	27	1 ²³	5			
Belize	7	2 ²⁴	11	4	1	5
Bénin	9	2 ²⁵	5			1
Bhoutan	7		2	1		
Bolivie	27	3 ²⁶	8	1		2
Bosnie-Herzégovine	12	9 ²⁷	6	2	1	4
Botswana	17	2 ²⁸	7	1		4

¹⁶ Rapport initial à troisième rapport périodique (CERD) et rapport initial (CAT).

¹⁷ Rapport initial (CESCR).

¹⁸ Troisième rapport périodique (CAT).

¹⁹ Troisième rapport périodique (CAT).

²⁰ Sixième rapport périodique (CEDAW).

²¹ Deuxième et troisième rapports périodiques (CEDAW).

²² Rapport initial (CRC-SC).

²³ Rapport initial (CRC-AC).

²⁴ Troisième et quatrième rapports périodiques (CEDAW).

²⁵ Deuxièmes rapports périodiques (CAT et CRC).

²⁶ Deuxième à quatrième rapports périodiques (CEDAW).

²⁷ Rapport initial à sixième rapport périodique (CERD) et rapport initial à troisième rapport périodique (CEDAW).

²⁸ Quinzième et seizième rapports périodiques (CERD).

Pays	Rapports présentés	En attente d'examen	Total des rapports en retard	En retard de 5 ans	En retard de 10 ans	Rapport initial en retard
Brésil	28	1 ²⁹	3	2	1	
Brunéi Darussalam	1					
Bulgarie	26		17	8	2	2
Burkina Faso	18		13	5		4
Burundi	14	1 ³⁰	16	8	1	1
Cambodge	13		14	6	1	2
Cameroun	22		11	4		
Canada	41	7 ³¹	1			
Cap-Vert	19	6 ³²	15	7	3	6
Chili	32	2 ³³	7	1		2
Chine	22	2 ³⁴	5	1		
Chypre	32	3 ³⁵	6	1		
Colombie	30	3 ³⁶	7	2		2
Comores	1		5	3	1	1
Congo (République du)	8	1 ³⁷	15	9	6	2
Costa Rica	31	2 ³⁸	9	3	1	
Côte d'Ivoire	15		17	7	2	4
Croatie	15		5			2
Cuba	21	2 ³⁹	9	3		1
Danemark	41	5 ⁴⁰	1			
Djibouti	1		7	2		4
Dominique	1		14	9	6	5
Égypte	31		10	2	1	2
El Salvador	28	7 ⁴¹	3			1
Émirats arabes unis	12		7	2		1
Équateur	33		5			1
Érythrée	4		4			3

²⁹ Sixième rapport périodique (CEDAW).

³⁰ Rapport initial (CAT).

³¹ Quatrième et cinquième rapports périodiques (CESCR), quinzième à dix-huitième rapports périodiques (CERD) et rapport initial (CRC-AC).

³² Rapport initial à sixième rapport périodique (CEDAW).

³³ Quatrième rapport périodique (CEDAW) et troisième rapport périodique (CRC).

³⁴ Cinquième et sixième rapports périodiques (CEDAW).

³⁵ Troisième à cinquième rapports périodiques (CEDAW).

³⁶ Cinquième et sixième rapports périodiques (CEDAW) et troisième rapport périodique (CRC).

³⁷ Rapport initial (CRC).

³⁸ Rapports initiaux (CRC-AC et CRC-SC).

³⁹ Cinquième et sixième rapports périodiques (CEDAW).

⁴⁰ Seizième et dix-septième rapports périodiques (CERD), sixième rapport périodique (CEDAW), cinquième rapport périodique (CAT) et rapport initial (CRC-SC).

⁴¹ Deuxième rapport périodique (CESCR), neuvième à treizième rapports périodiques (CERD) et rapport initial (CRC-AC).

