

**LE SYSTÈME DES TRAITÉS DE L'ONU RELATIFS  
AUX DROITS DE L'HOMME**  
RENFORCEMENT GRADUEL DANS UN CONTEXTE  
POLITIQUEMENT SENSIBLE

N° 57, juillet 2007

## **Composition du Conseil consultatif pour les questions internationales**

<b>Président</b>	F. Korthals Altes
<b>Vice-président</b>	F.H.J.J. Andriessen
<b>Membres</b>	A.L. ter Beek G. van Benthem van den Bergh M <sup>me</sup> A.C. van Es W.J.M. van Genugten H. Kruijssen M <sup>me</sup> P.C. Plooij-van Gorsel A. de Ruijter A. van Staden M <sup>me</sup> H.M. Verrijn Stuart
<b>Secrétaire</b>	R.J. van der Veen

Boîte postale 20061  
NL - 2500 EB La Haye  
Les Pays-Bas

Téléphone +31 70 348 5108/6060  
Télécopieur +31 70 348 6256  
Courriel [AIV@minbuza.nl](mailto:AIV@minbuza.nl)  
Internet [www.AIV-Advice.nl](http://www.AIV-Advice.nl)

## **Membres de la commission des mécanismes des traités de l'ONU**

<b>Président</b>	C. Flinterman
<b>Membres</b>	M <sup>me</sup> K.C.J.M. Arts Th.C. van Boven T. Etty R. Fernhout W.J.M. van Genugten M <sup>me</sup> J.E. Goldschmidt M <sup>me</sup> C. Hak R. Herrmann T.P. Hofstee M.T. Kamminga F. Kuitenbrouwer M <sup>me</sup> B. M. Oomen N.J. Schrijver M <sup>me</sup> W.M.E. Thomassen M <sup>me</sup> H.M. Verrijn Stuart M <sup>me</sup> J.M. Verspaget
<b>Secrétaire</b>	T.D.J. Oostenbrink

# Table des matières

## Avant-propos

<b>I</b>	<b>Contexte</b>	<b>7</b>
<b>II</b>	<b>Présentation détaillée du système</b>	<b>13</b>
<b>III</b>	<b>Options pour la réforme du système des Nations unies</b>	<b>16</b>
<b>IV</b>	<b>La relation entre le système des traités et le Conseil des droits de l'homme</b>	<b>21</b>
<b>V</b>	<b>Résumé, conclusions et recommandations</b>	<b>24</b>

<b>Annexe I</b>	Demande d'avis
<b>Annexe II</b>	Ratifications et procédures de plaintes
<b>Annexe III</b>	Abréviations

## Avant-propos

Le 3 juillet 2006 le ministre des Affaires étrangères a demandé au Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) de rédiger un avis sur les évolutions au sein du système des traités de l'ONU relatifs aux droits de l'homme. L'AIV était invité à se pencher tout particulièrement sur les projets concernant les mécanismes des traités et le système de l'examen périodique universel prévu par le Conseil des droits de l'homme (cf. la demande d'avis en annexe I).

Cet avis a été préparé par la réunion plénière de la Commission des droits de l'homme de l'AIV, se composant des personnes suivantes : M<sup>me</sup> K.C.J.M. Arts, Th.C. van Boven, T. ETTY, R. Fernhout, C. Flinterman (président). W.J.M. van Genugten, M<sup>me</sup> J.E. Goldschmidt. M<sup>me</sup> C. Hak, R. Herrmann, T.P. Hofstee, M.T. Kamminga, F. Kuitenbrouwer, M<sup>me</sup> B.M. Oomen, N.J. Schrijver, M<sup>me</sup> W.M.E. Thomassen, M<sup>me</sup> H.M. Verrijn Stuart et M<sup>me</sup> J.M. Verspaget.

Le secrétariat était constitué de T.D.J. Oostenbrink (secrétaire de la Commission des droits de l'homme), M<sup>me</sup> E. Jansen, M<sup>me</sup> M. Suijkerbuijk et Th. Schut (tous trois stagiaires). Pour le présent avis, l'AIV a aussi pu faire appel à l'expertise des deux personnes contacts, J.J.H. Geeven et M<sup>me</sup> S. van der Meer (direction Droits de l'homme du ministère).

La demande d'avis mentionne notamment le programme de réformes proposé en 2002 par l'ancien Secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan, le Conseil des droits de l'homme nouvellement institué et les propositions de réformes émises par le bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme (HCDH) concernant les mécanismes des traités, tout particulièrement le *Document de réflexion sur la proposition du Haut Commissaire relative à la création d'un organe conventionnel permanent unifié*<sup>1</sup>. Il s'agit d'une première mouture qui devra être élaborée plus avant.

La demande souligne d'autre part que la réforme du système des organes de traités de l'ONU ne doit pas être négligée, d'autant que celui-ci constitue un outil majeur de l'application au niveau national des normes internationales des droits de l'homme. Elle insiste également sur l'importance d'examiner les relations entre ce système sous sa forme actuelle et le nouveau Conseil des droits de l'homme et d'établir quel rapport devrait exister entre les comptes rendus des différents organes de traités et le système de l'examen périodique universel mis en place par le nouveau Conseil. Le gouvernement fait remarquer qu'une réforme de cette envergure peut être lourde de conséquences pour les organes de traités, qui risquent de perdre sur l'autel de la cohérence des composantes positives propres à chacun d'entre eux.

Le ministre des Affaires étrangères a demandé à l'AIV de développer une vision de la réforme du système des organes de traités et lui a soumis les cinq questions suivantes :

1. « Quelles difficultés les organes de traités comme les pays rapporteurs rencontrent-ils dans la poursuite de leur objectif principal, à savoir le contrôle de l'application des normes internationales des droits de l'homme ?

1 ONU doc. HRI/MC/2006/CPR.1, présenté le 14 mars 2006.

2. Dans quelle mesure les initiatives déjà prises (amélioration de la coordination des travaux, concertation régulière des présidents, etc.) répondent-elles aux problèmes rencontrés par les organes de traités ?
3. Quelles sont les possibilités de réformes approfondies et quels avantages et inconvénients présentent-elles ? À laquelle accordez-vous la préférence et pourquoi ? Comment peut-elle être réalisée au mieux ? Est-il pertinent d'établir une distinction entre les solutions à court et à long terme ? (Les options les plus radicales prennent davantage de temps, ce qui n'est cependant pas une raison suffisante pour les rejeter).
4. Je vous demande de prêter une attention particulière aux avantages et inconvénients liés à la création d'un organe de traité permanent unifié, tel que proposé par le HCDH.
5. Comment votre Conseil envisage-t-il la relation entre les organes de traités (sous leur forme actuelle et dans la version proposée par votre Conseil) et le nouveau Conseil des droits de l'homme, en particulier dans le cadre de l'examen périodique universel ? »

Compte tenu de l'abondance de documents se rapportant aux questions 1 et 2, il est précisé que la réponse pourra être brève, tandis qu'elle devra être plus détaillée pour les questions 3 et 5. Le calendrier de l'ONU se rapportant à cette question ayant été modifié peu après l'envoi de la demande d'avis, une réponse urgente ne s'imposait plus. C'est pourquoi l'AIV a décidé de donner la priorité à deux autres demandes d'avis.

Le chapitre I présente le contexte dans lequel fonctionne le système des traités de l'ONU ainsi que, dans leurs grandes lignes, les problèmes qu'il pose actuellement. Le chapitre II analyse ce système plus en détail et signale les initiatives développées jusqu'à présent en vue de sa révision. Les options envisageables sont exposées au chapitre III, qui évalue les initiatives en cours, les nouvelles propositions, les défis et les alternatives ainsi que leur faisabilité. La relation entre les organes de traités et le Conseil des droits de l'homme fait l'objet du chapitre IV, qui s'arrête plus particulièrement sur la mise en œuvre des propositions faites concernant l'examen périodique universel maintenant officiellement adopté. Dans le dernier chapitre enfin, l'avis présente un rappel des différents points traités ainsi que ses conclusions et recommandations.

Le présent avis a été arrêté le 6 juillet 2007.

# I Contexte

Dans sa demande d'avis, le gouvernement a soumis à l'AIV cinq questions reprises en avant-propos. Les deux premières portent sur les mécanismes actuels des traités et sur les propositions de réformes avancées jusqu'à présent. Dans la troisième, il est demandé à l'AIV d'évaluer les options existantes tandis que la question 4 est orientée sur une des propositions, l'organe conventionnel permanent unifié. La question 5 enfin aborde les aspects « extérieurs » des organes de traités, portant plus particulièrement sur la relation entre le Conseil des droits de l'homme et l'examen périodique universel dont la mise en place est en préparation.

L'AIV est conscient qu'un avis sur le renforcement des mécanismes existants risque d'aboutir au simple rappel et à l'exposé de commentaires sur des propositions faisant déjà partie du dossier ou bien à la présentation de « solutions techniques », certes nouvelles, mais dont on sait à l'avance qu'elles n'auront sans doute pas les effets désirés<sup>2</sup>. C'est pourquoi l'AIV a préféré commencer par esquisser dans ce chapitre la complexité du contexte dans lequel les mécanismes des traités opèrent et en éclairer les conséquences pour leur fonctionnement, avant de se prononcer sur des transformations à plus ou moins longue échéance. Cette introduction définit également le cadre dans lequel se placera l'examen de la relation entre les organes et le Conseil des droits de l'homme ainsi que des problèmes afférents qui doivent retenir l'attention. En traitant cette dernière question, on évoquera les États qui échappent à tout contrôle des organes de traités car ils ont choisi de ne pas être signataires des principaux traités relatifs aux droits de l'homme.

Au cours des dernières décennies, le gouvernement néerlandais s'est engagé sans discontinuer et avec conviction en faveur de la création et du renforcement des mécanismes des traités dans le domaine des droits de l'homme<sup>3</sup>. Les notes successives à ce sujet motivent cet engagement en avançant que : « les droits de l'homme sont (...) universels, qu'ils s'appliquent à chacun, partout et toujours. Au fil des ans, il est apparu (...) avec une évidence accrue que du fait de leur universalité, les droits de l'homme étaient une préoccupation légitime de la communauté internationale<sup>4</sup> ». Cette volonté de renforcement des mécanismes répond au souhait de faire assurer progressivement une grande partie du contrôle du respect des droits de l'homme par des organes de traités composés d'experts indépendants de façon à réduire la composante politique du système

2 Sur ce problème, des avis antérieurs ont été publiés. Cf. entre autres : Commission consultative Droits de l'homme et Politique étrangère (ACM), *Les traités relatifs aux droits de l'homme sous le contrôle des Nations unies*, avis numéro 7, La Haye, juillet 1988 et ACM, *Le contrôle du respect des droits de l'homme par les Nations unies*, avis numéro 22, La Haye, octobre 1996. Cf. également AIV, *Le fonctionnement de la Commission des droits de l'homme des Nations unies*, avis numéro 11, La Haye, septembre 1999 et AIV, *Les Nations unies et les droits de l'homme*, avis numéro 38, La Haye, septembre 2004.

3 Cf. entre autres : Hilde Reiding, *The Netherlands and the Development of International Human Rights Instruments*, Intersentia, Anvers, mars 2007.

