

Contribution des procédures spéciales de l'ONU à la mise en œuvre au niveau national des normes relatives aux des droits de l'homme¹

Ted Piccone, chargé de recherches principal et directeur adjoint
de la politique étrangère de la
Brookings Institution, Washington DC, États-Unis

En tant qu'experts indépendants de système des Nations unies, les procédures spéciales jouent un rôle unique, car elles soulèvent les problèmes émergents et chroniques des droits de l'homme et exhortent les États à améliorer leurs performances en conformité avec le droit international. Pourtant, il n'existe aucune étude empirique sur l'impact de leur travail au niveau national. Se fondant sur un examen exhaustif de près de 9000 communications de 17 mandats thématiques adressées à 174 États, ainsi que sur des recherches sur le terrain et des entretiens avec plus de 200 experts, notre équipe de recherche a conclu que ce mécanisme a une incidence directe, positive et inégale sur le comportement des gouvernements. Le manque de coopération entre l'État et les procédures spéciales constitue l'obstacle principal au travail de ces dernières. Les procédures spéciales doivent également relever de nombreux autres défis, dont l'inadaptation des ressources et de la formation, une compréhension insuffisante du contexte local dans lequel s'inscrivent leurs travaux, et l'absence de processus systématique de suivi de leurs recommandations. Malgré ces obstacles, les procédures spéciales sont l'un des outils les plus efficaces du système international des droits de l'homme ; elles méritent d'être davantage renforcées et soutenues par la communauté internationale.

Mots-clés : Droits de l'homme, procédures spéciales, experts indépendants, Nations unies

Introduction

La promotion du respect des principes universels des droits de l'homme dans un monde où les États souverains peuvent être persuadés, mais rarement contraints d'agir est l'une des questions centrales des affaires internationales. Après des décennies consacrées à la construction de solides traités internationaux qui reposent sur le droit de l'individu à la dignité humaine, et au déploiement d'une variété d'outils permettant de contrôler la façon dont les États remplissent leurs obligations, il est temps d'examiner l'incidence de ces mécanismes sur la promotion des droits de l'homme sur le terrain. Quels sont les systèmes qui protègent et promeuvent efficacement les droits de l'homme au niveau national ?

Le présent rapport tente de répondre à cette question, qui est liée à un élément du système de protection des droits de l'homme des Nations unies. Des experts indépendants ont été mandatés par les gouvernements pour présenter un rapport sur la façon dont les États respectent les droits de l'homme. Ces experts sont également connus sous le nom de « procédures spéciales ». Le terme « procédures spéciales » est attribué aux rapporteurs spéciaux, aux représentants spéciaux, aux experts indépendants et aux groupes de travail mandatés par les organes politiques de l'ONU pour contrôler et faire des rapports sur les violations des droits de l'homme. Ils font également des

¹ La version originale anglaise de cet article a été publiée dans la Revue Internationale des Droits de L'Homme, volume 15, numéro 2 février 2011, pages 206-231.

The original English version of this chapter was published in the International Journal of Human Rights, volume 15, issue 2, February 2011, pages 206-231.

recommandations sur la promotion et la protection des droits de l'homme.ⁱ Les États membres de l'ONU ont commencé à créer ces mécanismes il y a plus de 30 ans pour évaluer de façon indépendante comment les normes internationales des droits de l'homme sont traduites en actions concrètes.

Les fonctions des procédures spéciales consistent à mener des missions d'enquête dans les pays concernés, à adresser des communications, notamment des appels urgents, aux gouvernements et à demander à ceux-ci de prendre des mesures correctives ; à attirer l'attention du public sur les violations spécifiques ; à participer à l'élaboration des normes relatives aux droits de l'homme ; à soumettre des rapports périodiques au Conseil des droits de l'homme (CDH) et à l'Assemblée générale. Elles fonctionnent comme des nœuds essentiels dans un système plus vaste composé d'organes conventionnels, de résolutions politiques, du bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme (HCDH), de l'assistance technique, et des bureaux locaux ; elles sont liées à chaque partie d'une façon différente et unique. Elles servent de portail à ce système pour les victimes et les défenseurs des droits de l'homme dans tous les recoins du monde ; elles offrent un système pratique de promotion et de protection des droits de l'homme. On s'accorde généralement à dire qu'elles ont joué un rôle crucial dans l'élaboration du contenu des normes internationales des droits de l'homme, car elles mettent en lumière la façon dont les États respectent les normes, et proposent des mesures pour améliorer ce respect. Beaucoup les considèrent comme, pour utiliser les termes de Kofi Annan alors Secrétaire général de l'ONU, « le joyau du système ».ⁱⁱ

Malgré leur place méritée dans l'architecture des droits internationaux de l'homme, il n'existe aucune étude empirique et complète sur la contribution de ces mécanismes à la mise en œuvre des normes internationales des droits de l'homme au niveau national. Ce qui explique la rareté des bourses d'études dans les domaines des droits de l'homme et de politique étrangère et appauvrit le débat sur les atouts et les lacunes du système des droits de l'homme de l'ONU. Ce débat s'est intensifié avec la création en 2006 du Conseil des droits de l'homme ; il se poursuit pendant que les États membres procèdent à l'examen quinquennal du conseil en 2010 – 2011.

Le principal organisme international créé pour gérer ces problèmes, le Conseil des droits de l'homme, continue de faire l'objet d'un examen minutieux. Pour diverses raisons, notamment la haute sensibilité politique de la question des droits de l'homme, le conseil des droits de l'homme est devenu le champ de bataille où les États viennent défendre leur réputation tant au niveau national qu'internationale. L'objet du présent rapport n'est pas de faire l'inventaire des avantages et inconvénients du corps pendant l'évaluation quinquennale. Il vise plutôt à évaluer un élément important des travaux du conseil dans l'espoir de contribuer à une évaluation plus objective et plus équilibrée des pratiques efficaces en matière de promotion des droits de l'homme aux États-Unis et dans le monde entier.

Méthodologie

En juin 2009, une équipe de chercheurs du programme de politique étrangère de la Brookings Institution a lancé un projet afin d'évaluer l'impact des procédures spéciales au niveau national. Tout en évaluant l'œuvre des procédures spéciales et son effet sur le comportement des États, le projet était axé sur les réponses des États aux diverses communications et recommandations que les détenteurs de mandats leur ont adressées. Les communications portent généralement sur les allégations de violation en cours ou imminentes des droits de l'homme relevant du mandat d'une ou de plusieurs procédures spéciales ; ces violations sont signalées par une lettre d'allégation ou par un appel urgent adressés par les procédures spéciales au gouvernement concerné. Conformément aux résolutions du CDH, les gouvernements sont tenus de répondre aux titulaires de mandats dans un temps opportun et de leur fournir toutes les informations relatives aux violations présumées des droits de l'homme et aux mesures prises pour mettre un terme à ces violations.ⁱⁱⁱ

Pour comprendre comment les gouvernements répondent à ces communications, l'équipe de projet a analysé les réponses officielles données par des gouvernements à une série de communications enregistrées adressées par 19 titulaires de mandats thématiques sur une période des cinq ans (2004–2008).^{iv} Ce volet de l'étude consistait à catégoriser les réponses des États à de milliers d'allégations contenues dans plus de 5000 communications envoyées à plus de 140 pays. L'équipe a affecté l'une des cinq valeurs à chaque réponse des gouvernements ; ces valeurs vont de « non-réponse », au bas de l'échelle, à « mesures prises pour remédier à ces allégations » au sommet de l'échelle.^v Cette approche globale a permis à l'équipe de tirer des conclusions aussi bien sur les délais et la qualité des réponses que sur les effets de ces communications sur le comportement des États et sur l'amélioration de la promotion des droits de l'homme au niveau des pays.

L'équipe de projet a également examiné les visites de pays, un autre instrument clé des procédures spéciales. Pendant les missions sur le terrain, qui sont menées uniquement avec le consentement du pays concerné, les titulaires de mandats rencontrent des responsables des gouvernements, des institutions nationales des droits de l'homme, des organisations non gouvernementales (ONG) compétentes et les victimes présumées afin d'évaluer la situation relevant de leurs mandats respectifs au niveau national. À la fin de la visite, les titulaires de mandats adressent un rapport de mission, qui comprend les conclusions et les recommandations, au Conseil des droits de l'homme.^{vi} Alors que certains pays ne répondent pas formellement aux rapports de mission du pays, d'autres envoient effectivement des notes au BHCDH ou au CDH, font des déclarations publiques ou répondent aux enquêtes de suivi menées par les procédures spéciales.

L'équipe de recherche s'est fondée sur un échantillon de visites de pays pour conduire une étude qualitative, notamment les visites de terrain dans les pays sélectionnés qu'un nombre de procédures spéciales ont visités. Ces pays comprennent l'Espagne, le Maroc, le Royaume-Uni, l'Indonésie et la Colombie. Les visites de terrain ont facilité les recherches initiales. En effet les procédures spéciales ont visité et échangé avec des ONG, des défenseurs des droits humains, des experts indépendants et des responsables gouvernementaux. Le but de ces visites était tout d'abord d'évaluer la façon dont les divers États et d'autres parties prenantes répondent aux visites de pays des procédures spéciales et d'élucider les conclusions et les recommandations. L'équipe de projet a organisé des entretiens oraux et écrits avec près de 30 rapporteurs spéciaux actuels et anciens et 200 responsables de gouvernements, représentants d'ONG, personnel du BHCDH et experts indépendants. Ces entretiens étaient basés sur un questionnaire d'une dizaine de questions relatives aux activités des procédures spéciales.

Il est important de relever que l'objectif du projet n'était pas de déterminer le lien de cause à effet entre les recommandations des procédures spéciales et la mise en œuvre par les États des normes internationales relatives aux droits de l'homme. Cela aurait été pratiquement impossible. Il aurait fallu prouver que la prise des mesures par un État sur une question particulière des droits de l'homme est la conséquence directe des activités des procédures spéciales. Bien entendu, de nombreux facteurs contribuent à la décision de l'État à agir ; déterminer le rôle spécifique d'un titulaire de mandat de l'ONU est une tâche peu réaliste. Cela dit, l'effet ou l'influence des procédures spéciales comme facteur ou catalyseur de l'action des États peut être quantifié avec une certaine certitude. Nous pouvons illustrer cela par le fait que le titulaire de mandat est rarement reconnu comme un agent chargé de faire respecter les droits de l'homme. D'habitude, cependant, lorsqu'un gouvernement réalise avec succès recommandations d'une procédure spéciale, celui-ci n'est pas considéré comme la source d'inspiration ou de ce changement. Dans les récits plus typiques de l'action gouvernementale, le but du projet était d'expliquer le rôle à valeur ajoutée des procédures spéciales dans la mise en œuvre, d'identifier les meilleures pratiques et les lacunes et de formuler des recommandations afin de renforcer davantage le mécanisme. Nous avons également voulu identifier les facteurs qui facilitent ou nuisent à l'efficacité des activités d'un titulaire de mandat dans un pays particulier.

Pendant les 18 mois de l'étude, le projet a réuni un groupe d'experts constitué d'anciens rapporteurs spéciaux, des leaders des droits de l'homme, des décideurs, des universitaires, des juristes et des diplomates. Ceux-ci ont planché sur la méthodologie et le champ d'application du projet, ainsi que sur l'élaboration et l'approbation des conclusions et des recommandations. Les noms des membres de ce groupe figurent dans la section Remerciements. Les membres du groupe se sont réunis deux fois à Washington et ont participé à d'importants échanges en ligne. Le groupe a apporté une contribution inestimable à la rédaction du rapport final et a trouvé un consensus sur les principales recommandations. Les conclusions de l'étude sont de la seule responsabilité de l'auteur. L'auteur a également pris part à diverses réunions et séances d'information organisées par les États membres et les institutions de recherche sur le fonctionnement actuel du Conseil des droits de l'homme et sur ses délibérations relatives à l'examen quinquennal.^{vii}

Méthode de travail des procédures spéciales

Le système des procédures spéciales de l'ONU est un mécanisme unique et efficace qui permet un examen indépendant, périodique et sur le terrain, des pratiques d'un pays matière de respect des droits de l'homme. En juillet 2010, il existe 31 mandats thématiques, soit une augmentation de 47,6 % par depuis l'an 2000 ; huit mandats de pays sont opérationnels, soit une baisse de 42,8 % pendant la même période.^{viii} Deux facteurs importants sont à l'origine de cette évolution : la création de nouveaux mandats pour chargé des questions particulières comme les droits économiques, sociaux et culturels dans les pays en développement ; et les efforts porteurs consentis par certains pays, notamment ceux qui avaient une mauvaise réputation en matière de respect des droits humains, pour éviter le « naming and shaming » (la mauvaise publicité) associé aux mandats de pays, et privilégier le côté évaluation par les pairs et assistance technique de l'évaluation périodique universelle.

Les experts désignés par le Conseil des droits de l'homme pour servir comme procédures spéciales ne dépendent d'aucun gouvernement, ils sont autonomes et remplissent leur mission sur une base volontaire. Ils tirent leur autorité de leur aptitude professionnelle à aborder des situations particulières aux droits de l'homme en toute objectivité, et du mandat politique qu'ils reçoivent du Conseil.^{ix} L'un de leurs plus grands atouts, c'est leur passion et leur engagement pour la cause des droits de l'homme qui, combinée avec une expertise en la matière, à la compétence politique et au bon sens, constitue une dynamique pour orienter l'attention et l'action vers la protection des droits de l'homme.

Les principaux points de référence de l'examen par les procédures spéciales du bilan des pays en matière des droits de l'homme vont des dispositions générales de la Déclaration universelle des droits de l'homme et d'autres normes relatives aux droits de l'homme de renommée internationalement reconnus, aux termes spécifiques des leurs mandats auprès du CDH Ils peuvent s'appuyer sur des instruments particuliers du droit « strict » des traités ainsi que du droit « souple » des déclarations, résolutions et principes directeurs pertinents de l'ONU. À cet égard, ils ont plusieurs avantages sur les organes conventionnels : ils ne se limitent pas aux textes des conventions, ils peuvent examiner tous les pays membres de l'ONU, même ceux qui n'ont pas ratifié le traité ; ils peuvent effectuer des visites *in situ* dans tous les pays du monde (si les gouvernements concernés donnent leur permission) ; ils peuvent recevoir des requêtes individuelles et agir même si toutes les voies de recours nationales ne sont pas épuisées. Cette combinaison de fonctions leur confère un rôle flexible et indépendant unique dans un système autrement dominé par les gouvernements.

