



**Conseil économique
et social**

Distr.
LIMITÉE

E/CN.4/Sub.2/2005/L.48
9 août 2005

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Sous-Commission de la promotion et de
la protection des droits de l'homme
Cinquante-septième session
Point 1 de l'ordre du jour

ORGANISATION DES TRAVAUX

**M. Alfonso Martínez, M. Alfredsson, M. Biró, M. Bossuyt, M. Chen Shiqiu,
M. Cherif, M^{me} Chung, M. Decaux, M. Dos Santos, M^{me} Hampson, M^{me} Koufa,
M^{me} Motoc, M^{me} O'Connor, M. Pinheiro, M^{me} Rakotoarisoa, M. Salama, M. Sattar,
M. Sorabjee, M. Tuñón Veilles, M^{me} Warzazi et M. Yokota: projet de décision**

**2005/... Le rôle d'un organe d'experts indépendants dans le cadre de la réforme
des mécanismes de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine
des droits de l'homme**

La Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme,

*Décide de prier son président de transmettre le document annexé à la présente résolution
sur le rôle d'un organe d'experts indépendants dans le cadre de la réforme des mécanismes de
l'Organisation des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme:*

a) Au Président de la Commission des droits de l'homme;

*b) À la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, en lui demandant
de le diffuser largement, en particulier auprès des missions permanentes des États Membres,
au Siège et à Genève.*

Annexe

LE RÔLE D'UN ORGANE D'EXPERTS INDÉPENDANTS DANS LE CADRE DE LA RÉFORME DES MÉCANISMES DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES DANS LE DOMAINE DES DROITS DE L'HOMME

Résumé

Le présent texte a pour but de contribuer au débat sur la réforme des mécanismes de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme. Il porte sur les questions suivantes:

- a) Les principes sur lesquels les réformes devront s'appuyer;
- b) Les fonctions à accomplir, notamment:
 - i) Les grandes orientations;
 - ii) Les activités normatives concernant:
 - a. L'élaboration de nouvelles normes;
 - b. L'élaboration de directives concernant l'application des normes;
 - iii) L'identification des déficits dans les normes et les méthodes de surveillance;
 - iv) L'identification des bonnes pratiques.

Ces fonctions ne sont pas exécutées par les organes conventionnels, les procédures spéciales ou le Haut-Commissariat aux droits de l'homme: c'est un organe collégial d'experts indépendants élus qui est le mieux à même de s'en charger. Cet organe doit être à l'écoute de représentants de la société civile aussi divers que possible, y compris les organisations non gouvernementales, les institutions nationales pour les droits de l'homme et les organisations intergouvernementales, et il doit travailler en coopération étroite avec eux.

Ce document propose aussi des moyens d'améliorer le fonctionnement de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme.

Introduction

1. La Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme souhaite contribuer au débat concernant la réforme du système des droits de l'homme au sein de l'Organisation des Nations Unies. Cette réforme devrait:

- Être conforme à la Charte des Nations Unies;
- Sauvegarder et consolider les points forts du système existant;
- Améliorer les synergies entre les composantes du système des droits de l'homme.

I. LA NÉCESSITÉ D'UN ORGANE COLLÉGIAL D'EXPERTS INDÉPENDANTS

2. L'existence d'un organe collégial d'experts indépendants parmi les mécanismes de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme est de toute évidence nécessaire, parce que c'est un organe de ce type qui est le mieux à même d'accomplir certaines fonctions essentielles du système. Les activités de l'Organisation des Nations Unies concernant la promotion, la protection et le respect des droits de l'homme doivent former un tout cohérent et la répartition des différents types d'activités entre les différents organes demande à être clarifiée. La réforme devrait améliorer la cohérence du système.