Pays	Rapports présentés	En attente d'examen	Total des rapports en retard	En retard de 5 ans	En retard de 10 ans	Rapport initial en retard
Espagne	36		7	1		2
Estonie	17	4 ⁴²	1			
États-Unis d'Amérique	8	3 ⁴³	6			2
Éthiopie	14	1 ⁴⁴	18	12	7	3
Ex-Rép. yougoslave de Macédoine	14	5 ⁴⁵	7	3		1
Fédération de Russie	38	1 ⁴⁶	2			
Fidji	17		6	2		
Finlande	39	2 ⁴⁷				
France	31		5	1		2
Gabon	17		11	4	2	1
Gambie	6		24	18	12	1
Georgie	15	3 ⁴⁸				
Ghana	24	3 ⁴⁹	8	1		4
Grèce	28	1 ⁵⁰	5	1		1
Grenade	1		12	8	4	3
Guatemala	27	6 ⁵¹	4			3
Guinée	20	3 ⁵²	17	10	5	3
Guinée équatoriale	6		13	6	4	5
Guinée-Bissau	1		10	7	4	2
Guyana	24	14 ⁵³	8	4	2	1
Haïti	14		13	8	4	2
Honduras	11	5 ⁵⁴	7	1		3
Hongrie	35	2 ⁵⁵	5	1		
Îles Cook	0		2	1		
Îles Marshall	2	1 ⁵⁶	1			

⁴² Sixième et septième rapports périodiques (CERD), quatrième rapport périodique (CEDAW) et deuxième rapport périodique (CAT).

⁴³ Deuxième et troisième rapports périodiques (CCPR) et deuxième rapport périodique (CAT).

⁴⁴ Troisième rapport périodique (CRC).

⁴⁵ Rapport initial (CESCR) et quatrième à septième rapports périodiques (CERD).

⁴⁶ Quatrième rapport périodique (CAT).

⁴⁷ Cinquièmes rapports périodiques (CESCR et CEDAW).

⁴⁸ Deuxième et troisième rapports périodiques (CEDAW) et troisième rapport périodique (CAT).

⁴⁹ Troisième à cinquième rapports périodiques (CEDAW).

⁵⁰ Sixième rapport périodique (CEDAW).

⁵¹ Huitième à onzième rapports périodiques (CERD), sixième rapport périodique (CEDAW) et quatrième rapport périodique (CAT).

⁵² Quatrième à sixième rapports périodiques (CEDAW).

⁵³ Rapport initial à quatorzième rapport périodique (CERD).

⁵⁴ Rapport initial (CCPR), quatrième à sixième rapports périodiques (CEDAW) et troisième rapport périodique (CRC).

⁵⁵ Troisième rapport périodique (CESCR) et quatrième rapport périodique (CAT).

⁵⁶ Deuxième rapport périodique (CRC).

Pays	Rapports présentés	En attente d'examen	Total des rapports en retard	En retard de 5 ans	En retard de 10 ans	Rapport initial en retard
Îles Salomon	3		12	8	6	1
Inde	27	6 ⁵⁷	4	2	1	
Indonésie	9	3 ⁵⁸	4	1		1
Iran (Rép. islamique d')	22		8	4	2	
Iraq	25		11	5		
Irlande	13	1 ⁵⁹	3			2
Islande	37	4 ⁶⁰				
Israël	25	5 ⁶¹	1			
Italie	35	3 ⁶²	2			
Jamahiriya arabe libyenne	30	2 ⁶³	6	1		1
Jamaïque	26	1 ⁶⁴	6			1
Japon	16	1 ⁶⁵	5			
Jordanie	25	3 ⁶⁶	10	4		
Kazakhstan	9	2 ⁶⁷	1			
Kenya	9	1 ⁶⁸	9	2		3
Kirghizistan	8		9	1		3
Kiribati	1	1 ⁶⁹	2			1
Koweït	20		10	3		
Lesotho	16		15	6	1	5
Lettonie	15	3 ⁷⁰	3	1		
Liban	25	1 ⁷¹	7	3	1	1
Libéria	1		23	16	13	4
Liechtenstein	11	4 ⁷²	3	1		
Lituanie	12	3 ⁷³	3			1

⁵⁷ Deuxième et troisième rapports périodiques (CEDAW) et quinzième à dix-huitième rapports périodiques (CERD).

⁵⁸ Quatrième et cinquième rapports périodiques (CEDAW) et deuxième rapport périodique (CAT).

⁵⁹ Deuxième rapport périodique (CRC).

⁶⁰ Cinquième rapport périodique (CEDAW), troisième rapport périodique (CAT) et rapports initiaux (CRC-AC et CRC-SC).

⁶¹ Dixième à treizième rapports périodiques (CERD) et quatrième rapport périodique (CEDAW).

⁶² Quatrième rapport périodique (CAT) et rapports initiaux (CRC-AC et CRC-SC).

⁶³ Quatrième rapport périodique (CCPR) et deuxième rapport périodique (CEDAW).