4 Ministère des Affaires étrangères, *Note sur la politique relative aux droits de l'homme 2001*.

de contrôle<sup>5</sup>. L'AIV considère d'emblée que cette idée va dans la bonne direction sans toutefois perdre de vue que sa réalisation risque d'être complexe. Un tel contrôle viendra compléter les instruments et procédures politiques et autres, tels que le Conseil des droits de l'homme.

Différents facteurs ont concouru, ces dernières décennies, à la définition des normes des droits de l'homme : l'action d'un noyau de pays – auxquels d'autres pays ont pu se joindre par la suite – décidant à un certain moment de préparer une nouvelle convention, la pression des ONG et l'apport des organes de traités par le biais de leur « jurisprudence » et de leurs commentaires généraux. C'est là un acquis important. Il n'en reste pas moins que l'application de ces traités dans des situations concrètes ne va pas toujours de soi. Les raisons invoquées par les États pour ne pas se conformer à l'interprétation de certaines normes telle qu'elle paraissait convenue sont nombreuses. Comment concilier en effet l'interdiction de la torture et la condamnation à des châtiments corporels traditionnels telles les amputations, l'interdiction de la discrimination des femmes et l'application du droit islamique par exemple ? Peut-on invoquer l'intérêt général pour justifier une réduction de la liberté d'expression ? Il serait simpliste de dire qu'il s'agit là de « questions d'application ». Elles touchent au cœur même du système des traités et sont à l'origine de l'interférence entre les structures et conceptions politiques nationales et l'application judiciaire des traités internationaux, sur laquelle porte cet avis. La réflexion sur l'interaction entre les systèmes de normes conventionnelles et les pratiques nationales ainsi que sur l'adaptation de ces normes aux enjeux de notre époque est par définition un processus perpétuel. Elle constitue une des tâches essentielles des organes de traités. Aussi, en proposant les candidats devant les représenter dans les organes, certains États signataires tiennent peu, voire pas du tout compte des conditions sévères posées aux membres des organes – « haute moralité » et « compétence reconnue dans le domaine des droits de l'homme » (article 28, par 2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques) – mais privilégient plutôt l'habileté à servir au mieux leurs intérêts nationaux.

#### *Ratifications et procédures de plainte*

De nombreux États sont aujourd'hui parties aux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, certains d'entre eux avec des réserves et déclarations très marquées. Un petit nombre a toutefois choisi de ne pas y adhérer du tout. Le nombre de ratifications des différents traités est très variable. Jusqu'à présent seuls 37 États ont signé la Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, tous les pays occidentaux s'étant abstenus. Les Pactes internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels ont par contre fait l'objet de 156 ratifications et ceux relatifs aux droits civils et politiques de 160. La Convention sur les droits de l'enfant et celle sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ont enregistré un très grand nombre d'adhésions, respectivement 193 et 185. Il convient

5 Outre les Pactes internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi qu'aux droits civils et politiques (PIESC et PICP, 1966), il s'agit ici des conventions internationales sur l'élimination de la discrimination raciale (CEDR, 1965), sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF, 1979), contre la torture ou autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CCT, 1984), sur les droits de l'enfant (CDE, 2002) et sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (CTM, 1990). Il existe aussi depuis peu un nouveau Sous-comité de la prévention mis en place dans le cadre du protocole à la convention des Nations unies contre la torture. L'Assemblée générale a adopté deux nouvelles conventions en décembre 2006 : la convention sur les droits des personnes handicapées, le 13 décembre 2006, et, le 20 décembre 2006, celle sur les disparitions involontaires de personnes.



cependant de se demander quelle valeur il faut accorder à ces chiffres : le contrôle du respect de ces traités est-il bien organisé ? Quels changements leur ratification a-t-elle apportés ou pourra-t-elle apporter ? Certains États ne sont en effet devenus membres que sous la pression internationale ou pour faire bonne figure ; souvent ils n'ont pas souscrit aux possibilités individuelles de plainte (cf. Annexe II pour les chiffres à ce sujet). De plus les citoyens ne sont pas informés de leur droit de recours et n'en font guère usage, même si celui-ci a été reconnu par leur pays. Ainsi, durant les 31 années de son existence, la procédure individuelle de plainte prévue par le PIDCP a été utilisée 1550 fois<sup>6</sup>, ce qui équivaut à environ 50 plaintes par an. Des résultats qui sont pourtant nettement meilleurs que ceux enregistrés pour la Convention sur l'élimination de la discrimination raciale qui n'a enregistré que 35 plaintes en 24 ans. Quelles qu'en soient les causes, le recours assez peu fréquent à cette procédure (surtout en comparaison de la CEDH), est la preuve que son potentiel n'est pas encore perçu au niveau mondial, alors que les violations contre lesquelles elle pourrait être employée sont nombreuses. Il y a par exemple lieu de s'étonner qu'aucune plainte n'ait encore été reçue en provenance de 28 des 109 pays reconnaissant le droit individuel de plainte dans le cadre du PIDCP<sup>7</sup>. On pourrait arguer qu'en matière de respect des droits de l'homme, ces pays n'ont manifestement rien à se reprocher qui puisse conduire à une plainte en vertu des conventions internationales, mais cette explication est peu vraisemblable. Cette situation résulte plutôt de l'ignorance de leurs droits par les citoyens, du coût relativement élevé de la procédure et du caractère non contraignant des « jugements » des organes de traités.

D'autre part les pays occidentaux – raisonnant à partir de leur propre situation, où les citoyens peuvent faire usage de procédures juridiques pour faire valoir leurs droits – sont trop rapidement enclins à croire qu'il en est de même partout dans le monde. Ce raisonnement, dont en fait découle aussi le souhait de faire progressivement augmenter le nombre d'États reconnaissant le droit individuel de plainte, est juste en soi. Mais il ne faut pas en exagérer la portée, tant qu'aucune étude systématique n'a analysé comment cet « accès au droit » se traduit dans la pratique. Que signifie en effet l'accès à une procédure de plainte pour quelqu'un sans argent – ou pour quelqu'un qui, ayant tout au plus le statut de client dans un réseau de patronage, se trouve dans une situation de vulnérabilité et de dépendance – sans connaissances ni assistance juridiques, dans un pays reconnaissant officiellement ce droit, mais en entravant l'usage dans la pratique ? À supposer que ces pays y aient souscrit, comment se déroulent ces procédures internationales de plainte en Azerbaïdjan, au Burkina Faso ou en Guinée par exemple ? Aux Pays-Bas, les citoyens n'hésitent pas à faire valoir leurs droits, les avocats ont reçu une formation et il est normal d'engager, au besoin, des procédures judiciaires. Le recours à la justice ou autres instances « judiciaires » internationales y est reconnu, même s'il peut parfois donner lieu à des jugements désagréables, alors que dans beaucoup de pays, ce droit est pratiquement inexistant. Pour les citoyens de ces pays, les droits de l'homme sont encore un idéal à atteindre au lieu d'être un outil juridique à leur service.

#### *Obligations de compte rendu*

La réflexion sur l'amélioration des mécanismes actuels des conventions doit être guidée par la volonté d'opérer au niveau même où les droits de l'homme sont violés, en d'autres termes, d'œuvrer à la réalisation de ces droits pour « tout individu de par le monde ». Le

6 Procédures en cours incluses.

7 Il convient de faire remarquer ici que les pays occidentaux (tels les États-Unis et le Royaume-Uni) sont loin d'avoir tous reconnu le droit individuel de plainte dans le cadre du PIDCP.

paradoxe est que les violations des droits de l'homme dont les États doivent rendre compte devant les organes internationaux de contrôle ont en général été commises par ces États mêmes. Or ils ne sont guère disposés à accepter une restriction de leur souveraineté. Aussi, au début, invoquaient-ils souvent l'article 2, paragraphe 7, de la Charte des Nations unies interdisant à celles-ci d' « intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ». Ils cherchaient alors à taire des informations essentielles et arguaient que certains éléments, pourtant objectivement pertinents pour apprécier la situation des droits de l'homme, étaient de nature politique et qu'ils n'étaient donc pas tenus de les soumettre aux instances de contrôle.

Pour combler ces failles, d'importantes modifications ont été apportées, ces dernières décennies, au système de compte rendu : désormais, les organes de traité peuvent par exemple avoir des consultations officieuses avec les ONG nationales et internationales, qui publient des rapports parallèles et peuvent fournir maintes informations intéressantes. Au fil des ans, ce système est ainsi devenu un outil beaucoup plus efficace qu'on ne l'avait escompté (cet aspect sera examiné plus avant au chapitre II).

On peut également envisager d'instaurer des procédures d'investigation analogues à celles prévues par la CCT ou le Protocole facultatif à la CEDEF : si, selon des renseignements fiables, un État partie ayant adhéré à la procédure porte gravement ou systématiquement atteinte aux droits de l'homme, le comité des traités peut lui demander de fournir des informations ou de présenter ses observations et charger un ou plusieurs membres d'effectuer une enquête confidentielle. Ces dernières années, d'autres comités ont décidé, dans des cas urgents, d'engager une enquête spéciale et dans quelques autres cas, de députer un ou plusieurs de leurs membres dans cet État, avec l'assentiment de celui-ci, même lorsque la convention concernée ne prévoyait pas une telle démarche. Beaucoup de pays, confrontés ainsi plus souvent qu'autrefois au droit international et le trouvant trop menaçant, réagissent plus vivement aux observations qui leur sont faites et qualifient les faits incriminés de « trop politiques » pour être traités par un comité ou avancent que la « marge d'appréciation » est en réalité plus large que celle appliquée par le comité. Il est également arrivé qu'un État décide de dénoncer une convention<sup>8</sup> ou, plus fréquemment, de faire de l'obstruction en ne collaborant que tardivement ou même pas du tout aux rapports obligatoires. Chaque action visant à renforcer les systèmes de contrôle entraîne ainsi sa propre réaction ; c'est pourquoi il appartient aux États souhaitant consolider les mécanismes des conventions de proposer des solutions à ce problème. À l'arrière-plan, d'autres questions jouent également un rôle, comme le besoin de faire reconnaître plus largement l'universalité des droits de l'homme et le débat incessant sur le droit d'immixtion des ONG nationales et internationales dans la politique et la pratique en la matière<sup>9</sup>. Malgré leur effet sur la formulation de recommandations concrètes, nous ne nous attarderons pas sur ces aspects.

Tous les obstacles compromettant le renforcement des mécanismes ne sont pas d'ordre politique ou apparenté. Ces dernières décennies, les différents traités internationaux relatifs aux droits de l'homme ont été préparés indépendamment les uns des autres, chaque comité posant ses propres exigences, et la coordination, tant organisationnelle que

8 La dénonciation de conventions se révélant gênantes pour l'élaboration d'une nouvelle politique fait débat aux Pays-Bas aussi. Des mesures dans ce sens n'ont cependant pas encore été prises.