3. Les activités relevant de la promotion des droits de l'homme sont de nature très diverse:

a) Les organes conventionnels remplissent des fonctions importantes de surveillance et de mise en œuvre lorsqu'ils émettent des conclusions concernant des violations ou qu'ils adoptent des observations finales. Le rôle des procédures spéciales est davantage un rôle de supervision générale, consistant à rassembler des témoignages et émettre des critiques¹;

¹ De manière générale, à l'exception du Groupe de travail sur la détention arbitraire, les procédures spéciales, en raison du caractère contradictoire des témoignages, ne peuvent pas adopter de conclusions quant à l'existence de violations. Dans l'exercice de leur mandat, elles peuvent clarifier la portée de telle ou telle norme. Cela ne constitue pas une activité normative au sens normal du terme, mais s'apparente plutôt à la tâche du tribunal lorsqu'il définit la portée de la norme qu'il est appelé à appliquer. Le contrôle par les pairs est une forme très particulière de fonction quasi juridictionnelle. Il s'appuie sur les obligations qui incombent aux États en tant que Membres des Nations Unies, et non pas sur des obligations découlant du droit international général.

b) Le rôle qui concerne la mise en œuvre pratique des normes relatives aux droits de l'homme par des lois, règlements, politiques et pratiques, est exercé principalement par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH). Le plan d'action du HCDH (A/59/2005/Add.3, annexe) envisage pour celui-ci un rôle considérablement amplifié, en particulier par des présences sur le terrain. Cela donne à penser qu'il sera encore plus difficile pour le Haut-Commissariat de s'occuper simultanément d'activités normatives, de surveillance et de mise en œuvre;

c) Dans un processus consistant à identifier les questions pouvant nécessiter l'adoption de certaines normes, réglementations, politiques et pratiques, la première étape devrait être l'examen par un groupe d'experts des incidences de toute proposition, avant la présentation de suggestions concrètes. Dans cette phase initiale, des apports aussi larges que possible de diverses sources, y compris la société civile, sont nécessaires. Des propositions concrètes peuvent ensuite être examinées par un organe politique qui leur donne leur légitimité en les entérinant. Il existe un risque réel que les «textes législatifs» soient insuffisamment mûris s'ils n'ont été examinés que par l'organe politique. De manière générale, les règles, principes, directives et normes ne devraient être adoptés qu'après avoir été minutieusement examinés et débattus par un organe d'experts indépendants.

4. L'activité normative concerne à la fois les règles primaires, par exemple celles qui sont énoncées dans les traités, et les règles secondaires, qui prennent généralement la forme de droit non contraignant («*soft law*»), dans lequel la portée des règles primaires est précisée et rendue opérationnelle, comme le démontrent les travaux et les réalisations de la Sous-Commission. Le besoin permanent d'élaboration des normes primaires se manifeste dans trois contextes:

a) Premièrement, il peut survenir des éléments entièrement nouveaux, nécessitant un nouveau régime juridique pour tenir compte des conséquences qu'ils peuvent avoir pour les droits de l'homme²;

² On peut citer comme exemple l'étude actuelle sur les incidences sur les droits de l'homme des travaux relatifs au génome humain.

b) Le deuxième contexte est celui de la modification d'une situation de fait, qui fait apparaître le besoin d'élaborer des normes applicables à une situation particulière³;

c) Le troisième cas est celui où a été identifié un déficit dans les normes existantes ou les méthodes de surveillance⁴.

Il existe un besoin permanent et important d'élaboration de normes secondaires pour toutes les catégories de droits de l'homme. L'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus est un exemple de ce type de normes. Parmi les exemples faisant autorité de normes déjà adoptées à l'initiative de la Sous-Commission, on peut citer: les Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international relatif aux droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire et l'Ensemble de principes pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité. Les travaux en cours visant à donner effet aux principes généraux en relation avec des problèmes particuliers comprennent par exemple le projet de principes régissant l'administration de la justice par les tribunaux militaires, les travaux sur les directives concernant la discrimination dans le système de justice pénale, les principes directeurs sur l'application des normes et critères relatifs aux droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre l'extrême pauvreté, le projet de directives pour la réalisation du droit à l'eau potable et à l'assainissement et les futures directives sur la corruption et ses conséquences pour le plein exercice des droits de l'homme.