Comprendre à quel point les États sont tenus de coopérer avec les procédures spéciales est un élément essentiel dans l'évaluation de leur influence. Bien que la Charte de l'ONU énonce l'obligation de chaque État à promouvoir le respect universel et effectif des droits humains et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, du sexe, de langue et de religion ; et à coopérer avec l'ONU afin d'atteindre cet objectif,^x aucun instrument de traité spécifique ne

contraint ces États de coopérer avec les procédures spéciales ou de suivre leurs recommandations. Le Conseil des droits de l'homme a cependant exhorté tous les États à coopérer avec les procédures spéciales et à assister ceux-ci dans l'accomplissement de leur tâche ; à leur fournir toutes les informations nécessaires et à répondre en temps opportuns à leurs communications'.^{xi} En outre, lors de la création du Conseil, l'Assemblée générale avait décidé que les États élus dans le nouvel organe devaient coopérer entièrement avec le Conseil.^{xii} La quasi-totalité des États qui sollicitent un siège au Conseil s'engagent à coopérer avec celui-ci, avec ses mécanismes et avec les experts indépendants. Les procédures spéciales peuvent tirer profit de ces dispositions pour exiger la coopération des États. Autrement, elles devraient s'appuyer sur la pression politique et la persuasion morale pour influencer le comportement de ces États. Comme nous l'expliquons plus en détail ci-dessous, une série de facteurs permettent de déterminer les réponses des États à l'examen international de performance en matière de respect des droits de l'homme.

Dans l'exercice de leur mandat, les experts indépendants du Conseil utilisent diverses méthodes de travail pour combler le fossé entre les normes internationales et leur mise en œuvre au niveau national. Ces méthodes comprennent les visites de pays, les communications directes avec les victimes et leurs représentants sur les violations spécifiques ; les lettres d'allégation et les appels urgents adressés aux gouvernements ; les rapports thématiques et de pays soumis au moins chaque année au Conseil des droits de l'homme et, le cas échéant, à l'Assemblée générale ; les déclarations de presse individuelles ou conjointes ; et les conférences de presse. De toutes ces méthodes, les visites de pays et les communications sont les plus pertinents quant à l'évaluation de la contribution des procédures spéciales à la mise en œuvre au niveau national des normes internationales et, par conséquent, elles servent d'axe central à l'étude.

Pour les soutenir, le Bureau du haut commissaire aux droits de l'homme (BHCDH) joue le rôle de référence à toutes les communications et visites de pays des procédures spéciales ; il dispose d'une cellule spécialisée capable de leur affecter une équipe de professionnels qui gravitent autour du système.^{xiii} Beaucoup reste à faire pour améliorer le soutien aux experts indépendants. Le personnel du BHCDH qui appuie les mandats de pays, par exemple, reste dans une section distincte située dans un bâtiment distinct avec peu de ressources et de tâches supplémentaires.^{xiv} Certaines procédures spéciales se plaignent amèrement de l'absence d'une assistance professionnelle de Genève tandis que d'autres se disent satisfaits. Des tensions surviennent fréquemment au sujet du caractère indépendant des procédures spéciales et les fonctions d'appui du BHCDH, notamment sur les questions de répartition des ressources, des communications publiques et du code de conduite ; ces tensions nécessitent une attention continue du Haut Commissaire et de son personnel de haut niveau.

Principales conclusions

Notre travail de recherche a déterminé que les experts indépendants de l'ONU ont joué un rôle inestimable dans et que, dans certains cas, leur rôle a été décisif, car elles ont attiré l'attention publique sur les questions chroniques et émergentes de droits de l'homme et catalysé les progrès enregistrés dans le respect des droits de l'homme sur le terrain, y compris dans l'assistance apportée aux personnes qui en sont victimes. De même, la coopération des États avec les procédures spéciales est très inégale et décevante dans l'ensemble, même s'il existe quelques exceptions notables. La coopération des États varie entre le fait d'accepter de nombreuses visites de pays et de répondre régulièrement aux communications des experts indépendants ; et le refus presque catégorique de reconnaître ces experts ou de coopérer avec eux. Comme l'illustrent les cas ci-dessous, le principal obstacle à l'exercice du mandat que les procédures spéciales ont reçu des États membres vient du refus de ces derniers de remplir leurs obligations à coopérer avec ces experts et à suivre leurs recommandations.

Les procédures spéciales doivent également relever de nombreux autres défis comme des ressources et une formation inadéquates, une compréhension insuffisante du contexte local de leur

travail et l'absence d'un processus systématique pour le suivi de leurs recommandations. Malgré ces obstacles les procédures spéciales sont l'un des outils les plus efficaces du système international des droits de l'homme ; elles méritent d'être renforcées et soutenues par la communauté internationale.

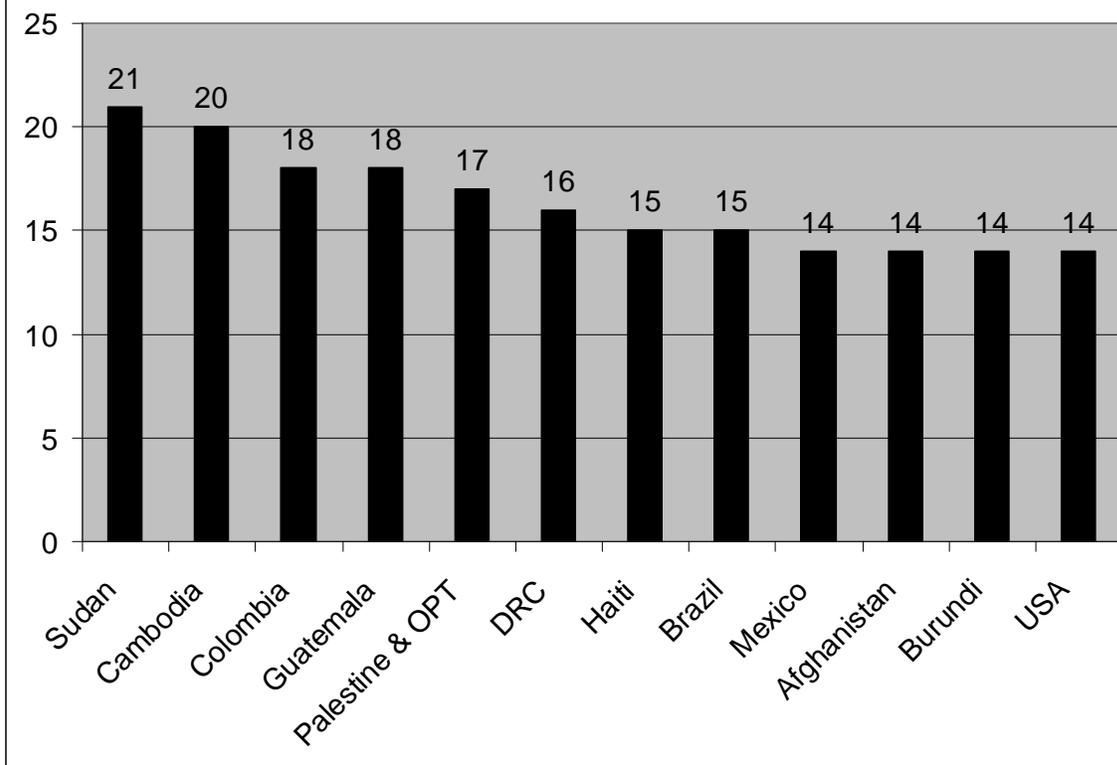
Visites de pays

Les procédures spéciales sont des travailleurs assidus ; chaque année, ils conduisent des dizaines de visites de pays, produisent des centaines de rapports de pays et thématiques et adressent de milliers de communications aux gouvernements. Ensembles, les procédures spéciales ont conduit une moyenne de 50 visites de pays par an depuis 2005. Ce chiffre est passé de 48 visites dans 38 pays en 2006 à 53 visites dans 48 pays en 2008 et à 73 visites dans 51 pays et territoires en 2009.^{xv}

L'immense majorité de ces visites résultent des rapports de pays présentés au Conseil des droits de l'homme. En 2009, les procédures spéciales ont soumis un total de 160 rapports au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale ; 70 rapports portaient sur la situation des droits de l'homme dans le pays et 60 sur les questions thématiques.^{xvi} En général, le nombre total de rapports est resté constant pendant plusieurs années ; de 2006 à 2008, ils ont présenté près de 150 rapports par an.^{xvii}

Alors que le nombre global des pays que les procédures spéciales ont visités par an a augmenté durant la dernière décennie, la répartition et le choix de ces États et des mandats au cours d'une année donnée ont varié. Les États du groupe de l'Amérique latine et des Caraïbes (GRULAC) et du groupe d'Africain se sont distingués par leur désir sans cesse croissant de recevoir des visites par rapport aux pays des autres régions. En 1999, le GRULAC et l'Afrique ont accueilli 13 et 9 visites respectivement. En 2009 ils ont reçu 23 et 19 visites respectivement. Les États du groupe d'Asie, ceux du groupe Europe occidentale et autres pays (WEOG) et du groupe de l'Europe de l'Est (GEE) ont accueilli un nombre de visites légèrement plus élevé en 2009 ; tel était déjà le cas en 1999.^{xviii} Les États qui ont reçu le plus grand nombre de visites (voir figure 1) – 16 pays et territoires ont un nombre de visites supérieur ou égal à 10 au cours des 10 dernières années – ont accueilli un nombre sans cesse croissant de groupes de plus en plus diversifiés de titulaires de mandats thématiques ; ces statistiques s'expliquent par l'introduction de nouveaux centres d'intérêt, notamment les sujets relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels et aux droits collectifs.^{xix} Dans certains cas, les États ont reçu plus d'une visite du même mandat thématique pendant les 10 dernières années.

Principales destinations des visites de pays des procédures spéciales (1998-juin 2010)



À plusieurs égards, les visites de pays ont été l'outil le plus important de la « boîte à outils » des procédures spéciales. La fonction de suivi des visites de pays des procédures spéciales a en soi une incidence salutaire sur la situation des droits de l'homme dans un pays donné. Cela est largement dû à l'attention sérieuse que la plupart des gouvernements, la société civile et les médias portent aux visites des SP. Le drapeau bleu de l'ONU que les SP emportent dans leurs missions leur donne un accès privilégié aux principaux acteurs sur le terrain, ce qui fait d'eux une voix autorisée dans la promotion du respect des droits de l'homme. Leur présence physique dans un pays donne aux victimes de violation des droits de l'homme et à leurs défenseurs une plateforme de mobilisation au niveau national, et un point d'accès direct au système bureaucratique des Nations unies par ailleurs compliqué.

Les visites de pays conduites par les PS, qui durent généralement 5 à 15 jours, permettent un examen minutieux d'une situation particulière des droits de l'homme et incitent les principales parties prenantes à l'intérieur ou à l'extérieur des gouvernements à concentrer leurs énergies afin d'établir les faits, d'identifier les violations et de recommander des mesures correctives. Les visites sont particulièrement importantes pour les acteurs de la société civile qui consacrent beaucoup de temps et d'attention à informer les experts des problèmes des droits de l'homme dans les pays, à préparer des rapports de fond, à aider les experts à atteindre les victimes et à proposer des façons d'améliorer le respect des États des normes internationales. Dans de nombreux cas, ces visites créent ou renforcent les mécanismes de collaboration entre les organisations non gouvernementales disparates, elles permettent la professionnalisation de leur travail et favorisent une coopération continue qui mène à une mobilisation plus efficace. Les visites offrent également aux titulaires de

mandats l'occasion de poser directement des questions aux responsables gouvernementaux au plus haut niveau et de leur procurer des conseils sur des réformes spécifiques.

En raison de la position très en vue des experts indépendants de l'ONU, les visites de pays qu'ils conduisent peuvent être comparées à des missions dans un terrain politiquement miné. Par conséquent, la réussite d'une visite de pays exige une préparation minutieuse, et de fond de la procédure spéciale et de son personnel avant, pendant et après la visite. Pour réussir une mission, il importe d'organiser des consultations étroites avec divers acteurs concernés, notamment le BHCDH, les organes conventionnels et les membres de l'équipe de pays de l'ONU, les responsables gouvernementaux, les défenseurs et experts des droits de l'homme, les dirigeants des partis politiques, les parlementaires, afin de mieux comprendre le contexte politique et d'identifier les principaux défis.