⁶⁴ Cinquième rapport périodique (CEDAW).

⁶⁵ Rapport initial (CAT).

⁶⁶ Troisième et quatrième rapports périodiques (CEDAW) et troisième rapport périodique (CRC).

⁶⁷ Deuxième rapport périodique (CEDAW) et rapport initial (CRC-AC).

⁶⁸ Deuxième rapport périodique (CRC).

⁶⁹ Rapport initial (CRC).

⁷⁰ Rapport initial (CESCR) et deuxièmes rapports périodiques (CAT et CRC).

⁷¹ Troisième rapport périodique (CRC).

⁷² Rapport initial (CESCR), deuxième et troisième rapports périodiques (CERD) et deuxième rapport périodique (CEDAW).

⁷³ Deuxième et troisième rapports périodiques (CERD) et troisième rapport périodique (CEDAW).

Pays	Rapports présentés	En attente d'examen	Total des rapports en retard	En retard de 5 ans	En retard de 10 ans	Rapport initial en retard
Luxembourg	30	1 ⁷⁴				
Madagascar	25	1 ⁷⁵	11	7	4	1
Malaisie	2	2 ⁷⁶	3	1		1
Malawi	6	4 ⁷⁷	14	7	1	4
Maldives	8	2 ⁷⁸	11	5	2	2
Mali	24	2 ⁷⁹	12	4	2	4
Malte	23	1 ⁸⁰	10	4		
Maroc	32	1 ⁸¹	5			2
Maurice	28	3 ⁸²	9	2	1	
Mauritanie	9	1 ⁸³	2	1		
Mexique	37	9 ⁸⁴	4			2
Micronésie (États fédérés de)	1		2	1		
Monaco	7	2 ⁸⁵	7	4		1
Mongolie	31	3 ⁸⁶	6	1		2
Mozambique	4	2 ⁸⁷	17	11	6	3
Myanmar	3		1			
Namibie	13	2 ⁸⁸	14	5		3
Nauru	0		2	1		1
Népal	25		2	1		
Nicaragua	21	1 ⁸⁹	11	5	2	
Niger	18	2 ⁹⁰	14	8	3	2
Nigéria	27		5	2		1
Nioué	0		2	1		1

⁷⁴ Cinquième rapport périodique (CAT).

⁷⁵ Troisième rapport périodique (CCPR).

⁷⁶ Rapport initial et deuxième rapport périodique (CEDAW).

⁷⁷ Deuxième à cinquième rapports périodiques (CEDAW).

⁷⁸ Deuxième et troisième rapports périodiques (CEDAW).

⁷⁹ Deuxième rapport périodique (CRC) et rapport initial (CMW).

⁸⁰ Rapport initial (CRC-AC).

⁸¹ Troisième rapport périodique (CESCR).

⁸² Troisième à cinquième rapports périodiques (CEDAW).

⁸³ Rapport initial (CEDAW).

⁸⁴ Quatrième rapport périodique (CESCR), douzième à quinzième rapports périodiques (CERD), sixième rapport périodique (CEDAW), quatrième rapport périodique (CAT), troisième rapport périodique (CRC) et rapport initial (CMW).

⁸⁵ Rapports initiaux (CESCR et CRC-AC).

⁸⁶ Seizième à dix-huitième rapports périodiques (CERD).

⁸⁷ Rapport initial et deuxième rapport périodique (CEDAW).

⁸⁸ Deuxième et troisième rapports périodiques (CEDAW).

⁸⁹ Sixième rapport périodique (CEDAW).

⁹⁰ Rapport initial et deuxième rapport périodique (CEDAW).

Pays	Rapports présentés	En attente d'examen	Total des rapports en retard	En retard de 5 ans	En retard de 10 ans	Rapport initial en retard
Norvège	43	5 ⁹¹				
Nouvelle-Zélande	32		4			
Oman	3	2 ⁹²				
Ouganda	17		12	4	2	4
Ouzbékistan	16	7 ⁹³				
Pakistan	19	3	5	2		
Palaos	1		1			
Panama	26		17	8	3	2
Papouasie-Nouvelle Guinée	2		13	10	6	1
Paraguay	13		7	1		3
Pays-Bas	32	3 ⁹⁴	1			
Pérou	31	2 ⁹⁵	10	4	1	1
Philippines	26	2 ⁹⁶	15	7	2	3
Pologne	37	4 ⁹⁷	3			
Portugal	28	1 ⁹⁸	5			
Qatar	15	2 ⁹⁹	6			2
Rép. dém. populaire de Corée	7		1			
Rép. dém. populaire lao	21		2	1		
Rép. démocratique du Congo	21	3 ¹⁰⁰	15	6	2	2
République arabe syrienne	25	2 ¹⁰¹	4	1		1
République centrafricaine	9		24	18	10	2
République de Corée	26	3 ¹⁰²	3			1
République de Moldova	11	2 ¹⁰³	6			
République dominicaine	20		8	3		
République tchèque	18	4 ¹⁰⁴	1			