9 Cf. également à ce sujet ; AIV, *Le rôle des ONG et des entreprises dans les organisations internationales*, Avis numéro 51, La Haye, octobre 2006.

substantielle, entre les différents comités a été longue à démarrer. De nombreux problèmes ont des causes pratiques qu'il ne faut pas négliger : les États doivent produire des rapports régulièrement, même s'ils ne disposent pas de spécialistes dans tous les domaines spécifiques couverts par les conventions ; la discussion plénière des rapports prend une bonne partie du temps, déjà si restreint, prévu pour les réunions ; le soutien fourni par le bureau du HCDH n'est pas suffisant et les missions des différents organes de traités n'étant pas bien délimitées, les rapports doublonnent souvent. Ces problèmes pratiques ont déjà retenu l'attention, témoin le débat portant sur une meilleure harmonisation des tâches des comités. Dans le présent avis, l'AIV fera aussi quelques suggestions à ce sujet.

#### *Réalisation au niveau national*

Pour l'AIV, il importe que les droits de l'homme soient garantis au niveau national, les mécanismes des traités devant être d'abord et surtout évalués en fonction de la mesure dans laquelle ils y contribuent. À cet effet, il faut considérer autant que possible chaque traité et chaque État sans perdre de vue l'ensemble du cycle des rapports. Les questions suivantes pourront guider l'évaluation :

- L'adoption de la convention se traduit-elle dans l'ordre juridique national, sur le plan constitutionnel, mais surtout dans la pratique juridique quotidienne ? Est-il possible d'y faire appel directement, y a-t-il des signes indiquant qu'on cherche à entraver une telle procédure ? Et si, selon la constitution de l'État en question, une loi d'adaptation est nécessaire, celle-ci a-t-elle été adoptée ? Quelles sont les lacunes ou barrières éventuelles ?
- Quels sont les canaux d'accès au droit au niveau national ? Les victimes y ont-elles directement accès ou doivent-elles passer par des avocats, des « para-juristes », des églises, des ONG, des syndicats ou des groupements de femmes ? Quelle est la voie la plus efficace, étant donné la culture et la situation politique, sociale et économique du pays ?
- Comment se déroule la communication entre l'organe de contrôle international et l'État ? Celui-ci accepte-t-il les conseils ou n'y est-il pas ouvert ? Comment se déroule la communication interne entre les différents ministères concernés et le parlement ? Si l'on se place du point de vue des victimes ou dans la perspective de la prévention des violations, l'État concerné a-t-il besoin de conseils techniques et d'outils adéquats ou plutôt de réprimandes ?
- Quel suivi est donné aux conclusions et recommandations des comités ? Comment peut-on éviter que l'État en question estime que le compte rendu périodique le libère de toute obligation pour un bon nombre d'années ? Un parlement ou des organisations de la société civile, telles que les ONG ou les instituts nationaux pour les droits de l'homme, peuvent-ils demander aux autorités de cet État de justifier de leur politique ? Comment celles-ci réagissent-elles lorsqu'il leur est reproché de ne pas suivre les recommandations des organes de traité ?

#### *Communication avec les mécanismes extérieurs à la convention*

Le tableau brossé ci-dessus devient encore plus complexe si l'on prend en compte le grand nombre de procédures ou mécanismes spéciaux que l'ancienne Commission des droits de l'homme – aujourd'hui Conseil des droits de l'homme – a mis en place au cours des années dans le cadre de l'exécution de son mandat, tel que consigné dans la résolution 1235 (XLII) du Conseil économique et social en 1967. Les groupes de travail et rapporteurs ainsi créés se concentrent soit sur la situation des droits de l'homme dans un pays spécifique (rapports par pays) soit sur des pratiques constituant des atteintes graves aux droits de l'homme dans de nombreux pays (rapports thématiques). À ces procédures publiques est venue s'ajouter en 1970 la procédure confidentielle prévue par la résolution

1503 (XLVIII) du Conseil économique et social. En outre, la sous-commission des Nations unies a joué de son côté, pendant des années, un rôle dans ce domaine<sup>10</sup>, action complétée par les efforts, en relation directe ou indirecte avec les droits de l'homme, de nombreux autres organes onusiens : son Secrétariat et plus particulièrement le bureau HCDH, mais aussi le Conseil de sécurité, et des organes tels que le Fonds pour l'enfance (UNICEF), le programme de développement (PNUD), des institutions spécialisées – l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et les institutions financières internationales –, les tribunaux pénaux spéciaux et la Cour pénale internationale. Tous ont œuvré à la protection des droits de l'homme<sup>11</sup>.

10 Pour plus de détails sur ces procédures, consulter les deux avis du Conseil consultatif pour les droits de l'homme et la politique étrangère (ACM) – existant alors –, *Le rôle de la sous-commission des Nations unies dans la prévention de la discrimination et la protection des minorités*, avis numéro 20, La Haye, 1996 et ACM, *Le contrôle du respect des droits de l'homme par les Nations unies*, avis numéro 22, La Haye, 1996. Cf. également la décision récente du Conseil des droits de l'homme le dotant d'une Commission consultative (UN Doc. A/HCR/5, L.2 du 18 juin 2007).

11 Cf. ; Theo van Boven, 'Urgent Appeals on Behalf of Torture Victims', in *Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan*, Bruylant, Brussel, (2004), pp. 1637-1652. Il décrit cet appareil complexe et confus en ces termes ; '...the United Nations system comes across like a quagmire of standards, procedures and mechanisms developed in an incremental way in order to respond to political aspirations and socio-humanitarian needs rather than resulting from a coherent vision and planned strategy. The United Nations approach comes across like a roadmap through a land full of hilly obstacles and unexpected ravines'.

## II Présentation détaillée du système

Au chapitre précédent, nous nous sommes arrêtés brièvement sur l'obligation des États – prévue par toutes les conventions relatives aux droits de l'homme – de rendre compte périodiquement de la situation dans leur pays à l'organe concerné. Cette contrainte a contribué de façon incontestable à la consolidation de la responsabilité tant nationale qu'internationale d'un grand nombre d'États en matière de respect des droits de l'homme, au renforcement de l'attention accordée à ces droits au niveau national et au sein des Nations unies ainsi qu'à l'élaboration d'un cadre normatif international. Leur qualité ayant été améliorée, les observations conclusives et les recommandations des organes de traité ont pu avoir un impact direct sur l'élaboration de réglementations, de politiques et de programmes nouveaux. Le système de compte rendu remplit ainsi un certain nombre de fonctions indépendantes<sup>12</sup> :

- *examen initial*, étudier la législation et la pratique nationales ;
- *suivi*, inventaire des évolutions pertinentes au niveau national ainsi qu'à celui des organes de surveillance ;
- *formulation de stratégies* – concevoir des mesures nécessaires à la mise en œuvre des obligations dans le cadre des conventions ;
- *contrôle public* – rendre compte devant les citoyens, les organisations nationales de la société civile et la communauté internationale représentée dans les comités de traités ;
- *évaluation* – apprécier la valeur des évolutions par comparaison avec les comptes rendus précédents et celle des objectifs réalisés ou non ;
- *identification des problèmes* – signaler les carences et les obstacles auxquels il faudra remédier ;
- *échange d'informations* – rassembler et échanger des informations permettant aux États parties, aux organisations de la société civile et aux organes de surveillance de tirer des enseignements.

Les obligations de compte rendu prévues par le système des traités ont pour objectif premier, grâce à un dialogue constructif avec les États parties dans un contexte non politisé, de contribuer au renforcement de la protection des droits de l'homme et leur propagation au niveau national. L'efficacité du dispositif de compte rendu dépend totalement de la qualité de l'interaction entre le niveau national et le niveau international. Si le contrôle international est superficiel, trop tardif ou insuffisant, les pays ne seront guère enclins à investir temps et énergie dans la préparation des rapports. Mais d'un autre côté, si les rapports sont considérés au niveau national comme un exercice bureaucratique effectué par obligation, les conditions pour un dialogue international constructif ne seront pas réalisées.

La pratique révèle que le système actuel des traités, notamment grâce à la périodicité du contrôle et au renforcement du suivi, a désormais une influence sensible au niveau national. Ces contrôles poussent les États à respecter leurs obligations et les contraignent à se justifier s'ils n'y répondent pas. La rédaction des rapports peut permettre d'engager un

12 Cf. entre autres 'The Purposes of Reporting' de Philip Alston, dans *Manual on Human Rights Reporting*, New York, 1991, p. 13-16, et ONU doc HRI/MC/2007/2, *Report of a brainstorming meeting on reform of the Human Rights Treaty Bodies*, Triesenberg, Liechtenstein, juillet 2006.

débat national à l'échelon gouvernemental ou non gouvernemental et fournir aux ONG, aux instituts nationaux pour les droits de l'homme et autres organisations de la société civile une tribune pour mettre en lumière leurs intérêts. Elle a d'autre part contribué à l'affirmation de la responsabilité publique des gouvernements en matière de droits de l'homme.

Dans les États reconnaissant le droit individuel de plainte, le contrôle exercé par les organes des traités, bien que non contraignant, a permis à des personnes dont les droits avaient été violés de bénéficier de différentes formes de réparation. D'autre part, les instances judiciaires et les tribunaux nationaux se réfèrent de plus en plus souvent à la quasi-jurisprudence des organes de traité, œuvrant ainsi à l'élaboration d'un cadre normatif international.

Mais d'un autre côté, le système – en particulier la procédure de rapport – ne fonctionne pas de façon optimale. Cela est dû à différents facteurs. Au premier chapitre, nous avons déjà signalé que les rapports obligatoires étaient remis très tardivement, qu'ils faisaient souvent double emploi et que les méthodes de travail des comités étaient très disparates. Il faut citer également l'augmentation du nombre d'organes de surveillance, l'alourdissement des tâches des comités suite à l'accroissement du nombre d'États parties<sup>13</sup>, avec les conséquences que cela implique pour les services du personnel et des finances du bureau du HCDH. En outre, le système est peu connu du public car il fonctionne surtout au niveau des gouvernements, des juristes spécialisés et des ONG. L'AIV, comme autrefois le Conseil consultatif pour les droits de l'homme et la politique étrangère, ayant largement exposé les points forts et les faiblesses de ce système dans des avis précédents, les aspects signalés ci-dessus ne feront pas l'objet d'une analyse plus détaillée.

#### *Initiatives de réformes*

Le besoin de réformes n'est pas nouveau<sup>14</sup>. Dès 1988, l'expert indépendant nommé par le Secrétaire général des Nations unies, Philip Alston, concluait que le système des traités avait atteint un point critique<sup>15</sup>. Il affirmait que, sous sa forme actuelle, le système serait, à la longue, totalement inefficace et formulait un grand nombre de recommandations de caractère technique afin de l'améliorer. Depuis, des réformes et des modifications modestes ont été introduites petit à petit. Les mesures suivantes visaient à rationaliser les rapports nationaux et internationaux, tout en préservant leur qualité :

- introduction de références croisées dans les rapports des États établis dans le cadre des différents traités ;
- mise en place de dispositifs de coordination dans les services administratifs nationaux ;
- meilleure coordination entre les comités des traités ainsi qu'entre ces comités et les institutions spécialisées ou d'autres instances ;
- introduction éventuelle d'un seul rapport global par pays au lieu d'un rapport par convention et par pays.

Dans son rapport de 2002 intitulé « Renforcer les Nations unies », le Secrétaire général proposait de regrouper les rapports rédigés par les pays dans le cadre des traités relatifs

13 Depuis 1970, le nombre de comités est passé de un à dix.

14 Cf. entre autres Doc. ONU A/50/170, 26 février 1996, par. 7 et par exemple Amnesty International, *United Nations: proposals to strengthen the Human Rights Treaty Body System*, Londres, septembre 2003.