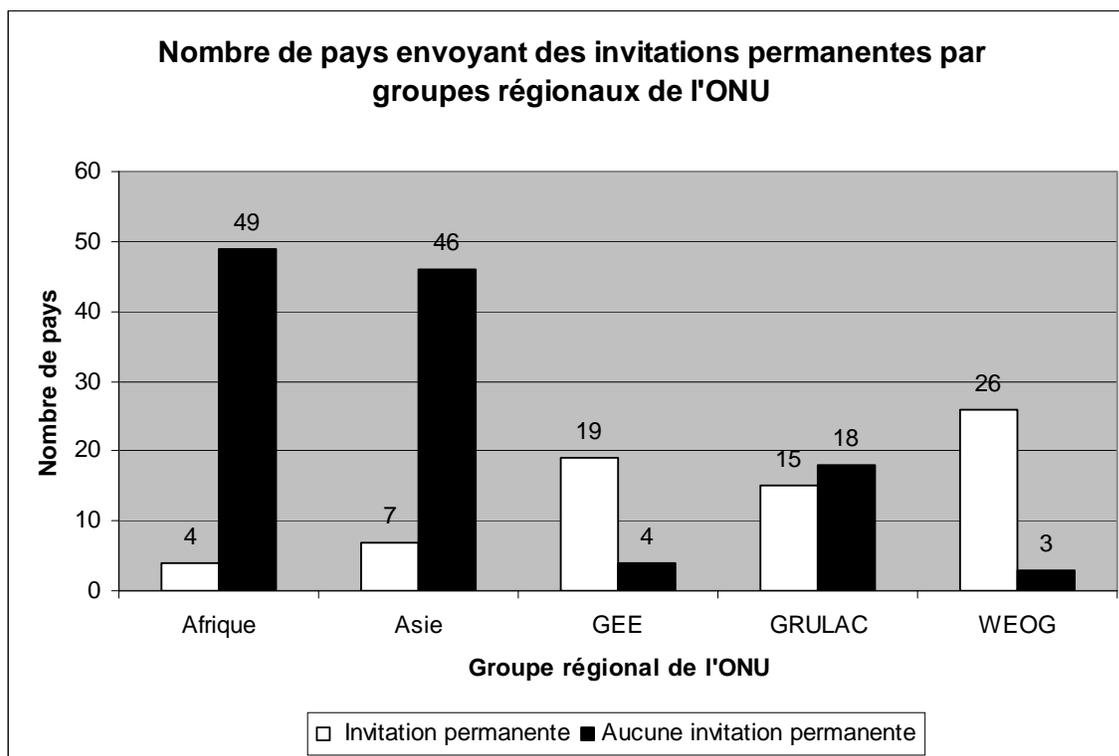
Les médias jouent un rôle essentiel en amplifiant les points clés d'une visite, ce qui incite les gouvernements à l'action. En général, lorsque les PS arrivent dans un pays, elles donnent un point de presse afin d'expliquer les termes de leur mandat et l'objet de leur visite. Par la suite, elles évitent de faire d'autres déclarations publiques jusqu'à la conférence de presse de départ durant laquelle elles fournissent les premières observations relatives au sujet à l'étude et formulent quelques recommandations. Avant ce rapport public qui est généralement bien couvert par les médias, la procédure spéciale rencontre les responsables gouvernementaux et donne à ceux-ci la possibilité de confier leurs premières réactions directement à un expert et, plus tard, à la presse. Ce processus de consultation privée et d'information du grand public est favorablement accueilli par bon nombre de parties prenantes et doit être considéré comme une bonne pratique.^{xx} Par contre, les déclarations publiques de la procédure spéciale avant son arrivée dans le pays peuvent compliquer sa visite, sauf si elles sont scrupuleusement neutres.

Il faut plusieurs mois à une procédure spéciale pour préparer et soumettre son rapport final. Celui-ci est ensuite relu par les responsables gouvernementaux et les militants des droits de l'homme. De l'avis des défenseurs des droits de l'homme sur le terrain, ce sont les déclarations publiques de fond faites par la procédure spéciale pendant son séjour dans le pays, notamment celles faites pendant la conférence, qui sont les plus importantes. En effet, attendre un an avant de recevoir le rapport final dans une langue étrangère peut souvent diminuer l'intérêt suscité par la visite. Lorsque qu'elle se produit, la présentation du rapport au Conseil des droits de l'homme à travers un 'dialogue interactif' avec les pays membres est souvent décevante et compromise par la présence d'autres points à l'ordre du jour qui lui font perdre de son intérêt, surtout pour le pays concerné.^{xxi} Le rapport final est généralement inégalement diffusé dans le pays. Il est rarement disponible en langues locales et, lorsqu'il l'est, c'est avec un retard considérable.

Alors que les États sont généralement encouragés à dialoguer et à coopérer avec les SP, beaucoup ne répondent pas officiellement aux visites de pays, ce qui rend difficile l'analyse de la façon dont les États évaluent eux-mêmes le rapport final adressé à l'ONU ou les mesures correctives qu'ils prennent. Sur la base des entretiens organisés par l'équipe de projet, les États qui ont accepté des visites de pays ont profité de cette occasion pour situer les questions à l'étude dans leur contexte et pour participer à un dialogue direct avec les SP pendant que ceux-ci préparaient leurs rapports.^{xxii} Cependant, certains responsables gouvernementaux se sont dits déçus de constater que leur contribution n'était pas toujours pleinement prise en compte dans le rapport final. Dans certains cas plus dramatiques, les gouvernements réagissent très mal à la critique des rapporteurs spéciaux, surtout lorsque celle-ci est jugée trop dure et agressive ; ils vont parfois jusqu'à bloquer l'examen au fond du rapport.

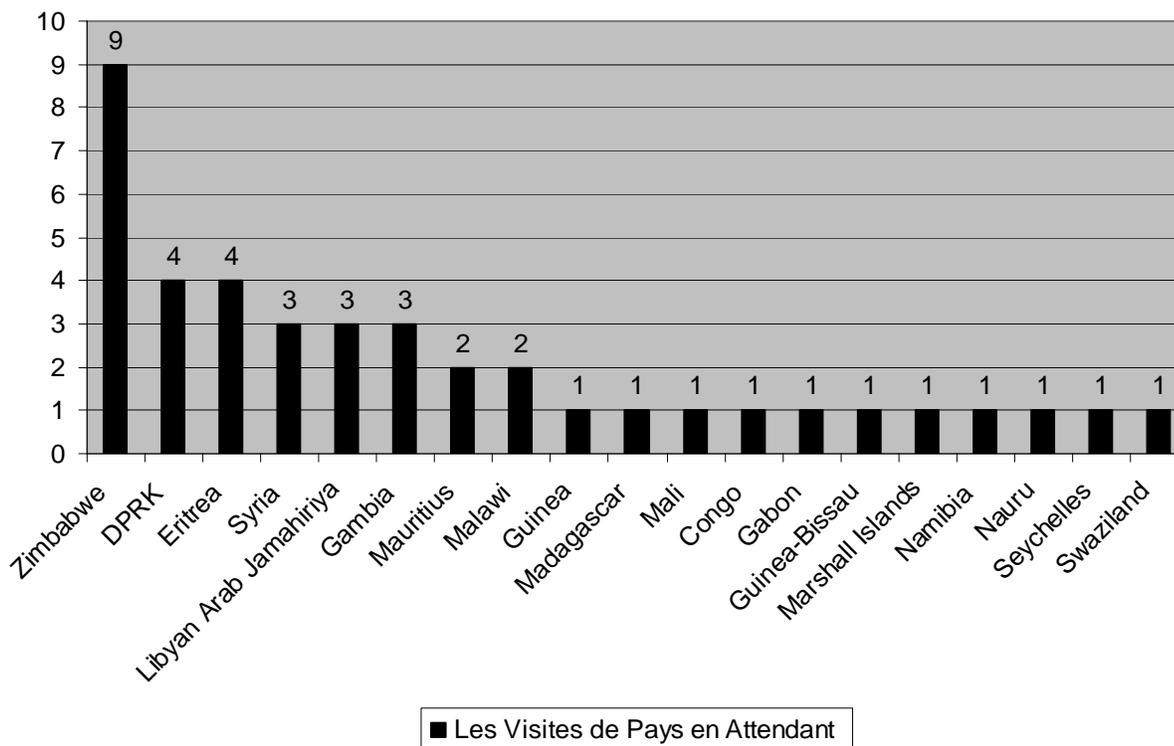
Depuis 2004, la Commission des droits de l'homme encourage vivement les États à envoyer des invitations permanentes aux procédures spéciales afin de faciliter leur accès dans les pays en temps opportun.^{xxiii} Actuellement, 72 États membres seulement ont envoyé des invitations permanentes même si, dans la pratique, de nombreux pays autorisent les visites de pays.^{xxiv} Dans la répartition par

groupes régionaux, il existe des différences notoires. En effet, les gouvernements africains et asiatiques ne représentent qu'une petite fraction sur la liste des pays qui envoient des invitations permanentes.



De façon générale, lorsqu'un pays envoie une invitation permanente à une procédure spéciale, ce dernier accède plus facilement audit pays. Des 72 États ayant envoyé des invitations permanentes (voir la répartition par région dans la figure 2), tous ceux qui ont reçu des demandes de visite (64) les ont acceptées au moins une fois.^{xxv} D'autre part, des 120 autres États qui n'ont pas envoyé d'invitation permanente, 80 % de ceux qui ont reçu des demandes de visite ont accepté d'accueillir au moins un rapporteur ; les 19 États qui n'ont jamais donné une suite favorable à une demande (cf. figure 3) sont responsables de 41 visites en attente.^{xxvi} Vu sous un autre angle, depuis 1998, les pays qui ont envoyé des invitations permanentes ont reçu quatre visites des procédures spéciales et laissé en suspens une visite et demie tandis que ceux qui n'ont pas émis d'invitation permanente ont reçu en moyenne trois visites et laissé près de trois en suspens.^{xxvii} Il existe des exceptions notoires à cette tendance. En outre, le comportement des pays varie dans la pratique. L'Iran, par exemple, a envoyé une invitation permanente, mais n'a autorisé aucune visite de pays depuis 2005 et compte actuellement huit visites en suspens. Certaines demandes de permission de visiter un pays sont restées lettre morte pendant plus de 10 ans ; même lorsqu'un gouvernement donne une suite favorable à une demande de visite, il peut arriver que cette visite n'ait lieu que cinq après. Paradoxalement, comme le SP ne pas visiter un pays sans la permission du gouvernement, les pays les moins ouverts et qui ont de sérieux problèmes de respect des droits de l'homme comme le Zimbabwe, la Libye, l'Érythrée et la Syrie peuvent échapper à la surveillance des SP tandis que ceux qui acceptent les visites font inévitablement l'objet d'une plus grande attention.

Pays ayant rejeté la demande de visite de pays des procédures spéciales (1998 et juin 2010)



Avant la visite, le SP et l'État discutent directement des termes de référence de la visite énoncés dans le manuel de procédures du PS. Ces directives comprennent la liberté de circulation, l'accès aux prisons et aux camps de détention et des entretiens confidentiels et sans supervision avec les témoins, qui doivent être protégés contre les représailles.^{xxviii} Les négociations sont souvent compliquées par le désir de l'État d'influencer le calendrier, le champ d'action et l'itinéraire de la visite de l'expert, et d'augmenter les multiples exigences liées à la présentation des rapports. Il appartient à chaque rapporteur de déterminer si les conditions de la visite peuvent compromettre sa capacité à contrôler de façon indépendante la situation des droits de l'homme dans le pays. Le fait de faire des dérogations aux termes de référence standard peut constituer un mauvais précédent pour les autres rapporteurs et ouvrir une brèche que les États exploiteront pour réclamer des termes plus avantageux lors des prochaines visites. La Chine par exemple, a tiré profit de la volonté du groupe de travail sur la prévention de la détention arbitraire (WGAD) à négocier les termes de la visite sur le terrain et a exigé les mêmes termes au rapporteur spécial sur la torture ; celui-ci a refusé de conduire une visite dans de telles circonstances.^{xxix}

Incidence de la visite de pays sur le comportement des États

En général, les États ont réalisé des progrès modestes, mais importants en matière de suivi des recommandations des procédures spéciales à la fin d'une visite de pays. Les États prennent de telles mesures pour des raisons multiples et complexes. Dans beaucoup de cas, la visite de pays d'une SP est un outil important qui permet de soulever les problèmes relatifs aux droits de l'homme à un niveau supérieur de l'État et de prendre des mesures correctives. Plusieurs défenseurs des droits de l'homme ont expliqué que le gouvernement n'a pas pris des mesures positives pour remédier à des

problèmes qu'ils avaient soulevés depuis des années jusqu'à ce que les procédures spéciales confirment et attirent à nouveau leur attention sur ce problème.

Dans certains cas, il est possible de tracer une ligne directe entre les recommandations d'une procédure spéciale et la prise de décision de l'État. Par exemple, le rapporteur spécial sur les migrants a pu utiliser les informations qu'il avait reçues sur un accord secret entre les gouvernements d'Indonésie et de Malaisie pour demander des réformes. L'accord bilatéral permettait aux employeurs malais de retenir les documents d'identité des migrants indonésiens, ce qui donnait lieu à de nombreuses atteintes aux droits de l'homme. Les responsables du gouvernement ont tout d'abord nié les allégations, puis ils ont menacé de représailles si le rapporteur s'obstinait à faire allusion au protocole d'accord dans son rapport. Après la publication par le rapporteur de la découverte du protocole d'accord, les responsables ont annulé celui-ci, ce qui a donné lieu à une amélioration immédiate de la situation.^{xxx} Plus récemment, le rapporteur spécial pour le Cambodge a pu visiter deux journalistes détenus pour diffamation ; il a pu obtenir des autorités un meilleur traitement des détenus ; peu de temps après, l'un des prisonniers a été libéré.^{xxxi} De façon générale, cependant, le lien direct entre les recommandations d'un SP et l'action gouvernementale reste difficile à prouver. Cela est dû en partie au fait que les autorités nationales compétentes sont peu enclines à accorder du crédit aux actions d'un mécanisme de l'ONU ou au fait qu'ils sont motivés par d'autres facteurs de politique intérieure.