⁹¹ Cinquième rapport périodique (CCPR), dix-septième et dix-huitième rapports périodiques (CERD), cinquième rapport périodique (CAT) et rapport initial (CRC-AC).

⁹² Rapport initial (CERD) et deuxième rapport périodique (CRC).

⁹³ Troisième à cinquième rapports périodiques (CERD), deuxième et troisième rapports périodiques (CEDAW), troisième rapport périodique (CAT) et deuxième rapport périodique (CRC).

⁹⁴ Troisième rapport périodique (CESCR) et quatrième rapports périodiques (CEDAW et CAT).

⁹⁵ Sixième rapport périodique (CEDAW) et quatrième rapport périodique (CAT).

⁹⁶ Cinquième et sixième rapports périodiques (CEDAW).

⁹⁷ Quatrième à sixième rapports périodiques (CEDAW) et quatrième rapport périodique (CAT).

⁹⁸ Quatrième rapport périodique (CAT).

⁹⁹ Rapports initiaux (CAT et CRC-SC).

¹⁰⁰ Troisième rapport périodique (CCPR) et quatrième et cinquième rapports périodiques (CEDAW).

¹⁰¹ Rapports initiaux (CEDAW et CRC-SC).

¹⁰² Troisième rapport périodique (CCPR), cinquième rapport périodique (CEDAW) et deuxième rapport périodique (CAT).

¹⁰³ Deuxième et troisième rapports périodiques (CEDAW).

¹⁰⁴ Sixième et septième rapports périodiques (CERD), troisième rapport périodique (CEDAW) et rapport initial (CRC-AC).

Pays	Rapports présentés	En attente d'examen	Total des rapports en retard	En retard de 5 ans	En retard de 10 ans	Rapport initial en retard
République-Unie de Tanzanie	24	1 ¹⁰⁵	9	4	2	2
Roumanie	30	1 ¹⁰⁶	13	5	2	2
Royaume-Uni	37	1 ¹⁰⁷	1			1
Rwanda	20		16	9	5	2
Sainte-Lucie	7	6 ¹⁰⁸	8	5	3	1
Saint-Kitts-et-Nevis	5		3	1		
Saint-Marin	2		9	5	3	3
Saint-Siège	16		8	2		3
Saint-Vincent-et-les Grenadines	15		14	9	5	2
Samoa	4	1 ¹⁰⁹	2			
Sao Tomé-et-Principe	1		1			
Sénégal	27	1 ¹¹⁰	14	5	1	2
Serbie-et-Monténégro ¹¹¹	25		11	3		4
Seychelles	6		24	14	8	5
Sierra Leone	4		30	19	13	6
Singapour	4	1 ¹¹²				
Slovaquie	11		6	3		
Slovénie	15		3			
Somalie	4		20	16	10	3
Soudan	16		6			1
Sri Lanka	22		9	2		2
Suède	38	1 ¹¹³	2			1
Suisse	14		5	1		
Suriname	18	2 ¹¹⁴	3	2	1	
Swaziland	15	1 ¹¹⁵	8	2		3
Tadjikistan	12	5 ¹¹⁶	7	2		3
Tchad	10		19	10		6
Thaïlande	8		2			2

¹⁰⁵ Deuxième rapport périodique (CRC).

¹⁰⁶ Sixième rapport périodique (CEDAW).

¹⁰⁷ Cinquième rapport périodique (CEDAW).

¹⁰⁸ Rapport initial à sixième rapport périodique (CEDAW).

¹⁰⁹ Rapport initial (CRC).

¹¹⁰ Deuxième rapport périodique (CRC).