15 Cf. Doc. ONU A/44/668.

aux droits de l'homme en un seul qui serait examiné par les différents organes. Bien que cette proposition ait stimulé le débat sur la poursuite de l'harmonisation des activités des organes conventionnels, il s'est avéré, lors d'une réunion au Liechtenstein en 2003, où elle a été amplement discutée, qu'elle ne recevrait pas le soutien d'une majorité politique<sup>16</sup>. Le regroupement des rapports, pour ne pas parler des comités eux-mêmes, paraissait donc peu opportun. À la recherche de nouvelles solutions, le Secrétaire général proposa deux stratégies en 2005 : une pour le moyen terme, axée sur l'harmonisation, une plus forte implication des pays et la rationalisation des rapports, et une autre pour le long terme, autour du concept de Système unifié d'organes conventionnels<sup>17</sup>. Cette idée a été élaborée dans le Plan de gestion stratégique 2006-2007 du HCDH et dans ses propositions prévoyant la mise en place d'un organe conventionnel permanent unique<sup>18</sup>. Ces propositions feront l'objet du chapitre suivant.

16 Cf. Doc. ONU HRI/ICM/2003/6, rapport de la réunion de Malbun, Liechtenstein, mai 2003.

17 Cf. Doc. ONU A/59/2005, Dans une liberté plus grande : vers le développement, la sécurité et les droits de l'homme pour tous, mars 2005, par. 147.

18 Cf. Doc. ONU HRI/MC/2006/CRP.1 du 14 mars 2006, p. 13-17. Cf. également ; doc. ONU A/59/2005/Add.3.

### **III Options pour la réforme du système des traités des Nations unies**

Il est manifeste que les organes conventionnels actuels, tels qu'ils ont été élaborés au fil des ans sur une base ad hoc, sont loin de constituer en 2007 un système efficace, intégré et indissociable. Certaines difficultés, signalées dès les années quatre-vingt dix du siècle dernier, n'ont toujours pas été levées. Jusqu'à présent, toutes les tentatives d'amélioration et de renforcement du système des Nations unies n'ont pas apporté de résultats substantiels. Les discussions des propositions du HCDH en la matière n'avancent guère non plus, ce qui du reste n'est pas pour étonner vu la priorité accordée à la mise en place du Conseil des droits de l'homme. Il est urgent de prendre des mesures car l'immobilisme ne saurait être une option. L'AIV examine ci-dessous les différentes possibilités en se plaçant d'abord dans la perspective du long terme et se concentre sur la proposition de mettre en place un organe conventionnel permanent unique.

#### *Long terme*

En mars 2006, la HCDH a proposé de remplacer les organes conventionnels actuels par un organe conventionnel permanent unique. Elle souligne que les droits de l'homme ne peuvent qu'être servis par une réforme renforçant l'autorité, la qualité et l'efficacité du système et qu'il faut veiller à ne pas trop alourdir les tâches de celui-ci. Afin de renforcer ce système, la HCDH plaide pour l'intégration des organes conventionnels, pouvant aboutir à différents modèles, dont le plus élaboré serait celui d'un organe unique. D'autres variantes sont envisageables, tel un organe unique comportant des « chambres » qui reprendraient les fonctions spécifiques des différents organes<sup>19</sup>.

On peut avancer encore d'autres arguments en faveur d'un organe unique. L'intégration des rapports permettra une évaluation plus cohérente de la situation des droits de l'homme dans un certain pays et une approche plus uniforme de l'interprétation des normes conventionnelles existantes. En dotant les membres de l'organe unique de postes permanents et à temps plein, on en fera un organe de qualité, toujours disponible et opérationnel à tout moment en cas de violations graves. D'autre part sa mission étant le contrôle du respect de tous les droits de l'homme, cet organe gagnera en visibilité ainsi qu'en autorité et sera plus accessible aux ayants droit. Enfin bénéficiant d'une plus grande notoriété, il pourra engager un dialogue plus productif avec les États parties concernés tandis que les ONG et autres organisations pourront être invitées à contribuer de façon plus substantielle aux discussions sur le respect des obligations conventionnelles. Des avantages comparables peuvent être obtenus dans le domaine de la coopération avec d'autres organes ou institutions des Nations unies actifs dans le domaine des droits de l'homme et avec, par exemple, les institutions spécialisées de l'ONU. À l'heure actuelle, cette coopération, fragmentaire et peu structurée, ne concourt pas assez à un contrôle efficace.

La proposition de la HCDH présente cependant quelques graves inconvénients. En voici quelques-uns.

Citons d'abord un problème d'ordre général, le climat politique actuel. Les négociations sur les méthodes de travail du nouveau Conseil des droits de l'homme, qui viennent de

<sup>19</sup> Dans sa proposition, la HCDH utilise les termes de « séparation fonctionnelle », la répartition entre les chambres se faisant « en fonction du traité, du thème ou de la région en cause ».



s'achever, ont fait apparaître que les rapports de forces sur la scène politique internationale menacent les acquis du passé. Les discussions récentes sur l'examen périodique universel (cf. chapitre IV), le code de conduite des rapporteurs spéciaux et les accords concernant les résolutions visant un pays donné ont pris une tournure préoccupante.

S'agissant des organes conventionnels, il n'est pas sûr que le regroupement des sept organes actuels (qui passeront bientôt au nombre de dix) en un seul apporte une véritable solution. L'expression de la diversité et de la spécificité des droits de l'homme, possible dans le système actuel des traités, peut également poser problème. Les intérêts, besoins et conditions spécifiques à certains groupes d'ayants droit ont justifié la conclusion, au fil des ans, de traités distincts (discrimination raciale, discrimination à l'égard des femmes, droits de l'enfant, etc.). Il sera très difficile, sinon impossible, de tenir compte de façon adéquate de tous les aspects pertinents dans un seul organe conventionnel. La création et le fonctionnement d'un organe unique seront de toute évidence des tâches complexes et coûteuses pour le HCDH ; il faut cependant ajouter qu'il n'en est pas autrement aujourd'hui, d'autant que la récente adoption de deux nouveaux traités dotés chacun de leur propre mécanisme de contrôle ne fera qu'alourdir la gestion de la structure conventionnelle actuelle<sup>20</sup>.

L'AIV estime que le plus gros obstacle à la création d'un organe unique est de nature juridique. Les organes actuels bénéficient d'une grande indépendance et autonomie dans l'exercice de leur tâche de surveillance. Leur mandat repose sur le traité dans le cadre duquel ils ont été créés (seule la création du comité des droits économiques, sociaux et culturels est basée sur une résolution). Ils doivent rendre compte de leurs activités à l'Assemblée générale des Nations unies, mais sur le fond, celle-ci n'a pas la compétence de leur donner des instructions ni de les réprimander. Juridiquement, les comités ne sont pas subordonnés à l'Assemblée générale, ce sont des organes « sui generis ». La HDCH propose notamment d'étudier s'il est possible de procéder à l'aide d'amendements aux conventions existantes. Dans la négative, on pourrait envisager d'opter pour des protocoles complémentaires. L'AIV estime toutefois que, quelle que soit l'option choisie, la voie juridique reste délicate, incertaine et sans aucun doute très longue. Engager des négociations afin de modifier les traités n'est pas non plus dénué de risques car certains États chercheront à les faire traîner en longueur. La lenteur du processus décisionnel concernant le programme de réformes du Conseil des droits de l'homme constitue un sérieux avertissement à cet égard. Enfin la proposition de la HCDH a suscité des réactions principalement négatives de la part de nombreux États parties, des organes conventionnels, des ONG et des experts et risque donc de se heurter à l'absence de volonté politique.

En conclusion, l'AIV estime que la création d'un organe conventionnel permanent unique, pour autant qu'elle soit réalisable, n'est pas souhaitable, même à long terme. Pour des raisons d'ordre politique, pratique et juridique, il n'est pas réaliste de compter qu'elle pourra générer des avancées significatives. C'est pourquoi le conseil estime qu'il est préférable, pour le court et le moyen terme, d'examiner comment préparer la voie à une coopération plus intense et plus efficace entre les organes existants.

20 Lors de la deuxième session du Conseil des droits de l'homme en novembre 2006, le Canada a déposé une résolution prévoyant l'analyse des forces et des faiblesses des différentes propositions ONU doc. A/HCR/2, L.40/Rev.1). Les résultats de cette étude sont encore inconnus.

### *Court et moyen terme*

La création d'un organe conventionnel unique n'étant pas souhaitable, même à long terme, pour des raisons pratiques, politiques et juridiques et pour le risque de perte de spécificité qui en résulte, on peut envisager d'étudier d'autres options de regroupement, moins ambitieuses, mais tout de même profitables et sans doute réalisables.

La première possibilité serait la fusion du Comité pour les droits de l'homme et du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, qui permettrait de marquer, au niveau des institutions, l'indivisibilité des droits de l'homme. Au lieu de ce dernier comité, on pourrait opter pour le Comité contre la torture, son mandat coïncidant en partie avec celui du Comité pour les droits de l'homme. De tels regroupements engendreraient aussi, des complications d'ordre juridique ou autre, mais elles seront moindres que dans le cas de la création d'un organe conventionnel unique. Le Conseil économique et social pourrait par exemple, en application de dispositions du PIESC, mandater le Comité des droits de l'homme pour le contrôle du respect de ce pacte.

La deuxième suggestion concerne les procédures de plainte. À partir de 2008, quand tous les comités se réuniront à Genève, toutes les plaintes selon les procédures actuelles seront acheminées vers le bureau HCDH. Ce bureau sera alors une sorte de « boîte aux lettres » commune et de secrétariat de tous les comités. Il faudrait considérer s'il est possible que les groupes de travail se chargeant du traitement des plaintes dans les différents comités se réunissent tous durant la même période afin que les effets de synergie soient encore plus sensibles. Le nombre de plaintes déposées jusqu'à présent étant relativement réduit, il serait intéressant d'étudier si l'application de cette méthode de travail et la promotion plus marquée du rôle de « boîte aux lettres » commune rempli par le bureau du HCDH pourraient améliorer la visibilité du système ainsi que sa clarté pour le plaignant, la qualité du traitement des plaintes et la cohérence de la jurisprudence. Une telle évolution pourrait même conduire à long terme à la création d'une « chambre des plaintes » commune<sup>21</sup>.

Les comités actuels peuvent aussi intensifier leurs efforts en faveur de l'harmonisation, de la coordination et de l'intégration des différents aspects de leurs mandats, tout en préservant la spécificité de chacun d'entre eux. L'harmonisation pourrait concerner en premier lieu les procédures prévues par les traités (compte rendu, plaintes individuelles et investigation) et viser, au-delà des méthodes de travail, une interprétation des normes basée sur l'expérience mutuelle et la concertation.