Au cours de notre travail, nous avons recueilli de nombreux exemples de mesures positives prises par les gouvernements pour répondre à une question soulevée par un SP au cours d'une visite de pays. Voici quelques brèves illustrations :

- (a) En 2004, l'expert indépendant sur la situation des droits de l'homme en Afghanistan a réussi à convaincre les autorités à libérer des centaines de prisonniers détenus de façon illégale. Après avoir visité la prison de Pol-e Charkhi, l'expert indépendant a découvert que 734 détenus Pakistanais et Afghans étaient retenus de force dans des conditions déplorables pendant plus de 30 mois. Après avoir informé le ministre de la Justice en mai 2004, le président Karzai a libéré 534 de ces prisonniers et, plus tard, il a signé un décret amnistiant de nombreux autres.^{xxxii} En outre, grâce aux documents faisant état des mauvaises conditions de vie et du mauvais état de santé des détenus, l'expert indépendant a pu obtenir la visite de deux médecins à la prison, ce qui a donné lieu au dépistage et au traitement d'une centaine de cas de tuberculose.^{xxxiii}
- (b) Le RS (rapporteur spécial) sur les droits humains des personnes déplacées dans leur pays (IDP) a participé à la formulation et la mise en œuvre de la politique des IDP en Turquie après avoir effectué une visite dans le pays en 2002 et conduit une visite de suivi en 2005.^{xxxiv} Sur la base de ses recommandations, le gouvernement a décidé de recueillir les données et statistiques qui faisaient défaut sur les IDP, de former les gouverneurs locaux sur les principes directeurs du traitement des IDP, et de commencer à répondre à la question de l'indemnisation des biens perdus à la suite du déplacement.^{xxxv} La décision du gouvernement de commander une étude indépendante sur le nombre de déplacés a été une étape importante dans l'élaboration des plans visant à répondre aux préoccupations des personnes déplacées et à celles des groupes de défense des droits de l'homme qui travaillaient avec eux. Le RS a encouragé les autorités provinciales à élaborer des plans d'action pour faire face au déplacement interne et pour fournir aux victimes une assistance technique.
- (c) Le rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires et arbitraires a visité la Colombie en 2009 et a relancé les médias et la surveillance internationale sur le phénomène des *falsos positivos* ou scandales positifs. Pendant quatre ans, les ONG ont recueilli et rendu publique des informations relatives aux exécutions des citoyens non armés par des militaires qui présentaient faussement leurs victimes comme des

combattants de la guérilla. Le scandale a atteint son paroxysme en 2008 avec la tragédie de Soacha qui a donné lieu à près de deux dizaines de cas de *falsos positivos*. Le gouvernement a constamment nié l'existence du problème jusqu'à la folie meurtrière de Soacha qui l'a poussé à licencier 27 responsables de l'armée, dont trois généraux. La visite du rapporteur spécial – au cœur du scandale – a permis de confirmer les allégations des parents des victimes et de la société civile ; de prouver que les soldats recevaient certains avantages et privilèges de leurs commandants en contrepartie des captures de guérilla ; et de poursuivre les licenciements, les investigations et les poursuites des auteurs de ces crimes. Le rapporteur spécial a pu exprimer ses préoccupations directement au président Uribe et à d'autres responsables de haut niveau. Ses conclusions ont permis de prouver que les crimes étaient commis par des éléments de l'armée et qu'ils n'étaient pas des cas isolés ; elles ont également favorisé des arrestations et des poursuites supplémentaires.^{xxxvi}

- (d) Le rapporteur spécial sur la torture a conduit une visite de pays particulièrement tumultueuse en Espagne en 2003 ; cette visite a reçu une réponse du gouvernement de 80 pages où presque toutes les recommandations du titulaire de mandat étaient remises en question. Néanmoins, l'une des recommandations du rapporteur spécial a été prise en compte et a porté des fruits. Pour prévenir la torture et les mauvais traitements, le titulaire de mandat a suggéré qu'une caméra soit installée dans les salles d'interrogatoire. En 2008, le gouvernement a ordonné l'installation des caméras dans les lieux de détention des postes de police et de la Guardia Civil. Bien que le gouvernement ait initialement rejeté le rapport, les recommandations du rapporteur spécial ont finalement contribué à l'amélioration du traitement des détenus.^{xxxvii}

Facteurs clés pour expliquer l'impact des visites de pays

Plusieurs facteurs apparaissent comme des ingrédients clés pour faciliter l'action positive du gouvernement en réponse à une visite de pays. Il s'agit de :

- *La crédibilité des Nations unies* dans le pays concerné. En effet, l'ONU doit être comme l'organisme international de premier plan qui élabore et fait respecter les normes internationales tout en facilitant la coopération internationale. La force morale de la couleur bleu qui caractérise l'ONU, l'appui international qu'il confère et l'attention publique qu'un expert de l'ONU suscite, mettent souvent les gouvernements sous pression et les poussent à l'action.
- *Le moment de la visite*, qui dépend de la situation politique et des droits de l'homme du pays. Les pays en transition, qui laissent derrière eux les conflits et les régimes autoritaires pour bâtir une société plus ouverte, pacifique et démocratique, ont tendance à être plus perméables aux influences externes que les pays engagés dans des conflits civils ou accablés par un système autoritaire. Dans des situations polarisées à l'extrême, les camps opposés cherchent à manipuler à leur propre avantage la visite et le rapport de l'expert, ce qui entrave l'impact de la mission. Cependant, il n'est pas question d'abandonner les efforts visant à engager les régimes fermés et les pays en situation de conflit, car l'expert de l'ONU est souvent la seule personne capable de susciter l'examen et la diffusion des questions relatives aux droits humains.
- *La qualité et la spécificité de l'étude, de l'analyse et des recommandations de la SP* et son niveau de préparation avant la visite. D'une part, les acteurs des gouvernements et ceux des organisations non gouvernementales sont fortement convaincus qu'un rapport bien construit sur des preuves tangibles et des arguments juridiques solides et des recommandations concrètes est l'un des éléments les plus importants vers le progrès.^{xxxviii} D'autre part, des recommandations d'ordre général et visant un but précis ont peu d'effets et rendent le suivi

difficile. Dans certains cas, les États et d'autres parties prenantes se sont servis des erreurs factuelles ou des déclarations des PS jugées trop dures ou déplacées pour s'attaquer et saper aussi bien le travail des PS que celui des autres acteurs de l'ONU. La langue, le ton et le style du rapporteur sont aussi importants que le contenu de ses propos. Des termes positifs utilisés pour louer le progrès là où il existe peuvent amener les responsables gouvernementaux à accepter les conclusions du rapport les plus critiques. Comme l'a expliqué un haut responsable d'un gouvernement, un rapport qui avait fait fi de la version des faits du gouvernement avait été 'mis à la poubelle'

- *La volonté du gouvernement concerné à coopérer avec la SP en visite dans le pays.* Par exemple, un responsable haut placé et sympathique ou un parlementaire peut souvent faire la différence en facilitant le travail du PS et le suivi des recommandations. La volonté et la capacité du gouvernement à organiser des mécanismes de coordination interministérielle pour répondre aux préoccupations de la PS est un autre facteur important. Par contre, l'obstruction et l'ingérence des agents du gouvernement peuvent entraver ou neutraliser le travail de la PS. Certains responsables gouvernementaux qui espèrent à tort que la mission de l'expert consiste à approuver la politique de l'État plutôt qu'à proposer une critique objective suspendent la coopération lorsque le rapport de l'expert est négatif.
- *La capacité des ONG locales et internationales et des groupes de victimes à communiquer leurs doléances en temps opportun et de manière efficace et à participer à la mobilisation en faveur du suivi.* Dans de nombreux cas, c'est principalement parce qu'une l'ONG a fait des recommandations de la SP son cheval de bataille pour une sensibilisation à long terme que le gouvernement à décider de lancer des actions. En Irlande du Nord, par exemple, une coalition dirigée par la British Irish Rights Watch a travaillé en étroite collaboration avec le rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats (*M. Param Cumaraswamy*) pour préparer sa visite et suivre ses recommandations. *Après six années de sensibilisation décisive, les autorités gouvernementales concernées ont mis en œuvre toutes ses recommandations, à une exception près. D'autre part, les rapporteurs spéciaux doivent être vigilants pour ne pas se laisser manipuler par des groupes non gouvernementaux qui cherchent à utiliser leur visite pour organiser une campagne de propagande contre le gouvernement qu'ils accusent sans preuve d'être responsable de violations présumées des droits de l'homme.*
- *Le niveau de liberté des médias pour publier les rapports sur les activités d'une SP.* Dans la plupart des pays, la visite d'un expert de haut niveau de l'ONU suscite une attention générale ; celle-ci est grandement renforcée par une presse bien informée. Là encore, la pratique établie qui veut que la SP présente ses conclusions à la presse à la fin de la visite est bien accueillie par les États et les PS. D'autre part, l'accès facile de la PS aux médias peut compliquer sa mission et susciter une forte critique du gouvernement.^{xxxix} Voici d'autres exemples plus récents : les États-Unis ont critiqué les déclarations du RSSG pour les personnes déplacées internes au sujet des mesures prises par ce pays après l'ouragan Katrina ; l'Espagne a critiqué les commentaires du rapporteur spécial sur la promotion des droits humains dans la lutte contre le terrorisme pendant sa visite aux Pays Basques ; et le Brésil a attaqué publiquement le rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation en réaction à ses commentaires sur le génocide.
- *La capacité et l'attention portée par l'équipe de pays des Nations Unies et d'autres agences de l'ONU* comme le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et Programme des Nations unies pour le développement. La contribution potentielle de ces acteurs de l'ONU à la réussite d'une visite de pays est importante, mais dans la pratique elle a varié. La présence de l'ONU varie en fonction de la taille et des capacités. Elle va d'un petit bureau de pays avec une poignée d'employés capables de fournir une assistance avant, pendant et après

la visite d'une SP ; à une présence majeure sur le terrain avec une dizaine de personnels bien placés pour organiser la visite de la PS, lui donner des conseils sur les éléments clés et intégrer ses conclusions et recommandations dans le plan de travail après la visite. Certaines équipes de pays de l'ONU préfèrent rester à distance des PS en raison de la sensibilité des questions que ceux-ci soulèvent. D'autres admettent que les rapporteurs disent souvent des choses difficiles qui doivent être dites et que leurs rapports permettent de plaider en faveur des réformes et de l'assistance technique.

Suivi des visites de pays

Ce qui se passe après une visite de pays reste l'une des questions les plus difficiles pour le système onusien des droits de l'homme. Un certain nombre de bonnes pratiques a été établi, en grande partie, sur l'initiative de quelques rapporteurs dotés de ressources supplémentaires. Ils comprennent des demandes continues d'information de la part des gouvernements concernés, des questionnaires adressés aux principales parties prenantes, des rapports annuels adressés au CDH portant sur l'état d'avancement d'un pays, et des visites de suivi du rapporteur ou de son successeur. Il n'existe cependant aucun mécanisme institutionnel de suivi des visites de pays des SP. Les PS elles-mêmes ne disposent généralement pas de ressources – en temps et en personnels – leur permettant d'organiser des visites ou des communications répétées. Dans quelques rares cas seulement, surtout lorsque des ressources supplémentaires sont disponibles, il peut arriver qu'une SP dresse un rapport méthodique du suivi par l'État des recommandations.^{xli} De même, un successeur récent d'une SP a effectué des visites dans le même pays plus de deux années plus tard avec pour objectif avoué d'évaluer les progrès accomplis en matière de suivi des recommandations faites par son prédécesseur.^{xlii} Les procédures spéciales sur l'indépendance des juges et des avocats, sur les défenseurs des droits de l'homme, sur le logement et sur les migrants ont également effectué des visites de suivi.

À l'exception de la plupart des présences sur le terrain, l'équipe de pays de l'ONU et d'autres acteurs onusiens n'ont pas toujours été des partenaires actifs et fiables dans cette entreprise, tandis que les campagnes des ONG ont tendance à être ad hoc, à manquer de ressources ou à privilégier les problèmes plus urgents. Le nouveau mécanisme d'examen périodique universel (EPU) permet bel et bien aux recommandations d'une SP d'un pays de bénéficier d'une nouvelle attention au moins une fois pendant les quatre ans que dure le cycle de l'examen par les pairs, mais il est prématuré de se prononcer sur l'incidence que cela aura sur le suivi des recommandations par les États membres.

Communications

Selon le code de conduite du CDH, les communications des procédures spéciales doivent être fondées sur des informations fournies

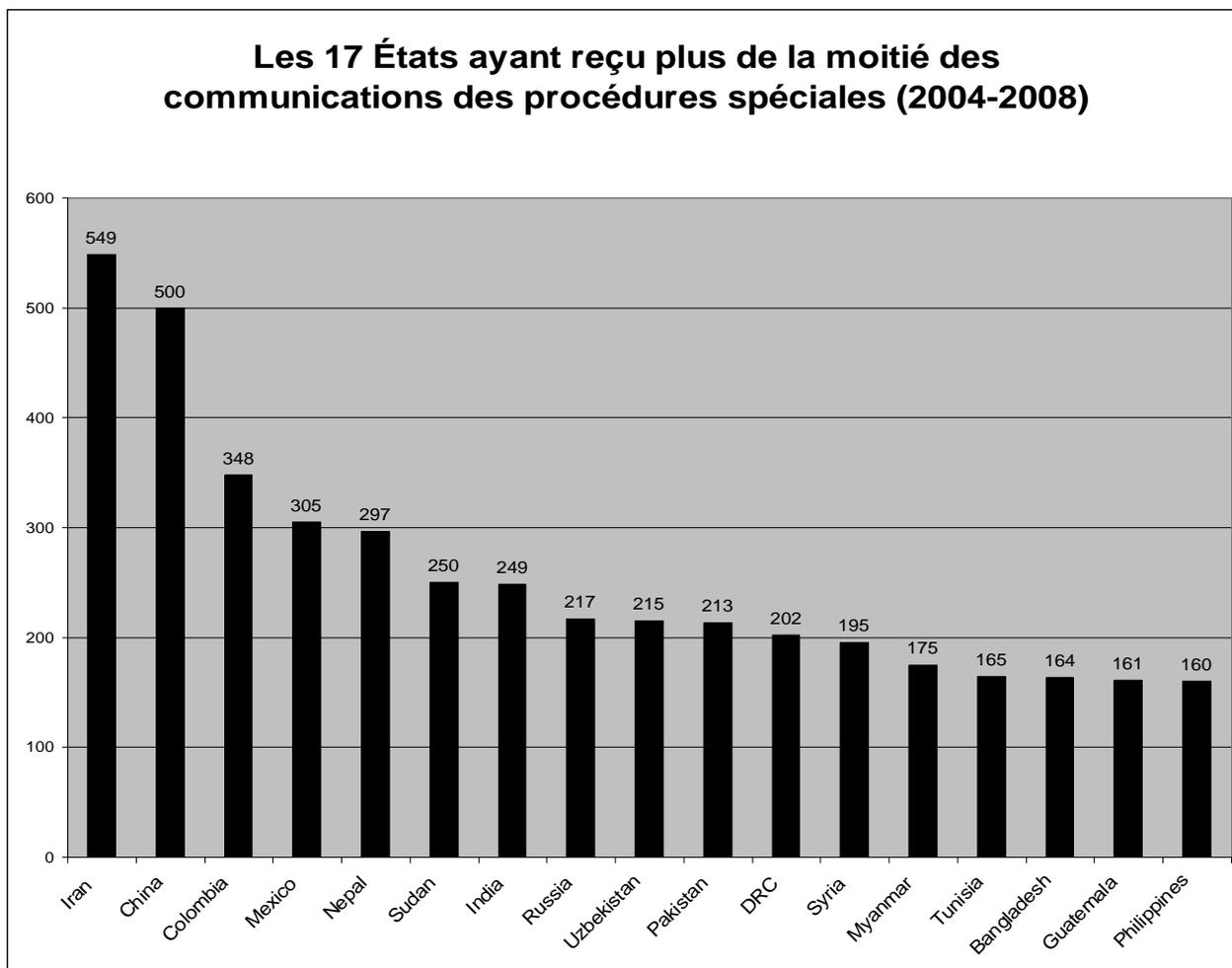
par une personne ou un groupe de personnes qui prétendent être victimes des violations ou par une personne ou un groupe de personnes, y compris les organisations non gouvernementales, agissant de bonne foi dans le respect des droits de l'homme, qui affirme avoir une connaissance directe ou fiable de ces violations et être capable de les démontrer par des preuves solides. La communication ne doit pas se fonder exclusivement sur des informations diffusées par les médias.^{xliii}