5. C'est un organe de ce type qui est le mieux placé pour intervenir dans cette première étape du processus normatif:

a) Le HCDH, compte tenu de son rôle dans l'application des normes, ne devrait pas avoir de fonctions normatives. Il peut faire des propositions concernant les normes, mais ces propositions doivent être examinées par un organe qui soit indépendant du HCDH;

³ On peut citer comme exemple les travaux sur l'élaboration de directives garantissant que les mesures de lutte contre le terrorisme sont conformes aux impératifs en matière de droits de l'homme.

⁴ On peut citer comme exemple l'élaboration des Principes concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées.

- b) Les procédures spéciales ne peuvent pas jouer ce rôle parce que:
 - i) Elles ont des mandats spécifiques, alors que c'est d'un organe ayant un mandat général que l'on a besoin;
 - ii) Elles peuvent seulement préciser leurs mandats et non pas les élargir;
 - iii) Une seule personne ne peut pas seule faire le travail d'un groupe représentant des systèmes juridiques, situations et disciplines professionnelles différents.

Même si chaque procédure spéciale devait bénéficier des conseils d'un groupe consultatif, et même si les procédures spéciales devaient se regrouper pour proposer de nouvelles normes, leur expérience resterait compartimentée en fonction de leurs mandats;

c) Les organes conventionnels ne peuvent pas jouer ce rôle, parce qu'ils sont limités par les termes de la convention qui les a créés. Ils peuvent donner des orientations quant à la portée de certaines dispositions, par exemple sous forme d'observations générales, mais ils ne peuvent pas établir des directives détaillées sur la manière d'appliquer les règles ou de leur donner effet.

6. Ce qu'il faut en conséquence, c'est un organe représentatif d'experts indépendants capable de réfléchir collectivement, libéré des contraintes d'un mandat spécialisé et de considérations politiques, pour susciter et poursuivre une réflexion novatrice sur les normes en matière de droits de l'homme et leur application. Cet organe devrait veiller à l'équilibre dans l'importance donnée aux droits civils et politiques d'une part et aux droits économiques, sociaux et culturels de l'autre.

II. LA FORME QUE DEVRAIT PRENDRE UN TEL ORGANE D'EXPERTS INDÉPENDANTS

7. L'organe d'experts indépendants doit être suffisamment large dans sa composition pour représenter non seulement les diverses régions mais aussi les différences existant en leur sein. Il devrait compter suffisamment de membres pour être représentatif de tout un éventail de traditions juridiques, d'origines professionnelles et de compétences régionales et nationales. L'expérience semble montrer que, pour avoir un fonctionnement optimal, l'organe considéré

devrait comprendre environ 25 ou 26 membres, peut-être un peu plus. Ceux-ci devraient à la fois être indépendants et être des experts de leur domaine. Il serait préférable, afin de garantir la transparence et la légitimité démocratique de l'organe, que ses membres soient élus plutôt que nommés.

III. LIENS DE L'ORGANE D'EXPERTS INDÉPENDANTS AVEC D'AUTRES ORGANES ET INSTITUTIONS

8. L'organe d'experts indépendants doit entretenir des liens étroits avec l'organe politique habilité à adopter des normes (la Commission ou le Conseil), ainsi qu'avec les procédures spéciales et les organes conventionnels. L'élaboration de normes secondaires pour l'application des normes sera d'une grande utilité aux organes conventionnels et aux procédures spéciales à condition qu'elle tienne compte des principes qui ont déjà été établis. Il importe aussi qu'un tel organe agisse en coordination avec la Commission du droit international (CDI) afin d'éviter les doubles emplois et de faire en sorte que la CDI tienne compte dans ses travaux des préoccupations en matière de droits de l'homme⁵.