S'ils veulent effectuer leurs activités correctement, les comités doivent gérer leur agenda avec fermeté ; ils ne seront ainsi plus confrontés au problème du retard dans le traitement des rapports des pays, qui actuellement ne fait que s'accroître. Il faut en effet mettre fin à cette situation regrettable, où les pays s'acquittant consciencieusement de leurs obligations en sont peu gratifiés, alors que paradoxalement les mauvais élèves sembleraient presque récompensés. Or comme le nombre de conventions prévoyant des comptes rendus ne cesse d'augmenter, ce problème ne fera que s'étendre et se compliquer. Il est donc urgent de parachever le processus de rationalisation des procédures engagé par les comités. À cet égard, l'AIV signale les directives établies récemment par les comités pour l'élaboration d'un document de base commun, présentant les principales données sur le pays concerné et

21 On pourrait s'inspirer à cet égard de l'organisation du contrôle du respect des conventions dans le cadre de l'Organisation internationale du travail ou bien dans le domaine du droit international de l'environnement et tirer des enseignements des expériences à ce sujet. Cf. entre autres Anne F. Bayefsky, *The UN Human Rights Treaty System in the 21st Century*, Kluwer Law International, La Haye/Londres/Boston, 2000.

des informations sur l'application par celui-ci des dispositions de fond communes aux différentes conventions ; ce dossier serait accompagné d'un document spécifique fournissant des données ciblées pour chacune des conventions visées. Aménagée de la sorte, la rédaction des rapports sera moins pesante pour les pays, à condition que les États parties s'en tiennent véritablement à ces nouvelles directives<sup>22</sup>. S'ils ont besoin d'aide dans cette tâche, ils pourront s'adresser au bureau du HCDH qui, s'appuyant notamment sur l'expertise des comités, leur fournira des « services de conseil ». De plus, l'organisation de sessions de formation à la rédaction des rapports et l'assistance directe prêtée à certains d'entre eux ainsi que la mise à disposition de livrets d'instructions harmonisés et intelligibles sont autant de mesures contribuant à l'amélioration du système. Pour assurer la cohérence interne de celui-ci, il est en outre indispensable, de resserrer la coordination entre les comités tant au niveau thématique qu'organisationnel<sup>23</sup>: aujourd'hui, ils appliquent chacun leurs propres méthodes, opèrent sans s'informer de leurs travaux respectifs, avec pour résultat le double emploi et le manque de cohésion.

On pourrait également envisager d'augmenter la fréquence – actuellement annuelle – des réunions des présidents des organes. Ils pourraient se réunir par exemple à l'occasion de chaque session ordinaire du Conseil des droits de l'homme. Ces réunions pourraient jouer un rôle accru tant sur des questions de procédure que de fond, par exemple en portant sur la rédaction commune de commentaires généraux et de recommandations et en prévoyant l'utilisation commune du système d'appels urgents. Si ce forum est renforcé, son soutien administratif pourra éventuellement remplir à long terme la fonction de bureau, contribuant ainsi à l'harmonisation et à l'intégration des activités des différents comités.

Ces dernières suggestions ne sont réalisables que si le bureau du HCDH est doté d'un rôle plus marqué<sup>24</sup>. L'une de ses tâches principales doit être de fournir un soutien administratif et financier adéquat aux activités des mécanismes. S'il fonctionne bien, ce bureau doit remarquer et signaler les décalages dans les travaux des comités et en informer leurs présidents. Il a également une mission importante à remplir dans le renforcement de la coopération avec d'autres acteurs pertinents, tels que les institutions spécialisées, les organes des Nations unies comme le Conseil de sécurité, les instituts nationaux pour les droits de l'homme et les ONG<sup>25</sup>. Les ONG sont cruciales pour le fonctionnement des organes conventionnels car elles publient des rapports parallèles et leur fournissent des informations intéressantes. Bien que la plupart des conventions ne prévoient pas la consultation d'ONG nationales et internationales, celle-ci est pratiquée par tous les comités ; les membres des

22 Cf. également : W.J.A. Vandenhole, « Le renforcement des comités des droits de l'homme des Nations unies », dans *NCJM-Bulletin* [Bulletin du comité des juristes néerlandais pour les droits de l'homme], 32, n° 4, juin/juillet 2007, p. 442-458.

23 Ce même problème apparaît d'ailleurs dans la coopération entre les rapporteurs – thématiques et de pays – et les comités, entre lesquels il n'y a même parfois aucun échange d'informations, ni de coordination.

24 Cf. entre autres Sir Nigel Rodley, 'United Nations Human Rights Treaty Bodies and Special procedures of the Commission on Human Rights - Complementary or Competition', *Human Rights Quarterly* 25 (2003), p. 882-908.

25 Bertrand G. Ramcharan, *The United Nations High Commissioner for Human Rights: The Challenges of International Protection*, Martinus Nijhoff, La Haye/Londres/New York, 2002.

organes sont positifs à ce sujet, car cela enrichit leurs connaissances et nourrit leur réflexion<sup>26</sup>.

Il importe enfin de s'efforcer de bâtir une relation productive entre les organes conventionnels et le nouveau Conseil des droits de l'homme et d'aborder plus souvent au sein de ce dernier des questions se rapportant aux organes : le conseil pourra par exemple exploiter les informations fournies par les différents organes dans ses travaux en général et dans le système d'examen périodique universel en particulier (nous reviendrons sur cet aspect au prochain chapitre). Pour ce faire, il serait souhaitable que les différents documents de compte rendu – rapports et recommandations des rapporteurs spéciaux, des groupes de travail, des organes conventionnels et des ONG – soient compilés<sup>27</sup>, tâche dont le bureau du HCDH devrait se charger.

Une telle coopération permettra d'œuvrer à une harmonisation progressive des activités des organes conventionnels, tant sur le plan des méthodes que sur celui de l'interprétation et de l'application des normes des droits de l'homme. La spécificité des différents organes sera alors peut-être moins marquée, mais la qualité, l'efficacité et l'autorité du système en seront renforcées. Cette évolution ne peut que servir le respect des droits de l'homme au niveau national, qui constitue, pour l'AIV, l'objectif fondamental du contrôle international.

26 La pratique officielle prescrit l'organisation d'auditions préalables par le Comité en matière de droits économiques, sociaux et culturels, le Comité pour les droits de l'enfant et le Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Le Comité des droits de l'homme et celui pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale en font de même sur une base informelle.

27 Le bureau du HCDH réalise ces compilations depuis quelques années.

## **IV La relation entre le système des traités et le Conseil des droits de l'homme**

La demande d'avis comporte une question spécifique sur la relation entre les organes conventionnels et le nouveau Conseil des droits de l'homme, en particulier dans le cadre du système d'examen périodique universel. C'est sur cet aspect que nous nous pencherons dans ce chapitre.

### *Le système d'examen périodique universel*

La résolution de l'Assemblée générale des Nations unies de 2006 portant création du Conseil des droits de l'homme, précise que le Conseil a pour vocation

« [...] 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 des 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<sup>28</sup> ; [...] »

Le Conseil devait décider lui-même des modalités de l'examen périodique universel (EPU) dans l'année qui suivrait la tenue de sa première session. À l'issue de longues négociations, il a réussi, le 18 juin 2007, à adopter par consensus la résolution A/HCR/5/L.2 concernant l'édification institutionnelle du Conseil des droits de l'homme des Nations unies. Les principes et les modalités du mécanisme EPU y sont consignés en annexe. Nous en commentons quelques aspects ci-dessous.

L'EPU, qui s'appuie sur une base normative très large, concerne l'ensemble des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement : le respect des droits de l'homme dans les pays sera mesuré à l'aune de la Charte des Nations unies, de la Déclaration universelle des droits de l'homme, des traités relatifs aux droits de l'homme auxquels les pays sont parties, de leurs déclarations unilatérales – par exemple leurs promesses dans le cadre de leur candidature au Conseil – et de leurs obligations résultant du droit humanitaire international. Il ne sera donc pas possible d'appliquer la même norme dans tous les cas, les États n'ayant pas tous ratifié les mêmes traités. Nous y reviendrons plus loin.

L'EPU s'appuiera en outre sur le dialogue et la coopération ; il est défini comme un « mécanisme coopératif » basé sur « un dialogue interactif avec une participation pleine et entière du pays concerné ». Il devra jouer un rôle complémentaire par rapport aux autres mécanismes des droits de l'homme, tels les organes conventionnels, ne pas gêner l'action du Conseil dans des situations urgentes de violation des droits de l'homme et garantir que toutes les parties prenantes, y compris les ONG et les instituts nationaux pour les droits de l'homme, puissent y participer. L'un de ses principaux objectifs est l'amélioration de la situation concrète des droits de l'homme. Tous les États membres des Nations unies, à commencer par

28 Doc. ONU A/RES/60/251, 3 avril 2006.

ceux du Conseil des droits de l'homme, sont susceptibles d'être « inspectés » dans le cadre de l'EPU<sup>29</sup>.

L'EPU devra se fonder d'une part sur les informations fournies par le pays concerné et d'autre part sur les données portant sur ce pays contenues notamment dans les rapports des organes. Le bureau du HCDH fournira en outre une compilation des informations apportées par les ONG. Le Conseil des droits de l'homme a décidé de confier l'EPU à un groupe de travail composé de tous les membres du Conseil, un groupe de trois rapporteurs, choisis parmi ces membres, préparant l'évaluation par le groupe de travail. Il importe de souligner qu'il s'agit d'une évaluation par les pairs, puisqu'elle est effectuée par les représentants d'autres États.

Les résultats de l'examen sont présentés au Conseil qui décide de la suite à leur donner. Le rapport qu'il rédige peut contenir des recommandations au pays concerné et préciser lesquelles ont reçu l'approbation de celui-ci. Les autres doivent être accompagnées de ses commentaires. Enfin quelques mesures de suivi ont été prévues, la responsabilité de l'exécution des recommandations reposant en premier lieu auprès du pays évalué.

L'AIV ne discutera pas en détail l'EPU tel qu'il vient d'être adopté. Compte tenu des points de vue très divergents sur sa concrétisation avancés l'année dernière au sein du Conseil des droits de l'homme, le système créé paraît, sur le papier, assez efficace, mais il n'en est pas moins évident que sa mise en œuvre par les 192 États concernés ne manquera d'occasionner de nombreux casse-tête, politiques et autres. D'une façon générale, si l'adoption de mesures obligeant tous les membres des Nations unies à se soumettre, en matière de droits de l'homme, à un examen par leurs pairs est une avancée considérable selon l'AIV, il lui aurait cependant paru souhaitable de faire participer, de façon ou d'autre, les experts indépendants et les grandes ONG à la phase d'évaluation. Cela s'est malheureusement avéré irréalisable.

Se référant à la demande d'avis, l'AIV se contentera ici d'analyser la relation entre les organes conventionnels et l'EPU. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus dans la présentation des grandes lignes du système, les rapports des organes, notamment leurs observations conclusives ainsi que leurs commentaires généraux et leurs recommandations, seront inclus dans la documentation sur le pays soumis à une évaluation. C'est là un aspect positif, mais tous les pays n'ayant pas ratifié l'ensemble des traités, on ne disposera pas de la même quantité d'informations pour chacun d'entre eux.