Malheureusement, le HCDH ne dispose pas d'une procédure uniforme et cohérente permettant de sélectionner les correspondances des parties sollicitant une intervention des procédures spéciales. En fin de compte, chaque rapporteur a le droit de choisir les allégations qui méritent une intervention. Par conséquent, il est impossible de déterminer le nombre d'appels à l'action que les procédures spéciales reçoivent par an ou le pourcentage de demandes qui donnent lieu à leur intervention. Les organes conventionnels, d'autre part, disposent d'une procédure formelle pour le dépôt des requêtes individuelles et des critères formels pour déterminer leur recevabilité. En 2009, les organes

conventionnels ont reçu 9900 correspondances, dont 110 seulement étaient des plaintes individuelles jugées recevables.^{xliii}

Les communications des PS prennent généralement la forme de lettres d’allégation ou d’appels urgents qui sont transmis au gouvernement concerné par le biais de sa mission diplomatique à Genève. Les appels urgents informent les autorités des violations nécessitant une intervention urgente et de celles qui constituent une menace pour la vie ; ces violations peuvent être en cours ou imminentes. Les lettres d’allégation quant à elles portent sur des incidents antérieurs qui revêtent un caractère de moindre urgence. Ces communications permettent l’élaborer des comptes rendus écrits des plaintes des victimes et d’envoyer aux gouvernements. Les défenseurs des droits de l’homme se plaignent cependant de ce qu’ils ne reçoivent du BHCDH aucune information leur indiquant si leurs correspondances ont été enregistrées et, le cas échéant, quelles mesures ont été prises par la PS.

De 2004 à 2008, 17 procédures spéciales thématiques (non compris, le groupe de travail sur la détention arbitraire ou le groupe de travail sur les disparitions) ont envoyé 8713 communications à 174 pays et 10 à des acteurs non étatiques.^{xliv} Certains pays ont reçu beaucoup plus de communications que d’autres. Les quatre principaux destinataires de ces communications pendant les cinq ans de l’étude étaient l’Iran avec 594 communications, la Chine avec 500, la Colombie avec 348 et le Mexique 306. Ces quatre pays représentent à eux seuls 20 % de toutes les communications envoyées. Comme l’illustre la figure 4, 17 pays ont reçu la moitié de toutes les communications envoyées pendant la même période.



Cette méthode de travail présente un bilan décevant en termes d'impact sur la rapidité et la qualité de la réponse du pays concerné (cf. tableau 1). Sur le total des communications que nous avons examinées, la majorité (58,56 %) n'a pas reçu de réponse ou a reçu une réponse vague des pays, ce qui a rendu l'évaluation de l'impact pour le moins plus difficile. Pendant la même période de cinq ans et pour les mêmes 17 mandats, 18 % des réponses indiquent que les gouvernements ont décidé de remédier aux allégations ou pris des mesures concrètes pour les vérifier. Un taux légèrement plus élevé, 21 %, représente les réponses de gouvernement rejetant la substance de la violation sans toutefois indiquer les mesures prises pour enquêter sur la plainte sous-jacente.

RÉPARTITION GLOBALE DES SCORES DES COMMUNICATIONS ENREGISTRÉES (2004-2008)

mandat	total #	NR	IM	NR/IM	VR	RI	ST	RI/ST	in
		sous total				sous total			
<i>ED</i>	35 100%	16 45.7%	2 5.7%	18 51.4%	4 11.4%	9 25.7%	4 11.4%	13 37.1%	0 0.0%
<i>FOOD</i>	126 100%	64 50.8%	15 11.9%	79 62.7%	15 11.9%	24 19.1%	6 4.8%	30 23.8%	2 1.6%
<i>FRDX</i>	2,191 100%	1,187 54.2%	141 6.4%	1328 60.6%	521 23.8%	248 11.3%	31 1.4%	279 12.7%	63 2.9%
<i>HLTH</i>	148 100%	80 54.1%	7 4.7%	87 58.8%	29 19.6%	18 12.2%	11 7.4%	29 19.6%	3 2.0%
<i>HOUSE</i>	137 100%	75 54.7%	12 8.8%	87 63.5%	14 10.2%	23 16.8%	5 3.7%	28 20.4%	8 5.8%
<i>HRD</i>	1,843 100%	924 50.1%	163 8.8%	1087 59.0%	395 21.4%	275 14.9%	36 2.0%	311 16.9%	50 2.7%
<i>IJL</i>	610 100%	316 51.8%	30 4.9%	346 56.7%	129 21.2%	74 12.1%	33 5.4%	107 17.5%	28 4.6%
<i>IND</i>	232 100%	108 46.6%	20 8.6%	128 55.2%	28 12.1%	53 22.8%	23 9.9%	76 32.8%	0 0.0%
<i>MIG</i>	135 100%	62 45.9%	11 8.2%	73 54.1%	26 19.3%	29 21.5%	7 5.2%	36 26.7%	0 0.0%
<i>RACE</i>	79 100%	38 48.1%	6 7.6%	44 55.7%	11 13.9%	20 25.3%	4 5.1%	24 30.4%	0 0.0%
<i>RINT</i>	320	133	21	154	87	52	18	70	9

	100%	41.6%	6.6%	48.1%	27.2%	16.3%	5.6%	21.9%	2.8%
<i>SALE</i>	124 100%	65 52.4%	14 11.3%	79 11.8%	12 9.7%	18 14.5%	15 12.1%	33 26.6%	0 0.0%
<i>SUMX</i>	678 100%	343 50.6%	51 7.5%	394 58.1%	94 13.9%	149 22.0%	38 5.6%	187 27.6%	3 4.4%
<i>TOR</i>	1,563 100%	777 49.7%	136 8.7%	913 58.4%	370 23.7%	216 13.8%	51 3.3%	267 17.1%	13 0.8%
<i>TOX</i>	21 100%	7 33.3%	3 14.3%	10 47.6%	2 9.5%	6 28.6%	3 14.3%	9 42.9%	0 0.0%
<i>TRAF</i>	49 100%	24 49.0%	2 4.1%	26 53.1%	8 16.3%	11 22.5%	4 8.2%	15 30.6%	0 0.0%
<i>VAW</i>	424 100%	202 47.6%	48 11.3%	250 59.0%	83 19.6%	65 15.3%	17 4.0%	82 19.3%	9 1.2%
<i>Total</i>	8,715 100%	4,421 50.7%	682 7.8%	5,103 58.6%	1,828 21.0%	1,290 14.8%	306 3.5%	1,596 18.3%	188 2.2%

NR: Non-réponse
IM: Réponse vague
VR: Rejet de l'allégation sans fondement
RI: Réponse incomplète
ST: Mesures prises pour répondre à l'allégation
in: Conversion

Comme indiqué dans le tableau 2, ces tendances varient considérablement à quelques exceptions près, entre les cinq groupes régionaux officiels de l'ONU. Le groupe de l'Afrique, destinataire de 20 % de toutes les communications, détient le taux le plus élevé (73,16 %) des non-réponses ou des réponses vagues, et le taux le plus faible (7 %) des réponses indiquant que des mesures ont été prises pour remédier aux allégations. Le groupe de l'Europe de l'Est (GEE), destinataire de seulement 6,4 % des communications, a conservé le taux le plus faible en terme de non-réponse ou de réponses vagues (36,72 %). Pris ensemble, le groupe de l'Europe occidentale et autres pays (WEOG), le groupe GEE, et le groupe de l'Amérique latine et des Caraïbes (GRULAC) ont enregistré le taux le plus élevé de réponses indiquant que certains gouvernements ont pris des mesures. Ces groupes ont enregistré respectivement 35 %, 34 %, et 34 % de réponses dans cette catégorie.^{xlv} La répartition des réponses du GRULAC est également remarquable. Ce groupe régional est, de loin, celui qui conserve le taux le moins élevé des rejets sans fondement (8,6 %).

Pourtant, les États de ce groupe occupent la deuxième position en termes de réponses sans importance avec un taux de 57,4 % ; ils partagent ce rang avec le d'Asie, qui est le plus grand destinataire des communications.^{xlvi}

Répartition des scores par groupe régional (2004-2008)

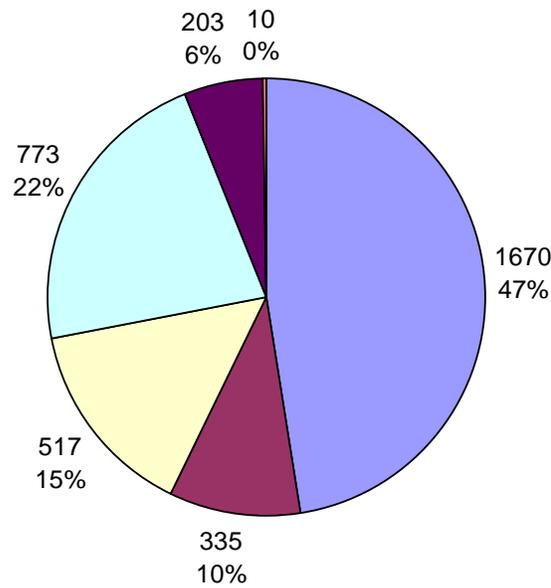
	Total	NR	IM	NR/IM	VR	RI	ST	R/ST	in
Asie	4,216	48.3%	9.2%	57.5%	26.1%	10.2%	2.4%	12.6%	3.8%
Afrique	1,763	68.7%	4.4%	73.2%	19.6%	5.1%	1.8%	6.9%	0.3%
GRULAC	1,582	49.9%	7.5%	57.5%	8.6%	29.3%	4.6%	33.9%	0.1%
WEOG	563	34.6%	12.1%	46.7%	18.3%	22.9%	12.1%	35.0%	0.0%
GEE	561	32.1%	4.6%	36.7%	25.3%	29.1%	4.8%	33.9%	4.1%
non étatique	28	32.1%	10.7%	42.9%	0.0%	50.0%	7.1%	57.1%	0.0%
TOTAL	8,715	50.7%	7.8%	58.6%	21.0%	14.8%	3.5%	18.3%	2.2%

<p>NR: Non-réponse IM: Réponse vague VR: Rejet de l'allégation sans fondement RI: Réponse incomplète ST: Mesures prises pour répondre à l'allégation in: Conversion</p>
--

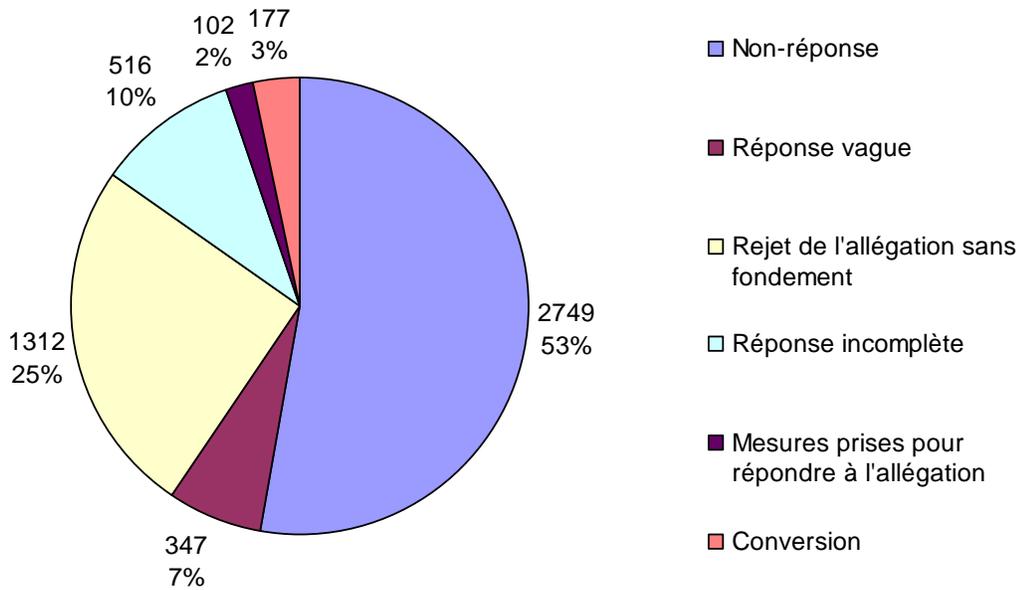
Les données révèlent également des différences notoires sur la façon dont les pays démocratiques et non démocratiques répondent aux communications des PS. Dans le cadre de cette étude, les gouvernements démocratiques sont définis comme les États qui avaient été invités à prendre part à la conférence ministérielle des communautés démocratiques. (CD) tenue à Lisbonne, au Portugal, en 2009. Les pays non démocratiques sont ceux qui n'y ont pas été invités.^{xlvii} Comme l'indique la figure 5, les gouvernements démocratiques ont un taux élevé de réponses aux communications des PS et un taux faible de non-réponses. Plus précisément, les gouvernements démocratiques ont enregistré un score combiné de 28 % dans les catégories Mesures prises et Réponses incomplètes. Les taux des non-réponses varient entre 47 % pour les pays démocratiques et 53 % pour les non démocratiques.