¹¹¹ Les organes conventionnels ont abordé de diverses manières la question des obligations des États successeurs en matière de présentation des rapports. Il peut y avoir eu conséquence de légères fluctuations dans le nombre de rapports. Dans le cas présent, les rapports présentés comprennent les rapports soumis par l'ex-Yougoslavie, la République fédérale de Yougoslavie et la Serbie-et-Monténégro. Voir <http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/historicalinfo.asp>.

¹¹² Troisième rapport périodique (CEDAW).

¹¹³ Cinquième rapport périodique (CAT).

¹¹⁴ Troisième rapport périodique (CEDAW) et deuxième rapport périodique (CRC).

¹¹⁵ Rapport initial (CRC).

¹¹⁶ Rapport initial (CESCR), rapport initial à troisième rapport périodique (CEDAW) et rapport initial (CAT).

Pays	Rapports présentés	En attente d'examen	Total des rapports en retard	En retard de 5 ans	En retard de 10 ans	Rapport initial en retard
Timor-Leste	0		8			8
Togo	16	1 ¹¹⁷	21	15	10	1
Tonga	14		5	1		1
Trinité-et-Tobago	25		4			
Tunisie	31		12	3		2
Turkménistan	8	3 ¹¹⁸	8	4		3
Turquie	9	1 ¹¹⁹	5			3
Tuvalu	0		4	2		2
Ukraine	40	4 ¹²⁰	2			1
Uruguay	27		18	7	1	3
Vanuatu	4	3 ¹²¹	2	1		
Venezuela (Rép. bolivarienne du)	33		6	1		2
Viet Nam	22	4 ¹²²	7	2	1	
Yémen	30	2 ¹²³	4	2		
Zambie	27	2 ¹²⁴	2			
Zimbabwe	8		11	5		
TOTAL	3 417	295	1 442	585	225	282

¹¹⁷ Rapport initial (CAT).

¹¹⁸ Rapport initial et deuxième rapport périodique (CEDAW) et rapport initial (CRC).

¹¹⁹ Rapport initial (CRC-SC).

¹²⁰ Sixième rapport périodique (CCPR), dix-septième et dix-huitième rapports périodiques (CERD) et cinquième rapport périodique (CAT).

¹²¹ Rapport initial à troisième rapport périodique (CEDAW).

¹²² Cinquième et sixième rapports périodiques (CEDAW) et rapports initiaux (CRC-AC et CRC-SC).

¹²³ Quinzième et seizième rapports périodiques (CERD).

¹²⁴ Troisième rapport périodique (CCPR) et deuxième rapport périodique (CAT).

**Annexe 3: Temps moyen écoulé entre la présentation des rapports par les États parties
et leur examen par les organes conventionnels en 2005**

Organe conventionnel	Mois			Durée moyenne en mois
Comité contre la torture	Trente-quatrième session	Trente-cinquième session		
	17,5 mois	20,5 mois		19
Comité des droits économiques, sociaux et culturels	Trente-quatrième session	Trente-cinquième session		
	13 mois	18 mois		15,5
Comité des droits de l'homme	Quatre-vingt-troisième session	Quatre-vingt-quatrième session	Quatre-vingt-cinquième session	
	10 mois	12 mois	14 mois	12
Comité pour l'élimination de la discrimination raciale	Soixante-sixième session	Soixante-septième session		
	12 mois	13 mois		12,5
Comité des droits de l'enfant	Trente-huitième session	Trente-neuvième session	Quarantième session	
	24 mois	22 mois	21 mois	22,3
Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes	Trente-deuxième session	Trente-troisième session		
	18 mois	28,5 mois		23,25
Moyenne totale				17,4

Annexe 4: Statistiques relatives aux procédures de plainte individuelle du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de la Convention contre la torture et de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale

Nombre total de cas enregistrés au titre du Pacte		1 453	
Affaires pendantes		316	
Pays présentant le plus haut pourcentage de cas enregistrés			
	État partie	Nombre total de cas enregistrés	Pourcentage total
1.	Jamaïque	177	12,18
2.	Canada	118	8,12
3.	Australie	98	6,74
4.	Espagne	93	6,40
5.	Pays-Bas	82	5,64
6.	Uruguay	79	5,44
7.	Ouzbékistan	71	4,89
8.	France	66	4,54
Total		784	53,95