Au cours de son dialogue avec un pays dans le cadre de l'EPU, le groupe de travail, ou le cas échéant, le Conseil des droits de l'homme, devrait, compte tenu de la remarque ci-dessus, poser les questions suivantes : pourquoi ce pays n'a-t-il pas ratifié certains traités relatifs aux droits de l'homme ? Pourquoi a-t-il fait des réserves ou les a-t-il maintenues ? Pourquoi ne répond-il pas à ses obligations de compte rendu ? Quelles mesures a-t-il prises en application des observations conclusives ? Pourquoi n'a-t-il pas encore adopté certaines procédures de contrôle facultatives (procédure individuelle de plainte, procédure d'investigation) ? Quel dispositif a-t-il mis en place afin de respecter les jugements suite à des plaintes individuelles ? Ce dialogue serait ainsi l'occasion unique de renforcer le système des traités, notamment le contrôle du respect des droits de l'homme par des experts indépendants, en promouvant la ratification universelle des traités

29 Pour l'instant, le cycle de l'EPU est de quatre ans. Les Nations unies comptant 192 membres, 48 pays devront être évalués chaque année.

concernés et l'adoption universelle des procédures individuelles de plainte et autres procédures de contrôle, comme l'ont préconisé l'Assemblée générale des Nations unies et d'autres grandes conférences internationales, telle la Conférence mondiale sur les droits de l'homme (Vienne, 1993).

Cette démarche contraint certes les pays n'ayant ratifié que peu de traités à se tenir constamment sur la défensive, mais on peut se demander si le système de l'EPU pourra véritablement apporter des changements substantiels à cette situation. Pour l'évaluation de ces pays, ce sont la Charte des Nations unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme qui constituent la principale base normative, tandis que pour les données factuelles sur les violations on peut se référer, dans quelques cas, aux conclusions des mécanismes extérieurs aux conventions tels que les rapporteurs de pays et les rapporteurs thématiques spéciaux. Pour les raisons exposées ci-dessus, l'AIV conclut qu'il est souhaitable de créer un précédent pour les discussions futures à ce sujet. C'est pourquoi il importe que les Pays-Bas, qui se sont proposés pour être un des premiers pays à se soumettre à un EPU, ne se rétractent pas.

#### *Organes conventionnels et Conseil des droits de l'homme : autres aspects*

Dans les années à venir, le Conseil des droits de l'homme sera le plus important forum politique des Nations unies permettant d'aborder la totalité de la problématique des droits de l'homme. Il est donc crucial que le Conseil soit très accessible pour les organes. L'AIV a déjà souligné ici l'importance de parvenir à un système d'organes conventionnels plus intégré et mieux harmonisé. Il serait souhaitable que la présidence (tournante) de la réunion des présidents des organes ait la possibilité, au moins une fois par an, d'engager avec le Conseil une discussion sur les problèmes concernant tous les organes. L'AIV recommande que cette possibilité soit également offerte, dans les mêmes termes, aux présidents des différents organes afin de leur permettre d'aborder des questions spécifiques en relation directe avec leur mandat.

Enfin, l'AIV insiste sur la nécessité de s'employer à améliorer la coopération et la synergie entre les organes et les rapporteurs, thématiques et de pays, du Conseil des droits de l'homme. Comme, souvent, leurs mandats se recoupent partiellement avec ceux d'un ou de plusieurs organes, les rapporteurs pourraient ainsi exhorter les pays à prendre en compte les observations conclusives des organes ou leurs jugements dans des cas individuels. Inversement, les organes conventionnels de contrôle et donc aussi l'EPU pourraient tirer profit des informations rassemblées par les rapporteurs et de leurs analyses.

## **V** **Résumé, conclusions et recommandations**

À la demande du gouvernement, l'AIV s'est penché dans cet avis sur cinq questions concernant le système des traités des Nations unies relatifs aux droits de l'homme.

### *Signaler les problèmes*

La première question porte sur les difficultés rencontrées par les pays rapporteurs comme par les organes conventionnels dans la poursuite de leur objectif principal, à savoir le contrôle de l'application, au niveau national, des normes internationales des droits de l'homme. Dans le premier chapitre, l'AIV a esquissé les grandes lignes des acquis et des faiblesses du système des traités dans ce domaine. Ses observations le conduisent à formuler quelques recommandations et conclusions, notamment :

- La vigilance s'impose concernant l'interaction entre les systèmes de normes conventionnelles et les pratiques nationales ainsi que l'adaptation de ces normes aux enjeux de notre époque.
- Il faut étudier comment le contrôle de l'application de ces traités est organisé et quels changements ils ont apportés ou pourront apporter. Certains pays sont devenus parties sous l'effet de la pression internationale et non par volonté politique. Souvent les procédures individuelles de plainte ne sont pas reconnues par les pays, et là où elles le sont, les citoyens n'y recourent que rarement, par ignorance de leurs droits et à cause de leur coût relativement élevé ainsi que du caractère non contraignant des « jugements » des organes conventionnels.
- Les pays qui ne respectent pas les droits de l'homme doivent en rendre compte eux-mêmes devant les organes internationaux de contrôle. Ils sont donc parfois peu disposés à le faire et remettent leur compte rendu avec un grand retard ; ils essaient aussi de taire des informations essentielles et déclarent que certains éléments, bien que pertinents pour apprécier la situation des droits de l'homme, sont de nature politique et qu'ils ne sont donc pas tenus de les soumettre aux instances de contrôle. Les rapports parallèles des ONG fournissent en la matière des informations intéressantes venant compenser les lacunes des rapports des pays.
- Ces dernières décennies, les traités relatifs aux droits de l'homme ont été préparés indépendamment les uns des autres, chaque organe conventionnel posant ses propres exigences. Il est souhaitable de renforcer la coordination entre les organes au niveau tant thématique qu'organisationnel.
- De nombreux problèmes ont des causes pratiques qu'il ne faut pas négliger : le grand nombre de rapports que les pays doivent rédiger, des réunions trop courtes et la charge de travail trop lourde de nombreux organes, un soutien trop faible de la part du bureau du HCDH ; d'autre part, les missions des différents organes se recoupant, les rapports font double emploi et sont remis trop tard ; enfin, l'examen des rapports en réunion plénière n'est parfois guère favorable à l'efficacité de la procédure.
- Pour l'AIV, il ne faut pas perdre de vue que les droits de l'homme doivent être garantis au niveau national. Il importe que les mécanismes des traités soient d'abord et surtout évalués en fonction de la mesure dans laquelle ils y contribuent.

### *Initiatives de réformes*

Après avoir fait l'inventaire des problèmes posés par le système actuel, l'AIV s'est demandé dans quelle mesure les propositions faites jusqu'à présent offrent des solutions adéquates.

Il a d'abord rappelé les objectifs initiaux du système des traités des Nations unies et a mis en lumière les points forts et les faiblesses des mécanismes actuels. Puis il a passé en



revue les initiatives d'amélioration des années passées, s'arrêtant notamment sur le rapport du Secrétaire général des Nations unies de 2002 intitulé « Renforcer les Nations unies ». Le Secrétaire général y proposait de regrouper les rapports rédigés par les pays dans le cadre des traités relatifs aux droits de l'homme en un seul compte rendu qui serait examiné par les différents organes. En 2005, le Secrétaire général lança deux stratégies : une pour le moyen terme, axée sur l'harmonisation, une plus forte implication des pays et la rationalisation des rapports et une autre pour le long terme, autour du concept de Système unifié d'organes conventionnels.

Cette idée a été élaborée dans la proposition faite en 2006 par le HCDH et prévoyant la mise en place d'un organe conventionnel permanent unique. Les discussions à ce sujet n'avancent guère, alors que le système des traités se heurte toujours à des problèmes qui le bloquent dans son fonctionnement. L'AIV conclut que les initiatives prises jusqu'à présent n'ont pas encore apporté une solution substantielle aux difficultés du système.

#### *Vers un organe conventionnel unique ?*

La troisième question sur laquelle l'AIV s'est penché porte sur les possibilités de réformes en profondeur, leurs avantages et leurs inconvénients.

La conclusion de l'AIV est qu'il est exclu de ne rien entreprendre. Il a examiné les différentes options en commençant par celles axées sur le long terme.

#### *Long terme*

La proposition la plus radicale prévoit la mise en place d'un organe permanent unique, pouvant se présenter sous différentes variantes, par exemple celle d'un organe unique composé de plusieurs « chambres ». Le regroupement de tous les organes et donc de tous les rapports en un seul permettrait une évaluation plus cohérente de la situation des droits de l'homme dans un pays donné et une approche plus uniforme de l'interprétation des normes conventionnelles existantes. En dotant les membres de l'organe unique de postes permanents et à temps plein, on en fera un organe de qualité, toujours disponible et en état de prendre des dispositions en cas de violations graves. Il gagnera ainsi en visibilité ainsi qu'en autorité et sera plus accessible aux ayants droit. Bénéficiant d'une plus grande notoriété, il réussira plus facilement à engager un dialogue intensif avec les États parties concernés, les ONG et d'autres organes des Nations unies. Cette initiative est nécessaire car la coopération avec ces acteurs est actuellement fragmentaire, peu structurée et donc peu efficace.

L'AIV constate que le climat politique international est actuellement très préoccupant. Les premières réactions aux propositions du HCDH étaient négatives et les négociations sur les méthodes de travail du nouveau Conseil des droits de l'homme qui viennent de s'achever ont fait apparaître le risque de voir les acquis du passé compromis, étant donné les rapports de forces sur la scène politique internationale. Il n'est pas sûr du tout que le regroupement des sept organes actuels (qui passeront bientôt au nombre de dix) en un seul apporte une véritable solution. Il est d'autre part difficile de juger si les besoins et les conditions spécifiques de certains groupes d'ayants droit – femmes, enfants et handicapés, etc. – continueront d'être pris en considération lors de la création et de la mise en place de l'organe unique. Il ne sera pas aisé non plus de tenir compte de tous les aspects pertinents dans un seul organe conventionnel.

En conclusion, l'AIV estime que la création d'un organe conventionnel permanent unique, pour autant qu'elle soit réalisable, n'est pas souhaitable, même à long terme. C'est pourquoi il estime qu'il est préférable d'examiner pour le court et le moyen terme comment

préparer la voie à une coopération plus intense entre les organes existants.

#### *Court et moyen terme*

L'AIV estime qu'il convient d'envisager plusieurs changements à court ou moyen terme. Les organes actuels doivent intensifier leurs efforts en faveur de l'harmonisation, de la coordination et de l'intégration des différents aspects de leurs mandats. On peut également penser à : optimiser l'expertise, l'engagement et l'indépendance des membres des organes ; harmoniser les procédures et les méthodes de travail ; augmenter le nombre de réunions des présidents ; bâtir une relation productive avec le Conseil des droits de l'homme et, par le biais du HCDH, renforcer la coopération avec d'autres acteurs pertinents. Deux autres propositions, plus radicales, concernent les procédures de plainte, notamment :

- La réunion du Comité des droits de l'homme et du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, qui permettrait de marquer, au niveau des institutions, l'indivisibilité des droits de l'homme. Au lieu de ce dernier comité, on pourrait opter pour le Comité contre la torture, son mandat coïncidant en partie avec celui du Comité pour les droits de l'homme. Dans ces regroupements, des complications d'ordre juridique ou autre sont aussi à prévoir, mais elles seront moindres que dans le cas de la création d'un organe conventionnel unique.
- À partir de 2008, quand tous les comités se réuniront à Genève, toutes les plaintes en vertu des procédures actuelles seront acheminées vers le bureau HCDH. Ce bureau sera alors une sorte de « boîte aux lettres » commune et de secrétariat de tous les comités. Il faudrait considérer s'il est possible que les groupes de travail se chargeant du traitement des plaintes dans les différents comités se réunissent durant la même période afin que les effets de synergie soient encore plus sensibles. Le nombre de plaintes déposées jusqu'à présent étant réduit, il est intéressant d'étudier si l'application de cette méthode de travail et la promotion plus marquée du rôle de « boîte aux lettres » commune que remplit le bureau du HCDH, pourraient améliorer la visibilité du système ainsi que sa clarté pour le plaignant, la qualité du traitement des plaintes et la cohérence de la jurisprudence. Une telle évolution pourrait même conduire à long terme à la création d'une « chambre des plaintes » commune.