Répartition des réponses des gouvernements aux communications Pays démocratiques/pays non démocratiques (2004-2008)

Pays démocratiques



Pays non démocratiques



En isolant toutes les 4248 communications qui ont reçu une réponse, il ressort que les titulaires de mandats ont attendu en moyenne 124 jours avant de recevoir une réponse. Il existe quelques dizaines de cas où les SP ont reçu des réponses le même jour. Généralement, les PS

attendent les réponses pendant des années. Par exemple, il a fallu six ans au Bangladesh pour répondre à deux communications envoyées par le rapporteur spécial sur la vente d'enfants en 2004. De toutes les communications qui ont reçu des réponses 17,35 % des réponses ont été reçues 1 à 30 jours plus tard, 20,2 % un à deux mois plus tard et 43,5 % deux à six mois plus tard. Cumulativement, 81 % des gouvernements qui ont répondu l'ont fait dans les six mois suivant la réception de la communication. De même, dans chaque catégorie (qualité) de réponse, l'intervalle de temps le plus récurrent était de deux à six mois : 42 % des réponses rejetant les allégations sans fondement étaient reçues dans cet intervalle, tandis que 47 % de toutes les réponses indiquant une action gouvernementale étaient reçues dans le même intervalle. Fait intéressant, les réponses vagues n'ont pas suivi cette tendance, 48 % ont été reçues dans un intervalle de deux mois.

Certains exemples des communications qui ont reçu des scores positifs indiquant que des actions avaient été lancées en réponse aux allégations des procédures spéciales comprennent^{xlviii} :

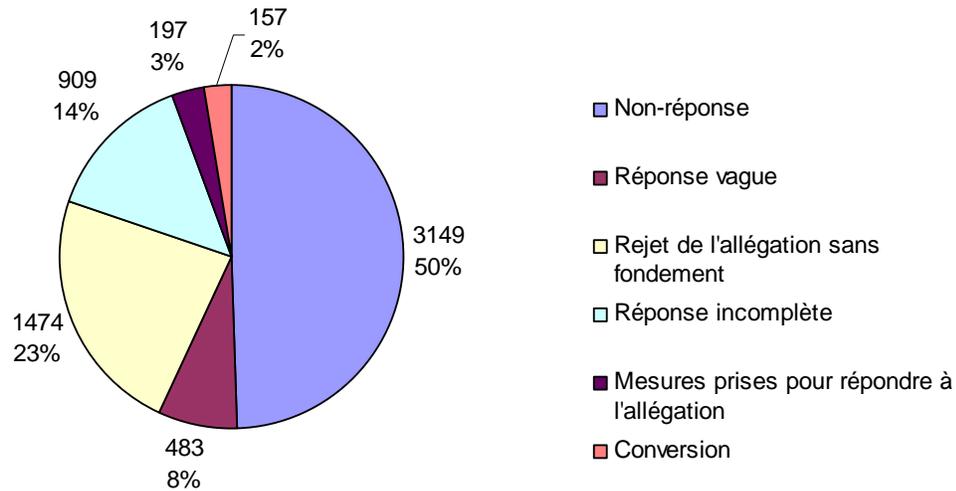
- La libération des défenseurs des droits de l'homme au Bahreïn ;^{xlix}
- La punition des coupables d'abus sexuels contre un activiste LGBT en Inde ;^l
- La protection des militants qui manifestaient contre la construction d'un barrage au Brésil ;^{li}
- L'accusation d'un agent de police pour intimidation de journalistes en Croatie ;^{lii}
- La poursuite des responsables de la police pour des actes de torture en Égypte.^{liii}

Activités conjointes et coordination entre les procédures spéciales

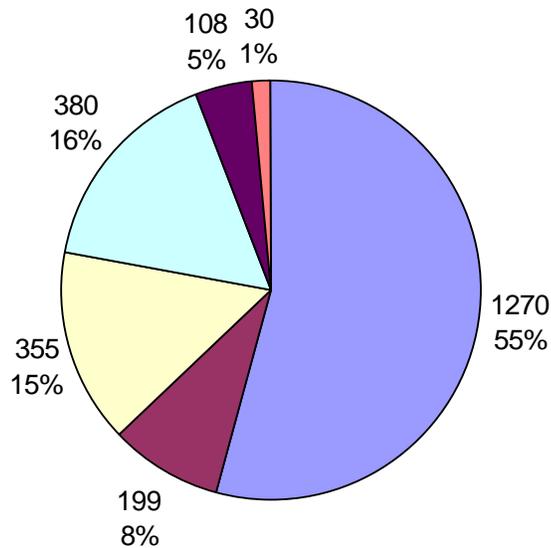
Les procédures spéciales titulaires de mandats intensifient la coordination entre elles comme en témoigne l'augmentation constante des lettres conjointes d'allégation, d'appels urgents, des communiqués de presse et même des visites de pays conjointes.^{liv} Avant 2008, à peine la moitié de toutes les communications étaient envoyées conjointement par deux ou plusieurs titulaires de mandats. En 2008 et 2009, les communications conjointes représentaient jusqu'à 66 % de toutes les communications.^{lv} Des communications enregistrées de 2004 à 2008, les communications conjointes représentaient jusqu'à près de 73 % du volume. Le seul titulaire de mandat qui a envoyé plus de 50 % des communications, c'est le rapporteur spécial sur la liberté de religion qui, en cinq ans, a envoyé 52 % des communications.^{lvi}

Dans leur travail, ils bénéficient de l'assistance du bureau des réactions rapides du BHCDH qui reçoit les informations entrantes, les transfère aux titulaires de mandats et traite les informations sortantes. Cette coordination améliorée semble avoir pour effet d'améliorer l'efficacité et de faciliter la collaboration entre les rapporteurs. Elle permet également d'accroître l'attention que les gouvernements nationaux et les autres acteurs accordent aux problèmes soulevés dans les communications. Par exemple, comme le démontrent les figures 6 et 7, les communications envoyées conjointement présentent un taux de non-réponse plus faible (58 %) que celles envoyées par un titulaire dans la même catégorie (63 %). Cependant, la qualité des réponses des États qui n'ont pas l'habitude de répondre ne semble pas avoir un lien avec le nombre de personnes qui ont envoyé la communication. Quoi qu'il en soit, les communications envoyées par une seule procédure spéciale ont légèrement plus de chance de susciter une réaction positive du gouvernement que les communications conjointes.^{lvii}

Communications conjointes — Répartition des scores (2004-2008)



Communications individuelles — Répartition des scores (2004-2008)



Une communication régulière entre les procédures spéciales, mise en évidence par la réunion annuelle des procédures spéciales, est un moyen efficace d'échanger les leçons apprises, de relever les défis communs et de rehausser les normes professionnelles. L'une des conclusions de la conférence de Vienne sur les droits de l'homme de 1993 portait sur le besoin d'intensifier la collaboration entre les procédures spéciales ; elle a donné lieu à l'organisation, l'année suivante, de la réunion annuelle et en 2005, à la mise en place du comité de coordination des procédures spéciales. La mission principale du comité est de faciliter la coordination entre les rapporteurs et de servir de

pont entre ceux-ci et le BHCDH, le grand système onusien des droits de l'homme et la société civile.^{lviii} Pendant l'Assemblée générale de l'ONU (AGNU), le comité a joué un rôle crucial dans la définition des positions communes lors du débat sur la création du CDH et lors des négociations du paquet de renforcement des institutions ; il a eu une incidence directe sur l'élimination des dispositions les plus contraignantes du projet de code de conduite en 2007.

Le code de conduite lui-même est né de la demande formulée par les États africains pour la limitation de l'indépendance des procédures spéciales. Adopté dans le cadre du paquet de renforcement des institutions en 2007, le code de conduite permet de superviser et de réglementer le travail des rapporteurs, mais il ne prévoit aucune procédure de traitement des allégations spécifiques. Par contre, les plaintes tendent à être diffusées pendant les dialogues interactifs avec les SP dans d'autres circonstances. Alors que certains experts considèrent le code de conduite comme une étape essentielle vers une plus grande professionnalisation de procédures spéciales, d'autres affirment qu'il a un effet dissuasif sur leur capacité (et celle du personnel du HCDH) à dénoncer clairement les violations. Ce problème semble avoir empiré en raison des incidents récents d'attaque des États membres hostiles contre certains détenteurs de mandat accusés d'être prétendument sortis des limites de leur mandat, une tactique que certains États utilisent pour ne pas répondre à la substance des préoccupations soulevées par les procédures spéciales. Les occasions de répondre aux plaintes des États sont généralement ignorées au profit des discours d'intimidation tenus lors des sessions du conseil où les titulaires de mandats ne disposent que de cinq minutes pour répondre à tous les commentaires des États.

Dans une tentative de formaliser et de gérer les plaintes de certains États contre des SP pour violation du code de conduite, le comité de coordination des PS a mis en place en 2008 une procédure consultative interne de révision des pratiques et des méthodes de travail. Un outil d'autoréglementation qui permet à l'organe d'examiner en toute confidentialité les informations sur la conduite des titulaires de mandats et de déterminer quelle mesure d'orientation corrective supplémentaire doit être prise. Les informations sont ensuite soumises au président du Conseil.^{lix} Malgré le rôle essentiel que le comité de coordination a joué dans ces cas et bien d'autres, et qu'il a été reconnu par le conseil dans une déclaration de président en 2008, certains États affirment qu'il manque de capacité juridique et, par conséquent, ne lui accordent pas la reconnaissance qu'il mérite.

Ressources et formation

Même si le niveau d'assistance des procédures spéciales s'est considérablement amélioré ces 10 dernières années, l'extrême insuffisance des ressources continue d'être la faiblesse chronique qui sape l'efficacité du mécanisme. Selon le rapport annuel du BHCDH, dans les dépenses du bureau de cette année qui se sont élevées à 158,8 millions de dollars, 11 millions ont été affectés aux procédures spéciales, soit quelque 7 % seulement des dépenses totales.^{lx} Si ces 11 millions étaient répartis équitablement entre les 39 procédures spéciales de cette année, cela équivaldrait à 280 000 dollars en moyenne par mandat. Des 11 millions dollars alloués procédures spéciales, 7,3 millions de dollars provenaient du budget de l'ONU et 3,9 millions des dons extrabudgétaires sous la forme de contributions volontaires. Près de la moitié des dons extrabudgétaires sont consacrés à la présence du HCDH sur le terrain, 14 % sont alloués au fonds d'affectation spéciale pour l'action humanitaire et 4 % seulement reviennent aux procédures spéciales.^{lxi}

Les experts indépendants du CDH travaillent sur une base volontaire, seules leurs dépenses liées au voyage leur sont remboursées (frais de voyage, forfait quotidien et un supplément de 40 % pour deux visites de pays par an. En outre, ils se rendent à Genève trois fois par an et à New York s'ils doivent présenter leur rapport à l'Assemblée générale). Les ressources du HCDH consacrées aux SP thématiques couvrent en moyenne une seule personne par mandat, ce qui limite davantage leur capacité à s'acquitter de leurs fonctions ; les rapporteurs de pays reçoivent même moins d'appui au personnel. Les véritables ressources allouées varient selon l'évaluation du besoin en éléments

comme le plan de travail du rapporteur, le volume des communications et les circonstances extraordinaires (comme le tremblement de terre en Haïti). Compte tenu de la forte demande des personnes qui sont prêtes à occuper un poste sans attendre une quelconque rémunération, certains experts qualifiés peuvent se voir contraints de ne pas présenter leur candidature, de se retirer au début du service ou de réduire leurs activités pour répondre aux attentes de leurs principales occupations professionnelles.

Certains États et un petit groupe de donateurs non gouvernementaux demandent que leurs contributions au HCDH soient affectées à tel ou tel objectif ou mandat, ce qui limite la liberté du BCHDH à allouer des fonds en fonction des besoins. Selon le rapport annuel BHCDH, 11 États ont affecté directement des fonds à l'appui aux procédures thématiques d'établissement de faits relatifs aux droits de l'homme.^{lxiii} Le BHCDH n'a pas souhaité indiquer exactement comment et à quels mandats les États affectent leurs fonds. Le fait d'affecter directement des fonds à un titulaire de mandat a des avantages évidents pour le bénéficiaire, mais soulève de sérieux problèmes d'équité entre les différents mandats. Le manque de transparence sur les sources de financement et d'allocation soulève également des questions quant à savoir qui soutient quels mandats et, le cas échéant, quelle influence ils ont sur le travail de ces derniers.

Un autre défi que les titulaires de mandats et le BHCDH doivent relever, c'est le nombre sans cesse croissant de nouveaux mandats thématiques, des missions conjointes sur le terrain et des groupes spéciaux d'enquête créés par le CDH, sans financement. Les mandats non financés et les mandats existants entrent de plus en plus en concurrence pour les rares ressources financières et temporelles disponibles.

Bien que les mandats aient des besoins différents pour être efficaces, certains titulaires de mandats ayant accès au soutien des donateurs extérieurs peuvent mobiliser d'autres ressources auprès de ceux-ci (en général du Nord et de l'Occident) ou obtenir des ressources de leurs institutions d'origine pour répondre à ces besoins. Il existe un manque de transparence sur ces ressources externes au système onusien, même parmi le personnel compétent du HCDH, ce qui pose des problèmes de responsabilité.