9. L'organe considéré devrait veiller à ce que la société civile, y compris les organisations non gouvernementales (ONG) et les institutions nationales pour les droits de l'homme, ait accès le plus largement possible à ses travaux – au moins autant qu'actuellement – et y participe activement. Il est communément admis que la Sous-Commission actuelle est l'instance qui permet le mieux d'associer les ONG aux activités menées au sein de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme. Ses groupes de travail intersessions jouent un rôle particulièrement important à cet égard. Ils permettent une participation ciblée, spécialisée et interactive des ONG dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social ainsi que d'autres associations et ONG. C'est à partir de ces groupes de travail que s'amorce l'évolution des pratiques⁶.

⁵ Une coordination s'imposera par exemple pour ce qui est des travaux actuellement menés par la CDI, au sujet des réserves aux traités, des effets des guerres sur les traités et de la responsabilité des organisations internationales.

⁶ Ainsi, des rapports ont été établis conjointement par des ONG et des membres de la Sous-Commission.

10. L'organe d'experts indépendants devrait aussi entretenir un dialogue avec les institutions spécialisées des Nations Unies et avec d'autres organisations internationales. Les travaux actuels de la Sous-Commission sont suivis par de nombreux organismes, parmi lesquels le Haut-Commissariat des Nations Unies aux réfugiés et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance. Les représentants de l'Organisation internationale du Travail, de la Banque mondiale, du Programme des Nations Unies pour le développement, du Fonds monétaire international et de l'Organisation mondiale du commerce, entre autres, participent activement aux travaux du Forum social.

IV. LA SOUS-COMMISSION

11. À sa cinquante-septième session, la Sous-Commission a une nouvelle fois montré qu'elle était prête à passer au crible ses propres méthodes de travail. Parmi les questions qui appellent un examen, on peut citer:

a) L'établissement de principes directeurs ou de critères concernant la qualité de membre; la durée des mandats;

b) L'amélioration de la détermination des priorités, du choix des sujets et de l'examen des documents de travail et des rapports⁷;

c) Les moyens qui permettraient d'accroître l'efficacité du travail d'information sur des situations concrètes dans des pays particuliers afin de recenser, comme c'est le rôle d'une cellule de réflexion, les thèmes nouveaux à étudier, les problèmes en train d'apparaître et les menaces qui pèsent sur la protection des droits de l'homme;

d) Le rétablissement du rôle de la Sous-Commission plénière dans le cadre de la procédure 1503.

⁷ Document de travail de M. Decaux sur les méthodes de travail de la Sous-Commission touchant les rapports (E/CN.4/Sub.2/2005/5); résolution 2005/... [L.36]; document de travail de M. Alfredsson sur des propositions de sujets de recherche et d'étude (E/CN.4/Sub.2/2004/46).

V. CONCLUSION

12. Cela fait cinquante-huit ans que les organes normatifs politiques perçoivent la nécessité d'un organe d'experts indépendants⁸. La nécessité d'une cellule de réflexion et d'un groupe d'experts indépendants chargés d'entamer le travail d'élaboration de normes et de formuler des directives et des principes pour l'application concrète des règles relatives aux droits de l'homme n'a pas disparu et elle ne fera que croître.

⁸ «Au cours des années, la Sous-Commission a fourni à la Commission des droits de l'homme des indications et des idées fondées sur les compétences et l'expérience de ses membres (et) a aidé à recenser et préciser de nouveaux domaines appelant un examen plus approfondi.» Louise Arbour, Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, 25 juillet 2005. «[La Commission des droits de l'homme] a reconnu non seulement la contribution de grande valeur apportée par cet organe [la Sous-Commission] aux travaux de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme depuis cinquante-huit ans, mais également l'importante contribution qu'il apporte pour ce qui est de mieux faire comprendre les droits de l'homme au moyen de l'étude de questions importantes, de l'élaboration de normes internationales ainsi que de la promotion et de la protection des droits de l'homme dans le monde entier.» M. l'Ambassadeur Makarim Wibisono, Président de la soixante et unième session de la Commission des droits de l'homme, 25 juillet 2005.