#### *Le système d'examen périodique universel*

Le dernier point de l'étude de l'AIV est consacré à la relation entre le nouveau Conseil des droits de l'homme et le système de l'examen périodique universel, dont les modalités ont été adoptées le 18 juin 2007. À ce stade, l'AIV n'a pas jugé opportun d'examiner plus en détail le mécanisme de l'EPU. Il s'arrête cependant sur certains aspects de ce mécanisme, en particulier sur sa relation avec les organes conventionnels.

L'EPU, qui s'appuie sur une base normative très large, concerne l'ensemble des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement, ainsi que les déclarations unilatérales – par exemple les promesses des pays dans le cadre de leur candidature au Conseil – et les obligations résultant du droit humanitaire international. Le choix de cette base normative implique qu'il ne sera pas possible d'appliquer le même critère dans tous les cas, notamment parce que les États n'ont pas tous ratifié les mêmes traités.

L'EPU se fonde sur les informations fournies par le pays concerné. Le bureau du HCDH compile les données sur ce pays contenues d'une part dans les rapports des organes et d'autre part dans ceux des ONG et des instituts nationaux des droits de l'homme. L'EPU est confié à un groupe de travail composé de tous les membres du Conseil des droits de l'homme. Trois rapporteurs, choisis parmi ces membres, préparent l'évaluation par le groupe de travail. Les résultats de l'examen sont présentés au Conseil qui décide de la

suite à leur donner. Le rapport rédigé par celui-ci peut contenir des recommandations au pays concerné et doit préciser lesquelles ont reçu son approbation. Les autres doivent être accompagnées de ses commentaires. Enfin quelques mesures de suivi ont été prévues, la responsabilité de l'exécution des recommandations reposant en premier lieu auprès du pays évalué.

Compte tenu des points de vue très divergents sur sa concrétisation avancés l'année dernière au sein du Conseil des droits de l'homme, le système créé paraît, sur le papier, assez efficace, mais il n'en est pas moins évident que sa mise en œuvre par les 192 États concernés ne manquera pas d'occasionner de nombreux casse-tête, politiques et autres. D'une façon générale, si l'adoption de mesures obligeant tous les membres des Nations unies à se soumettre, en matière de droits de l'homme, à un examen par leurs pairs est une avancée considérable selon l'AIV, il lui aurait cependant paru souhaitable de faire participer, de façon ou d'autre, les experts indépendants et les grandes ONG à la phase d'évaluation. Cela s'est malheureusement avéré irréalisable.

L'AIV estime que l'EPU doit véritablement prendre en compte les rapports des organes conventionnels, notamment les observations conclusives, les commentaires généraux et les recommandations. Il importe d'y veiller, mais tous les pays n'ayant pas ratifié l'ensemble des traités, on ne disposera pas de la même quantité d'informations pour chacun d'entre eux. C'est pourquoi, au cours de son dialogue avec un pays dans le cadre de l'EPR, le groupe de travail devra poser les questions suivantes : Pourquoi ce pays n'a-t-il pas ratifié certains traités relatifs aux droits de l'homme ? Pourquoi a-t-il fait des réserves ou les a-t-il maintenues ? Pourquoi ne répond-il pas à ses obligations de compte rendu ? Quelles mesures a-t-il prises en application des observations conclusives ? Pourquoi n'a-t-il pas encore adopté certaines procédures de contrôle facultatives (procédure individuelle de plainte, procédure d'investigation) ? Quel dispositif a-t-il mis en place afin de respecter les jugements suite à des plaintes individuelles ? Ce dialogue sera ainsi l'occasion unique de renforcer le système des traités relatifs aux droits de l'homme. Cette démarche contraindrait certes les pays n'ayant ratifié que peu de traités à se tenir constamment sur la défensive, mais on peut se demander si le système de l'EPU pourra véritablement apporter des changements. Pour l'évaluation de ces pays, ce sont la Charte des Nations unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme qui constituent la principale base normative, tandis que pour les données factuelles sur les violations on peut se référer, dans quelques cas, aux conclusions des mécanismes extérieurs aux conventions tels que les rapporteurs de pays et les rapporteurs thématiques spéciaux. Pour les raisons exposées ci-dessus, l'AIV conclut qu'il est souhaitable de créer un précédent pour les discussions futures à ce sujet. C'est pourquoi il importe que les Pays-Bas, qui se sont proposés pour être un des premiers pays à se soumettre à un EPU, ne se rétractent pas.

#### *Organes conventionnels et Conseil des droits de l'homme : remarques finales*

Dans les années à venir, le Conseil des droits de l'homme sera le plus important forum politique des Nations unies permettant d'aborder la totalité de la problématique des droits de l'homme. Il est donc crucial que le Conseil soit très accessible pour les organes. Dans un système d'organes conventionnels plus intégré et mieux harmonisé, la présidence (tournante) de la réunion des présidents de ces organes devrait avoir la possibilité, au moins une fois par an, d'engager avec le Conseil une discussion sur les questions et problèmes concernant tous les organes. L'AIV recommande que cette possibilité soit également offerte, dans les mêmes termes, aux présidents des différents organes pour leur permettre d'aborder des questions spécifiques en relation directe avec leur mandat. Enfin, l'AIV insiste sur la nécessité de favoriser la synergie entre les organes et les rapporteurs thématiques du Conseil des droits de l'homme. Comme, souvent, les mandats

de ces rapporteurs recourent partiellement ceux d'un ou de plusieurs organes, ils pourraient exhorter les pays à prendre en compte les observations conclusives des organes ou leurs jugements dans des cas individuels. Inversement, les informations rassemblées par les rapporteurs thématiques et leurs analyses présentent un grand intérêt pour les organes conventionnels de contrôle et donc aussi pour l'EPU.

Au Président du Conseil consultatif  
pour les questions internationales  
Monsieur F. Korthals Altes  
Boîte postale 20061  
2500 EB La Haye

La Haye, le 3 juillet 2006

Monsieur le Président,

Le programme de réformes proposé en 2002 par le Secrétaire général des Nations unies Kofi Annan se concrétise peu à peu et le Conseil des droits de l'homme institué dans ce cadre a tenu sa première session le 19 juin dernier à Genève. Il est donc important d'adapter à cette nouvelle réalité, et si possible de renforcer, les autres instruments des Nations unies en faveur des droits de l'homme. La réforme du système des organes de traités, en particulier, ne doit pas être négligée, d'autant que celui-ci constitue un outil majeur de l'application au niveau national des normes internationales des droits de l'homme. Il est en outre important d'examiner les relations entre le nouveau Conseil des droits de l'homme et ce système déjà existant, en considérant notamment le rapport entre les comptes rendus des différents organes de traités et le système de l'examen périodique universel mis en place par le Conseil.

Lors d'une réunion informelle le 4 avril 2006, le bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme (HCDH) a présenté le document contenant sa proposition en vue d'établir un organe de traités permanent et unifié (HRI/MC/2006/CRP.1). Basée sur le regroupement maximum des organes de traités existants, une telle réforme est lourde de conséquences. Si les Pays-Bas approuvent la recherche d'une efficacité accrue, le renforcement de la cohérence entre les divers organes ne doit cependant pas se faire au détriment des composantes positives propres à chacun.

Les différents organes de traités se heurtent à des difficultés dont ils conviennent eux-mêmes et qui sont bien connues. Dans la pratique, ils disposent de capacités insuffisantes, notamment au niveau administratif, ce qui ralentit le traitement des rapports. En outre, ceux-ci sont souvent établis beaucoup trop tardivement par les pays, à cause de la charge de déclaration. Tout ceci entraîne des retards qui, de fait, sapent l'efficacité de l'ensemble des instruments. La nécessité d'une meilleure coopération n'est pas seulement évidente sur le plan de l'organisation, elle l'est aussi sur le plan du contenu. S'ignorant, les organes de traités suivent chacun leur méthode propre, au risque de travaux redondants et manquant de cohérence.

Depuis quelques années déjà, les organes de traités s'efforcent eux-mêmes de réaliser des améliorations concrètes, qui n'ont cependant jusqu'ici pas suffi à régler véritablement les problèmes constatés. Tout incite donc à un effort supplémentaire pour rendre le fonctionnement du système plus efficace. Mais quelle forme cet effort devrait-il prendre ? Comme nous l'avons vu, le HCDH a publié un document proposant l'établissement d'un organe de traités permanent unifié. S'il s'agit là d'une première ébauche devant encore être affinée, elle dessine néanmoins les contours d'une option possible.

Bien que les pays membres des Nations unies souscrivent à une réforme du système de fonctionnement des sept organes conventionnels existants, le document du HCDH a tout d'abord été accueilli avec réserve et semble surtout susciter des interrogations. En réponse à la demande expresse de développer aussi des options alternatives, le HCDH s'est engagé à fournir des études complémentaires les prenant en compte. Son document a été soumis au Conseiller juridique à New York afin qu'il en étudie les implications juridiques.

Dans le cadre de l'UE, les Pays-Bas doivent à court terme développer une vision de la réforme du système des organes de traités. Je souhaiterais donc soumettre les questions suivantes à votre Conseil.

1. Quelles difficultés les organes de traités comme les pays rapporteurs rencontrent-ils dans la poursuite de leur objectif principal, à savoir le contrôle de l'application des normes internationales des droits de l'homme ?
2. Dans quelle mesure les initiatives déjà prises (amélioration de la coordination des travaux, concertation régulière des présidents, etc.) répondent-elles aux problèmes rencontrés par les organes de traités ?
3. Quelles sont les possibilités de réformes approfondies et quels avantages et inconvénients présentent-elles ? À laquelle accordez-vous la préférence ? Pour quelle raison ? Comment peut-elle être réalisée au mieux ? Est-il pertinent d'établir une distinction entre les solutions à court et à long terme ? (Les options les plus radicales prennent davantage de temps, ce qui n'est pas une raison suffisante pour les rejeter).
4. Je vous demande de prêter particulièrement attention aux avantages et inconvénients liés à la création d'un organe de traité permanent unifié, tel que proposé par le HCDH (cf. paragraphe V du document présenté par le HCDH).
5. Comment votre Conseil envisage-t-il la relation entre les organes de traités (dans leur forme actuelle et dans la version proposée par votre Conseil) et le nouveau Conseil des droits de l'homme, en particulier dans le cadre de l'examen périodique universel ?