Avant de prendre leurs fonctions, les titulaires de mandats reçoivent une orientation et une formation de base à Genève sur les relations avec l'administration et avec les médias, et sur la structure de l'appui prévu par le HCDH. Ils doivent également se familiariser avec le code de conduite, qui contient un serment qu'ils doivent signer ; et le manuel de procédures. Toutefois, ils ne reçoivent généralement pas une formation basée sur les compétences politiques des titulaires de mandats anciens et actuels et d'autres praticiens chevronnés. À partir de l'automne 2009, le comité de coordination des SP, avec l'assistance du HCDH, a commencé à offrir un programme d'initiation aux nouveaux détenteurs de mandats. Ce programme comprend une session d'écoute des leçons tirées par les anciens et nouveaux PS. Pour l'instant, il n'existe aucun document écrit sur les outils politiques et diplomatiques du domaine tel qu'ils ont été appris par les pratiquants chevronnés dans le système. Ce qui signifie que les titulaires de mandats nommés hors cycle et incapables de participer à la formation annuelle ne profitent pas de cette importante occasion. Curieusement, de nombreux rapporteurs sortants ne partagent pas en privé les enseignements tirés de leur mandat avec leurs successeurs, soit par manque de temps et de ressources, soit parce qu'ils ne veulent pas gêner les nouveaux rapporteurs avec des pratiques anciennes, ou vis versa. Le HCDH soumet son personnel à un système de rotation systématique pendant et après leurs missions, ce qui complique davantage la transition inégale entre les titulaires de mandats et compromet la continuité et la mémoire constitutionnelle.

Conclusion et recommandations

Les données que nous avons recueillies et analysées démontrent que les procédures spéciales jouent un rôle unique d'instruments indépendants, flexibles et pratiques dans la traduction des normes

internationales en résultats concrets. Sur la base de résultats détaillés énoncés ci-dessus, nous formulons quelques recommandations pour renforcer davantage le mécanisme des procédures spéciales :

- Si le processus de sélection des experts indépendants s'est amélioré, il peut encore être optimisé afin d'attirer un grand nombre de candidats qualifiés et de limiter l'ingérence politique des pays membres.
- Les États se doivent de remplir leurs obligations de coopérer avec les procédures spéciales en envoyant des invitations permanentes, en répondant rapidement aux demandes de visites, en acceptant les attributions des rapporteurs en charge des visites et en répondant à toutes les communications en temps opportun et de manière concrète.
- Des informations sur la façon dont les états coopèrent avec les experts indépendants et la base de données de toutes les communications doivent être régulièrement rendues publiques. Les États auraient ainsi la possibilité de s'appuyer sur ces informations lors de l'élection des membres du Conseil des droits de l'homme et lorsqu'ils prennent des décisions sur l'affectation des ressources et l'assistance technique aux États.
- Les procédures spéciales doivent améliorer leurs méthodes de travail en réservant plus de temps à la préparation des visites dans les pays, en présentant des conclusions plus nuancées, des recommandations plus spécifiques et plus réalistes et en sélectionnant plus attentivement les pays à visiter.
- Un certain nombre d'étapes de suivi sont nécessaires pour renforcer l'impact du mécanisme. Ces étapes sont : une présentation régulière des rapports d'activités par les États, une meilleure coordination entre les procédures spéciales et leurs équipes, des visites de suivi périodiques, l'incorporation des recommandations dans les plans de travail de l'équipe pays de l'ONU et une plus grande visibilité des rapports par les médias et la société civile.
- Étant donné la quantité et la qualité du travail des procédures spéciales pour traduire les normes universelles en mesures concrètes d'amélioration pour les États, ceux-ci et le système des Nations unies doivent augmenter leurs ressources, continuer à réduire l'affectation de crédit et renforcer le financement direct destiné à la mise en œuvre des recommandations des experts.
- Pour accroître la professionnalisation et l'efficacité des procédures spéciales, il est nécessaire de rénover et d'améliorer leur formation. En y incluant en particulier, une formation assurée par d'anciens titulaires de mandats et le développement des compétences diplomatiques et de techniques de communication.
- Les États doivent s'engager à ne pas violer le code de conduite des procédures spéciales, et à ne pas faire obstacle aux experts indépendants. Ils se doivent de critiquer de telles pratiques lorsqu'elles sont observées. Les plaintes relatives à ces manquements doivent être adressées directement au comité de coordination des procédures spéciales ; celui-ci doit tenir le conseil informé des mesures prises pour répondre aux allégations
- Le système de l'ONU doit faire beaucoup plus pour intégrer le travail des procédures spéciales dans ses activités, dans ses programmes et dans ses plans d'action. Il doit trouver comment lier leurs recommandations aux priorités de financement.

Remerciements

L'auteur tient à exprimer sa profonde gratitude à Emily Alinikoff, Assistante de recherche supérieure, pour sa contribution à la recherche, pour l'analyse de données et la présentation des principales conclusions et recommandations et pour la supervision d'une équipe brillante et dévouée d'étudiants du troisième cycle et de jeunes avocats. Il remercie également le groupe consultatif d'experts – Roberta Cohen, Morton Halperin, Peggy Hicks, Hina Jilani, Miloon Kothari, Juan Mendez, Michael O'Flaherty, Paulo Pinheiro, Bertrand Ramcharan, Andrea Rossi, Nancy Rubin,

Thomas Weiss, David Weissbrodt et Rich Williamson – pour leurs conseils et leur approbation des recommandations.

Cet article est une version révisée et expurgée du rapport publié par la Brookings Institution intitulé : *Catalyseurs des droits : Contribution unique des experts indépendants de l'ONU sur les droits de l'homme* (Washington : Brookings Institution, 2010).

Notes sur le contributeur

Ted Piccone occupe le poste de chargé de recherches principal et de directeur adjoint de la politique étrangère à la Brookings Institution. Il est également conseiller auprès du Club de Madrid. De 2001 à 2008, M. Piccone a occupé le poste de Directeur Exécutif de la Democracy Coalition Project (DCP). Auparavant, il avait travaillé comme conseiller de la politique étrangère dans l'administration Clinton. Il a obtenu un JD à l'université de Columbia et un BA avec spécialisation à l'université de Pennsylvanie.

LISTE DES ACRONYMES

Mandats :

ED – Rapporteur sur le droit à l'éducation

FRDX – Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion ou d'expression

HLTH – Rapporteur spécial sur le droit de toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint.

HOUSE – Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément de droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard

HRD – Rapporteur sur la situation des défenseurs des droits de l'homme

IDP – Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays

IJL – Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats

IND – Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones

MIG – Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants

RACE - Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racismes, de discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance

RINT - Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction

SALE – Rapporteur spécial sur la vente des enfants, la prostitution des enfants et la pornographie impliquant les enfants

SUMX – Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires

TOR – Rapporteur spécial sur la torture et les autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

TOX – Rapporteur spécial sur les conséquences néfastes des mouvements et déversements de produits et déchets toxiques et nocifs pour la jouissance des droits de l'homme

TRAF – Rapporteur spécial sur la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants

VAW – Rapporteur spécial sur les violences contre les femmes, ses causes et ses conséquences

GTDA – Groupe de travail sur la détention arbitraire

GTDFI – Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires

Autres :

AL – Lettre d’allégation
Discrimination contre les femmes
GEE – Groupe Europe de l’Est
GRULAC – Groupe de l’Amérique latine et des Caraïbes
HCDH – Haut Commissariat aux droits de l’homme
CDH – Conseil des droits de l’homme
JAL – Lettre d’allégation conjointe
JUA – Appel urgent conjoint
ONG – Organisation non gouvernementale
BHCDH – Bureau de la Haut-Commissaire aux droits de l’homme
SP – Procédures Spéciales
SPB – Branche des procédures Spéciales
RSSG – Représentant spécial du Secrétaire général
UA – Appel urgent
ONU – Organisation des Nations unies
PIDCP – Pacte international relatif aux droits civils et politiques
AGNU – Assemblée générale des Nations unies
EPU – Examen périodique universel
WEOG – Groupe Europe occidentale et autres pays
WG – Groupe de travail

Notes

ⁱ Selon les critères établis par le Conseil des droits de l’homme en 2007, ces experts sont sélectionnés pour leur compétence, leur expérience dans le domaine couvert par le mandat, leur indépendance, leur impartialité, leur intégrité personnelle et leur objectivité. Conseil des droits de l’homme des Nations unies, *Résolution 5/1. Mise en place des institutions du Conseil des droits de l’homme*, 2007, Section II. A, 18. Il existe actuellement 31 mandats thématiques et 8 mandats par pays.

ⁱⁱ Les Procédures spéciales sont au cœur du système. Avec la Haut Commissaire et son personnel, ils font preuve d’une compétence et d’un jugement indépendants essentiels à la protection effective des droits de l’homme. Ils ne doivent pas faire l’objet de débats politiques ou d’un contrôle gouvernemental. Kofi Annan, Secrétaire général de l’ONU, Discours prononcé au Time Warner Center, New York, 8 décembre 2006, http://www.pfcmc.com/News/oss/sg/stories/statments_full.asp?statID=39 (mis à jour le 1er septembre 2010)

ⁱⁱⁱ Conseil des droits de l’homme des Nations unies, *Résolution 5/2 Code de conduite pour les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l’homme*, 2007 para. 1.

^{iv} Ces réponses sont résumées par le personnel du BHCDH et insérées dans les rapports publics des titulaires de mandat du Conseil des droits de l’homme.

^v Les réponses gouvernementales faites suite aux rapports de procédures spéciales comportaient l’une des cinq catégories suivantes : Pas de réponse (PR), Réponse vague (RN), Allégation rejetée sans fondement (VR), Réponse Incomplète (RI), ou Mesures prises pour faire face aux allégations (DE). Ces catégories ont été légèrement modifiées afin d’évaluer les Groupes de travail en fonction de leurs méthodes de travail.

^{vi} Conseil des droits de l’homme des Nations unies, *Résolution 5/2 Code de conduite pour les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l’homme*, Articles 11–13.

^{vii} Ceux-ci comprennent : une conférence au Wilton Park sur la revue des cinq ans du CDH en janvier 2010, un symposium organisé au New England College of Law en mars 2010, et un atelier de recherche organisé par le Centre pour la gouvernance internationale à l’université de Leeds en juin 2010.

^{viii} Une liste actuelle des titulaires de mandats de procédures spéciales peut être consultée sur le site <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm> (mis à jour le 1er septembre 2010). Le Rapport annuel 2000 du Bureau du Haut Commissaire pour les droits de l’homme fait état de 35 mandats dont 21 mandats thématiques et 14 mandats par pays/territoire. Disponible sur le site : <http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/annualreport2000.pdf>, p. 147 (mis à jour le 1^{er} septembre 2010).

^{ix} En juin 2007, le Conseil des droits de l'homme a adopté un nouveau système de nomination de ses experts indépendants : celui-ci se défait de la mainmise exercée auparavant par le Président du Conseil et le Haut Commissaire pour évoluer vers une plus grande transparence et une plus grande consultation faisant appel à de nombreux intervenants. Les candidats peuvent être nommés par les gouvernements, les organisations non gouvernementales, les autres organes des Nations unies ou les candidats eux-mêmes. Les critères de nomination sont les suivants : compétence et expérience dans le domaine couvert par le mandat, indépendance, impartialité, intégrité personnelle et objectivité. Un groupe consultatif composé des représentants de chaque groupe régional passe en revue les candidatures et fait des recommandations au Président du Conseil qui poursuit le processus de consultation avant de présenter la liste au Conseil pour approbation définitive. Conseil des droits de l'homme des Nations unies, *Résolution 5/1. Mise en place des institutions du Conseil des droits de l'homme*, paras 39–53. Bien que cette méthode ait contribué à faire baisser le degré de manipulations et de transactions douteuses qui avaient pignon sur rue dans l'ancien système et ait continué de générer dans l'ensemble un groupe impressionnant et diversifié de candidats issus de chacune des cinq régions, certains pays continuent de réclamer la sélection de leurs candidats favoris ; ce fut le cas très récemment, en juin 2010, lors de la nomination de certains titulaires de mandat.

^x Nations unies, *Charte des Nations unies* (Nations unies, New York, 1945), Chapitre IX : Économie internationale et Coopération sociale, Articles 55, 56.

^{xi} Conseil des droits de l'homme des Nations unies, *Résolution 5/2 Code de conduite pour les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme*, en vigueur para. 1.

^{xii} Assemblée générale des Nations unies, *Résolution A/RES/60/251 Conseil des droits de l'homme* (Assemblée générale des Nations unies, New York, 2006), para. 9.

^{xiii} En dépit d'insistantes demandes, le BHCDH n'a toujours pas pu fournir le nombre de personnes affectées aux procédures spéciales, ni le nombre de ceux directement assignés à la Branche des procédures spéciales.

^{xiv} Rapport annuel 2009 de l'Office du Haut Commissaire pour les droits de l'homme, 18–19, http://www.ohchr.org/Documents/Publications/I_OHCHR_Rep_2009_complete_final.pdf (mis à jour le 2 septembre 2010).

^{xv} L'une des causes de l'augmentation des visites dans les pays est la création de trois nouveaux mandats sur l'esclavage, l'eau et les droits culturels. Les Procédures spéciales : faits et chiffres 2006, 2007, 2008, et 2009 montrent une baisse des visites dans les pays. Pour les chiffres de 2005, consulter le Rapport annuel 2005 du BHCDH.

^{xvi} Procédures spéciales : Faits et chiffres 2009, 14, http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/Facts_Figures2009.pdf (mis à jour le 2 septembre 2010).

^{xvii} Procédures spéciales : Faits et chiffres 2007, 16, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/SP2007FactsFigures.pdf> (mis à jour le 2 septembre 2010) ; Faits et chiffres 2007, 10, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/SP2007FactsFigures.pdf> (mis à jour le 2 septembre 2010) ; Faits et chiffres 2008, 12, http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/Facts_Figures2008.pdf (mis à jour le 2 septembre 2010).

^{xviii} Le Groupe asiatique a reçu 11 visites en 1999 et 13 en 2009 ; le WEOG (Groupe d'Europe occidentale et d'autres pays) a reçu 7 visites en 1999 et 9 en 2009 ; le GEE (Groupe européen oriental) a reçu 7 visites en 1999 et 8 en 2009.

^{xix} Les 16 états et territoires ayant reçu plus de 10 visites depuis 1998 sont le Soudan, le Cambodge, la Colombie, le Guatemala, les Territoires Palestiniens occupés, la République démocratique du Congo, Haïti, le Brésil, le Mexique, l'Afghanistan, le Burundi, les États-Unis d'Amérique, la Turquie, l'Équateur, le Royaume-Uni et l'Indonésie.

^{xx} Le Manuel des Opérations des Procédures spéciales, 2008, paras 71 –2, http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/Manual_August_FINAL_2008.doc (mis à jour le 10 septembre 2010).