Nombre total de cas enregistrés au titre de la Convention contre la torture		288	
Affaires pendantes		41	
Pays présentant le plus haut pourcentage de cas enregistrés			
	État partie	Nombre total de cas enregistrés	Pourcentage total
1.	Suède	66	22,92
2.	Suisse	56	19,44
3.	Canada	49	17,01
4.	France	30	10,42
5.	Australie	20	6,94
6.	Pays-Bas	14	4,86
Total		235	81,60

Nombre total de cas enregistrés au titre de la Convention sur l'élimination de la discrimination raciale		35	
Affaires pendantes		3	
Pays présentant le plus haut pourcentage de cas enregistrés			
	État partie	Nombre total de cas enregistrés	Pourcentage total
1.	Danemark	14	40,00
2.	Australie	6	17,14
3.	Suède	3	8,57
4.	Norvège	3	8,57
5.	Slovaquie	3	8,57
6.	Pays-Bas	3	8,57
Total		32	91,43

**Annexe 5: Incidences des organes créés en vertu d'instruments relatifs
aux droits de l'homme sur les ressources financières**

2006-2007	Budget ordinaire	Fonds extrabudgétaires	Total
Experts OC (frais de voyage et indemnité journalière de subsistance) HCDH	5 957 800	2 625 200	8 583 000
Personnel du HCDH	10 756 500	6 133 000	16 889 500
Division pour la promotion de la femme ¹²⁵	2 912 000	n.d.	2 912 000
Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes	1 142 200	n.d.	1 142 200
Services de conférence ¹²⁶	19 200 000	n.d.	19 200 000

2006-2007

Dans le budget ordinaire de l'ONU (chap. 24, Sous-Programme 2), un montant de USD 5 957 800 est alloué aux six organes conventionnels sis à Genève pour les frais de voyage et l'indemnité journalière de subsistance de 92 experts.

Le Sous-Programme 2 du chapitre 9 (Division de la promotion de la femme/Département des affaires économiques et sociales) prévoit un montant de USD 1 142 200 au titre des frais de voyage et de l'indemnité journalière de subsistance des 23 experts du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes.

Le montant total des sommes allouées au titre des frais de voyage et de l'indemnité journalière de subsistance des 117 experts pour l'exercice biennal 2006-2007 s'élève à **USD 7 100 000**.

Un organe permanent constitué de 25 experts coûterait environ USD 7 700 000 par an. Il est prévu que les experts auraient rang de secrétaire général adjoint.

¹²⁵ Le personnel de la Section des droits de la femme de la Division de la promotion de la femme assure le service du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (2 P-4, 1 P-3, 1 P-2 et 2 SG).

¹²⁶ Ces coûts sont seulement indicatifs et n'ont pas été approuvés par les services de conférence pour cet exercice précis mais sont tirés d'estimations précédentes reçues par le HCDH et la Division pour la promotion de la femme.

Coûts des services de conférence

Sur la base des incidences sur le budget-programme indiquées par les services de conférence à New York (concernant la session additionnelle du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes en 2007 (A/59/38, annexe 9) et les deux chambres du Comité des droits de l'enfant) une session de trois semaines et une semaine de groupe de travail coûteront environ USD 1 200 000.

Par conséquent, les 13 sessions¹²⁷ demandées par an nécessiteraient la mise à la disposition des services de conférence d'environ USD 19 200 000. Ces derniers disposent déjà d'un montant presque équivalent.

¹²⁷ Trois sessions par an de trois semaines précédées d'une semaine de groupe de travail pour le Comité des droits de l'homme et le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, trois sessions par an de trois semaines précédées d'une semaine de groupe de travail pour le Comité des droits de l'enfant, deux sessions par an de trois semaines précédées d'une semaine de groupe de travail pour le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, deux sessions de trois semaines par an pour le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, deux sessions de deux et de trois semaines, respectivement, précédées d'une semaine de groupe de travail pour le Comité contre la torture et une session de trois semaines pour le Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

ANNEXE C : Liste des membres

2007
Afrique du Sud Algérie Argentine Bahreïn Equateur Finlande Indies Indonésie Maroc Pays-Bas Philippines Pologne République tchèque Tunisie
2008
Brésil France Gabon Ghana Guatemala Japon Mali Pakistan Pérou République de Corée Roumanie Royaume Uni Sri Lanka Ukraine Zambie
2009
Allemagne Arabie Saoudite Azerbaïdjan Bangladesh Cameroun Canada Chine Cuba Djibouti Jordanie Malaisie Maurice Mexique Nigeria Russie Sénégal Suisse Uruguay