Compte tenu des documents disponibles se rapportant aux questions 1 et 2<sup>1</sup>, une réponse brève suffira. Les questions 3, 4 et 5 appellent une réponse plus détaillée de votre part. C'est avec intérêt que j'attends votre avis, dont je souhaiterais prendre connaissance si possible avant le 1<sup>er</sup> novembre 2006 : le calendrier prévoit en effet du 4 au 8 décembre une réunion intergouvernementale durant laquelle les États membres pourront avoir à réagir.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

(signé)

B.R. Bot

1 J'attire l'attention de votre Conseil sur le rapport final de l'Atelier d'experts sur la réforme des organes de suivi de l'application des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, qui s'est tenu à Nottingham en février 2006.

**Ratifications et procédures de plainte***Nombre de parties aux traités et de rapports tardifs*

Traités	27 juin 2007		21 octobre 1996		juin 1988	
	Parties au traité	Rapports tardifs	Parties au traité	Rapports tardifs	Parties au traité	Rapports tardifs
Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	156	213	135	124	91	169
Pacte international relatif aux droits civils et politiques	160	89	135	126	87	54
Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale	173	485	148	415	124	170
Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes	185	247	154	197	94	57
Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants	144	170	99	82	37	sans objet
Convention relative aux droits de l'enfant	193	103	187	73	sans objet	sans objet
Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille	37	27	7	non communiqué	sans objet	sans objet
<b>Total</b>	<b>1048</b>	<b>1334</b>	<b>865</b>	<b>1017</b>	<b>433</b>	<b>450</b>

*Droit individuel de plainte et nombre de jugements par comité*

Protocoles facultatifs	Parties au traité		Nombre total de jugements		Recevables		Non recevables	
	1996	2007	1996	2007	1996	2007	1996	2007
Premier protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques	89	109	418 <sup>1</sup>	1042	207	572	211	470
Deuxième protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques	29	60	–	1	–	1	–	–
Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (déclaration prévue à l'article 14)	23	51	5	35	4	21	1	13
Convention contre la torture et autre peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (déclaration prévue à l'article 22)	37	61	13 <sup>2</sup>	196	4	141	9	55
Protocole facultatif se rapportant à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes	san objet	88	san objet	13	san objet	7	san objet	6
<b>Total</b>	<b>178</b>	<b>369</b>	<b>436</b>	<b>1287</b>	<b>215</b>	<b>742</b>	<b>221</b>	<b>544</b>

1 Chiffres d'avril 1996.

2 Chiffres de mai 1995.



**Abréviations**

<b>ACM</b>	Conseil consultatif pour les droits de l'homme et la politique étrangère
<b>AIV</b>	Conseil consultatif pour les questions internationales
<b>CCT</b>	Convention contre la torture et autre peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants
<b>CDE</b>	Convention relative aux droits de l'enfant
<b>CEDEF</b>	Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
<b>CEDH</b>	Convention européenne des droits de l'homme
<b>CEDR</b>	Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
<b>CMR</b>	Commission des droits de l'homme de l'AIV
<b>EPU</b>	Examen périodique universel
<b>HCDH</b>	Haut-commissaire aux droits de l'homme
<b>OIT</b>	Organisation internationale du travail
<b>OMS</b>	Organisation mondiale de la santé
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>ONU</b>	Organisation des Nations unies
<b>PICP</b>	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
<b>PIESC</b>	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
<b>PNUD</b>	Programme des Nations unies pour le développement
<b>UNESCO</b>	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
<b>UNICEF</b>	Fonds des Nations unies pour l'enfance

**Avis antérieurs émis par le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) en anglais ou en français**

- 1 AN INCLUSIVE EUROPE, *October 1997*
- 2 CONVENTIONAL ARMS CONTROL: urgent need, limited opportunities, *April 1998*
- 3 CAPITAL PUNISHMENT AND HUMAN RIGHTS: recent developments, *April 1998*
- 4 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS AND CULTURAL DIVERSITY, *June 1998*
- 5 AN INCLUSIVE EUROPE II, *November 1998*
- 6 HUMANITARIAN AID: redefining the limits, *November 1998*
- 7 COMMENTS ON THE CRITERIA FOR STRUCTURAL BILATERAL AID, *November 1998*
- 8 ASYLUM INFORMATION AND THE EUROPEAN UNION, *July 1999*
- 9 TOWARDS CALMER WATERS: a report on relations between Turkey and the European Union, *July 1999*
- 10 DEVELOPMENTS IN THE INTERNATIONAL SECURITY SITUATION IN THE 1990s: from unsafe security to unsecured safety, *September 1999*
- 11 THE FUNCTIONING OF THE UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *September 1999*
- 12 LA CIG 2000, ET APRÈS ? VERS UNE UNION EUROPÉENNE À TRENTE ÉTATS MEMBRES, *janvier 2000*
- 13 HUMANITARIAN INTERVENTION, *April 2000 \**
- 14 KEY LESSONS FROM THE FINANCIAL CRISES OF 1997 AND 1998, *April 2000*
- 15 A EUROPEAN CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS?, *May 2000*
- 16 DEFENCE RESEARCH AND PARLIAMENTARY SCRUTINY, *December 2000*
- 17 AFRICA'S STRUGGLE: security, stability and development, *January 2001*
- 18 VIOLENCE AGAINST WOMEN: legal developments, *February 2001*
- 19 A MULTI-TIERED EUROPE: the relationship between the European Union and subnational authorities, *April 2001*
- 20 EUROPEAN MILITARY-INDUSTRIAL COOPERATION, *May 2001*
- 21 ENREGISTREMENT DES COMMUNAUTÉS DE RELIGION OU DE CONVICTION, *juin 2001*
- 22 LA CONFÉRENCE MONDIALE CONTRE LE RACISME ET LE PROBLÈME DE LA RÉPARATION, *juin 2001*
- 23 COMMENTARY ON THE 2001 MEMORANDUM ON HUMAN RIGHTS POLICY, *September 2001*
- 24 A CONVENTION, OR CONVENTIONAL PREPARATIONS?: the European Union and the IGC 2004, *November 2001*
- 25 INTEGRATION OF GENDER EQUALITY: a matter of responsibility, commitment and quality, *January 2002*
- 26 LES PAYS-BAS ET L'ORGANISATION POUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE : rôle et orientations, *mai 2002*
- 27 JETER UN PONT ENTRE LES CITOYENS ET BRUXELLES : plus de légitimité et de dynamisme pour l'Union Européenne, *mai 2002*
- 28 AN ANALYSIS OF THE US MISSILE DEFENCE PLANS: pros and cons of striving for invulnerability, *August 2002*
- 29 CROISSANCE EN FAVEUR DES PAUVRES « PRO-POOR GROWTH » DANS LES PAYS PARTENAIRES BILATÉRAUX D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE : une analyse des stratégies de lutte contre la pauvreté, *janvier 2003*

- 30 UNE APPROCHE DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT FONDÉE SUR LES DROITS DE L'HOMME, *avril 2003*
- 31 MILITARY COOPERATION IN EUROPE: possibilities and limitations, *April 2003*
- 32 BRIDGING THE GAP BETWEEN CITIZENS AND BRUSSELS: towards greater legitimacy and effectiveness for the European Union, *April 2003*
- 33 LE CONSEIL DE L'EUROPE : moins mais mieux, *octobre 2003*
- 34 THE NETHERLANDS AND CRISIS MANAGEMENT: three issues of current interest, *March 2004*
- 35 FAILING STATES: a global responsibility, *May 2004\**
- 36 PRE-EMPTIVE ACTION, *July 2004\**
- 37 TURKEY: towards membership of the European Union, *July 2004*
- 38 LES NATIONS UNIES ET LES DROITS DE L'HOMME, *Septembre 2004*
- 39 SERVICES LIBERALISATION AND DEVELOPING COUNTRIES: does liberation produce deprivation?, *September 2004*
- 40 L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE CONSEIL DE L'EUROPE, *février 2005*
- 41 LA RÉFORME DES NATIONS UNIES : avis sur le rapport Annan, *mai 2005*
- 42 THE INFLUENCE OF CULTURE AND RELIGION ON DEVELOPMENT: Stimulus or stagnation?, *June 2005*
- 43 MIGRATION AND DEVELOPMENT COOPERATION: coherence between two policy areas, *June 2005*
- 44 THE EUROPEAN UNION'S NEW EASTERN NEIGHBOURS: *July 2005*
- 45 THE NETHERLANDS IN A CHANGING EU, NATO AND UN: *July 2005*
- 46 ENERGETIC FOREIGN POLICY: security of energy supply as a new key objective, *December 2005\*\*\**
- 47 THE NUCLEAR NON-PROLIFERATION REGIME: The importance of an integrated and multilateral approach, *January 2006*
- 48 SOCIETY AND THE ARMED FORCES, *April 2006*
- 49 COUNTERTERRORISM FROM AN INTERNATIONAL AND EUROPEAN PERSPECTIVE, *September 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR DEVELOPMENT AND POVERTY REDUCTION, *October 2006*
- 51 THE ROLE OF NGOs AND THE PRIVATE SECTOR IN INTERNATIONAL RELATIONS, *October 2006*
- 52 EUROPE A PRIORITY!, *November 2006*
- 53 LE BENELUX, UTILITÉ ET NÉCESSITÉ D'UNE COOPÉRATION RENFORCÉE, *février 2007*
- 54 L'OCDE DE DEMAIN, *mars 2007*
- 55 CHINA IN THE BALANCE: towards a mature relationship, *April 2007*
- 56 DEPLOYMENT OF THE ARMED FORCES: interaction between national and international decision-making, *May 2007*

\* Issued jointly by the Advisory Council on International Affairs (AIV) and the Advisory Committee on Issues of Public International Law (CAVV).

\*\* Joint report by the Advisory Council on International Affairs (AIV) and the Advisory Committee on Aliens Affairs (ACVZ).

\*\*\* Joint report by the Advisory Council on International Affairs (AIV) and the General Energy Council.

## **Advisory letters issued by the Advisory Council on International Affairs**

- 1 Advisory letter THE ENLARGEMENT OF THE EUROPEAN UNION, *10 December 1997*
- 2 Advisory letter THE UN COMMITTEE AGAINST TORTURE, *13 July 1999*
- 3 Advisory letter THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS, *9 November 2000*
- 4 Advisory letter ON THE FUTURE OF THE EUROPEAN UNION, *9 November 2001*
- 5 Advisory letter THE DUTCH PRESIDENCY OF THE EU IN 2004, *15 May 2003\*\**
- 6 Advisory letter THE RESULTS OF THE CONVENTION ON THE FUTURE OF EUROPE, *28 August 2003*
- 7 Advisory letter FROM INTERNAL TO EXTERNAL BORDERS. Recommendations for developing a common European asylum and immigration policy by 2009, *12 March 2004*
- 8 Advisory letter THE DRAFT DECLARATION ON THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES: from Deadlock to Breakthrough?, *September 2004*
- 9 Advisory letter OBSERVATIONS ON THE SACHS REPORT: How do we attain the Millennium Development Goals?, *8 April 2005*
- 10 Advisory letter THE EUROPEAN UNION AND ITS RELATIONS WITH THE DUTCH CITIZENS, *December 2005*
- 11 Advisory letter COUNTERTERRORISM IN A EUROPEAN AND INTERNATIONAL PERSPECTIVE: interim report on the prohibition of torture, *December 2005*