^{xxi} Certains rapporteurs ont observé un dialogue extrêmement interactif et de meilleure qualité à New York.

^{xxii} Conformément au Manuel des procédures, para. 74, des avant-projets de rapports sont envoyés aux gouvernements quatre à six semaines avant leur publication, afin de leur permettre de rectifier tout malentendu ou toute inexactitude factuelle. Consulter également le Code de conduite, Art. 13 (c) (“les titulaires de mandat doivent veiller à ce que les autorités gouvernementales compétentes soient les premiers destinataires de leurs conclusions et recommandations concernant l'État en question et qu'elles aient suffisamment de temps pour répondre...”).

^{xxiii} Commission des droits de l'homme des Nations unies, *Résolution 2004/76, Droits de l'homme et Procédures spéciales* (Commission des droits de l'homme des Nations Unies, Genève 2004), para. 2(b), <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/162/00/PDF/G0416200.pdf?OpenElement> (mis à jour le 4 septembre 2010)

^{xxiv} Sur les 10 pays les plus visités à savoir le Brésil, le Cambodge, la Colombie, la République démocratique du Congo, le Guatemala, Haïti, Israël/les Territoires palestiniens occupés, le Mexique, le Soudan et les États-Unis d'Amérique, quatre d'entre eux (le Brésil, la Colombie, le Guatemala et le Mexique) ont lancé des invitations régulières.

^{xxv} Huit de ces (11 %) n'ont pas reçu de demande de visite. Ces huit États sont l'Autriche, Chypre, la Finlande, l'Islande, le Luxembourg, Monaco, le Monténégro et Saint-Marin.

^{xxvi} La Syrie a reçu sa première visite de procédure spéciale sur le droit à l'alimentation en septembre 2010. La Namibie a reçu sa demande en 2010. Les 25 autres États qui n'ont pas lancé des invitations régulières n'ont jamais reçu de demande de visite.

^{xxvii} Dans le cadre de cette étude, l'expression "visites pendantes" renvoie aux visites demandées et aux visites convenues, mais non encore programmées.

^{xxviii} Le Manuel des Opérations des Procédures spéciales, 2008, Annexe III, http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/Manual_August_FINAL_2008.doc (mis à jour le 10 septembre 2010). La Protection des témoins et de leurs familles constitue un sujet d'inquiétude croissant à cause des attaques dont ils sont victimes. L'attaque la plus notoire est le meurtre de deux défenseurs des droits de l'homme au Kenya en 2009, après une entrevue avec le Rapporteur spécial sur la détention sommaire, abusive et arbitraire.

^{xxix} Nigel Rodley, Interview, in Amy D. Bernstein, 'On Negotiating with Torturers', in *Torture: Does it Make us Safe? Is it ever OK?*, ed. Kenneth Roth and Minky Worden (New York: New Press and Human Rights Watch, 2005), 106–17.

^{xxx} Jorge Bustamante, *Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'Homme des migrants, Mission en Indonésie*, Document de l'ONU. A/HRC/4/24/Add.3, 2007, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/112/04/PDF/G0711204.pdf?OpenElement> (mis à jour le 4 septembre 2010). Selon plusieurs sources, les employeurs n'auraient plus le droit de détenir un passeport de migrant ; d'autres questions, notamment sur l'amélioration des conditions de travail restent à débattre entre les deux gouvernements.

^{xxxi} Les parents de l'un des journalistes ont publiquement demandé sa libération au Rapporteur. Ros Rada, "Lettre à l'éditeur", *Cambodia Daily*, 29 janvier 2010. Selon le rapporteur spécial, un certain nombre d'organisations des droits de l'homme aussi bien nationales qu'internationales ayant battu campagne pour leur libération se sont vus attribuer le mérite de ce dénouement.

^{xxxii} Cherif Bassiouni, *Rapport de l'Expert indépendant de la Commission des droits de l'Homme sur la situation des droits de l'Homme en Afghanistan*, Document de l'ONU. A/59/370, 2004, 5 et 20.

^{xxxiii} Cherif Bassiouni a servi en tant qu'expert indépendant en Afghanistan de 2004 à 2006 ; il présente deux rapports sur la Commission des droits de l'Homme et l'Assemblée générale : A/59/370 et E/CN.4/2005/122. Les exemples de l'impact contenus dans les rapports ont été mis en valeur par une interview avec l'ancien titulaire de mandat, le 12 mars 2010.

^{xxxiv} De 1992 à 2004, le nom officiel du mandat sur les déplacés internes était Représentant du Secrétaire général des Nations unies pour les déplacés internes. En 2004, le nom officiel du mandat est devenu Représentant du Secrétaire général des Nations unies pour les droits de l'homme des déplacés internes. En juin 2010, le titre de mandat a été remplacé par Rapporteur spécial pour les droits de l'homme des déplacés internes. Les titres sont utilisés invariablement tout au long de l'article.

^{xxxv} L'Institut des études démographiques de l'Université Hacettepe mène une enquête annuelle sur la migration en Turquie et les déplacés internes et le questionnaire de l'enquête a été élaboré selon les Principes du guide des déplacés internes des Nations unies. Pour plus d'amples informations, consulter le site http://www.hips.hacettepe.edu.tr/eng/press_release.pdf (mis à jour le 1^{er} octobre 2010)

^{xxxvi} Philip Alston, *Rapport du Rapporteur spécial sur les exécutions abusives, sommaires ou arbitraires, Mission en Colombie*, Document de l'ONU. A/HRC/14/24/Add.2.

^{xxxvii} Bon nombre de représentants de gouvernements et d'ONG interviewés au cours du projet ont confirmé cet impact de la visite.

^{xxxviii} Le Manuel des Procédures, para. 98, stipule que les recommandations des Procédures spéciales doivent être spécifiques, quantifiables, réalisables, réalistes et respectueuses du temps imparti.

^{xxxix} Le cas spécial, délibéré en faveur des procédures spéciales en 1999, comprenait 112 millions de dollars de réclamation pour diffamation introduite par le gouvernement malais contre Param Cumaraswamy, le Rapporteur spécial pour l'Indépendance des Juges et des Avocats. La Cour Internationale de Justice a finalement décidé que les rapporteurs spéciaux doivent être considérés comme des « experts en mission » et que certains privilèges et immunités doivent leur être accordés tels que les charges pour diffamation. Avis consultatif du 29 avril 1999, de la Cour Internationale de Justice sur l'Immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, <http://www.icj-cij.org/docket/files/100/7619.pdf> (mis à jour le 10 septembre 2010).

^{xl} Les Procédures spéciales sur les déplacés internes et les peuples autochtones ont effectué le plus grand nombre de visites de suivi. Les Procédures spéciales sur la torture, les exécutions abusives, sommaires et arbitraires et sur l'habitat ont envoyé des questionnaires de suivi aux pays visités par eux ou par leurs prédécesseurs et ont publié des résultats sous forme de rapports de suivi.

^{xli} La liste complète de la compilation des visites dans les pays est disponible sur le site du BHCDH : <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/countryvisits-a-e.htm#burundi> (mis à jour le 10 septembre 2010)

^{xlii} Code de conduite du Conseil des droits de l'homme des Nations unies, Article 9 (d) et (e).

^{xliii} OHCHR : Rapport, Activités et Résultats 2009, 12,

http://www.ohchr.org/Documents/Publications/I_OHCHR_Rep_2009_complete_final.pdf (mis à jour le 14 septembre 2010)

^{xliv} Ces chiffres sont plus élevés que ceux du BHCDH parce que l'équipe de recherche a compté toutes les correspondances enregistrées par chaque mandat dans leurs rapports annuels de 2004 à 2008, sans tenir compte du fait que les communications soient ou non enregistrées par plus d'un titulaire de mandat. Les destinataires non étatiques des correspondances de 2004 à 2008 étaient la Banque mondiale, Syngenta, ITM Angola, la Réserve mondiale, Coca Cola Company, la Banque asiatique de développement, l'Agence française de développement, Newmont Ghana Gold Limited, la Fondation Bill and Melinda Gates et la mission des Nations unies au Kosovo. Ces correspondances étaient envoyées par les Procédures spéciales sur l'alimentation, la santé, l'habitat, le commerce des enfants, les déchets toxiques et les violences faites aux femmes. L'analyse de l'impact causé par l'intérêt que les acteurs non étatiques portent sur le respect des droits de l'homme constitue un domaine d'étude nouveau qui mérite des investigations futures.

^{xlv} Les Groupes africains et asiatiques sont composés chacun de 53 États membres ; le GRULAC a 33 États membres ; le WEOG est composé de 29 États membres, y compris, dans le cadre de cette étude, d'Israël et des États-Unis d'Amérique ; et le GEE, 23.

^{xlvi} Si l'on considère les acteurs non étatiques au moment de l'analyse de leur réceptivité, on note qu'ils enregistrent le score le plus bas de réponses inexistantes ou vagues avec 42,8 % et le plus grand score de correspondances réceptives avec 57,14 %. Un acteur non étatique n'a jamais, quel qu'en ait été le cas, rejeté légèrement ou catégoriquement une allégation.

^{xlvii} La Communauté des Démocraties est l'unique forum mondial intergouvernemental de gouvernements démocratiques dont le but est de promouvoir la coopération afin de renforcer et de soutenir le développement démocratique. Le Groupe Initiateur invite les gouvernements aux réunions ministérielles bisannuelles suivant un ensemble de critères établis à partir de Déclaration universelle des droits de l'homme et d'autres normes internationales. Pour plus d'informations sur la Communauté des démocraties, consulter le site <http://www.community-democracies.org/index.php?limitstart=3> (mis à jour le 2 septembre 2010). Pour plus d'amples informations sur le processus d'invitation, consulter la Déclaration et les Recommandations sur les Invitations gouvernementales délivrées par le Comité consultatif international de la Communauté des Démocraties pour la ministérielle de Lisbonne, <http://www.demcoalition.org/site09-2008/pdf/FINAL%20IAC%20Brochure%20Lisbon.pdf> (mis à jour le 2 septembre 2010).

^{xlviii} Tous les exemples ont été pris directement dans les documents annexés aux rapports annuels présentés par les Procédures spéciales au Conseil des droits de l'homme ou dans les Bulletins des Procédures spéciales sur le site du BHCDH.

^{xlix} Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général sur les défenseurs des droits de l'homme, Résumé des cas transmis aux gouvernements et réponses reçues, Document de l'ONU, E/CN.4/2005/101/Add.1, 16 mars 2005, 16–17.

^l Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général sur les défenseurs des droits de l'homme, Résumé des cas transmis aux gouvernements et réponses reçues, Document de l'ONU, AHRC/7/28/Add.1, 5 mars 2008, 209.

^{li} Rapport du Rapporteur spécial sur la Promotion et la Protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Résumé des cas transmis aux gouvernements et réponses reçues, Document de l'ONU, A/HRC/11/4/Add.1, 27 mai 2009, 60–1.

^{lii} Rapport du Rapporteur spécial sur la Promotion et la Protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Document de l'ONU A/HRC/11/4/Add.1, 140–1.

^{liii} Rapport du Rapporteur spécial sur la torture et sur d'autres punitions ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Résumé des informations, inclus les cas transmis aux gouvernements et les réponses reçues, Document de l'ONU E/CN.4/2005/62/Add.1, 30 mars 2005, 123–4.

^{liv} Depuis 2006, il y a eu quatre visites conjointes dans les pays de trois régions. Consulter la liste complète des visites de Procédures spéciales dans les pays sur le site <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/countryvisitsa-e.htm> (mis à jour le 2 septembre 2010)

^{lv} Faits et chiffres 2005, 2006, 2007, 2008, 2009.

^{lvi} Contrairement aux chiffres avancés par le BHCDH, nos chiffres montrent que l'ensemble des communications conjointes est resté à 70 % depuis 2004, atteignant un pic de 83 % en 2009. Lors de l'analyse des communications conjointes envoyées entre 2004 et 2008, l'équipe de recherche a comptabilisé un nombre total de communications enregistrées par les Procédures spéciales dans leurs rapports annuels, sans tenir compte du fait que l'ensemble de ces communications apparaissent dans plus d'un rapport. Tandis que les procédures spéciales envoient la majorité des correspondances avec au moins un rapporteur, celles-ci ne sont pas toujours enregistrées de la même manière dans les registres officiels disponibles au BHCDH – il peut avoir des différences entre les dates, les enregistrements peuvent ne pas comporter la même liste de tous les titulaires de mandat en collaboration ; l'attention portée sur les allégations résumées et les réponses des gouvernements peuvent différer d'une correspondance à l'autre, en fonction de la priorité du titulaire de mandat en fonction. Par conséquent, depuis que les communications conjointes ne sont plus enregistrées en double, nous pensons qu'il est nécessaire de retrouver toutes les correspondances enregistrées par les procédures

spéciales pendant cette période. De même, les réponses des gouvernements étaient comptées au fur et à mesure qu'elles étaient enregistrées dans un fichier de correspondances des procédures spéciales.

^{lvii} De toutes les réponses des communications conjointes, 17 % appartenaient aux catégories Réponses incomplètes et Mesures prises tandis que 21 %, seulement des correspondances appartenaient à ces catégories. De même, 23 % des communications conjointes étaient classées dans la catégorie Allégation rejetée contre 15 % seulement des communications individuelles. Les réponses classées vagues étaient les mêmes pour les deux types de correspondances.

^{lviii} Voir le Manuel des Procédures, paras 109–14.

^{lix} Comité de Coordination des Procédures spéciales, *Procédure consultative interne pour l'examen des pratiques et méthodes de travail*, 2008,

http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/annual_meetings/docs/InternalAdvisoryProcedure.doc (mis à jour le 10 septembre 2010)

^{lx} Office des Nations unies du Haut-Commissariat pour les droits de l'homme, Rapport annuel sur les activités et les résultats, 2009, 19, http://www.ohchr.org/Documents/Publications/I_OHCHR_Rep_2009_complete_final.pdf (mis à jour le 10 septembre 2010). Malheureusement, nous n'avons pu obtenir du BHCDH le montant exact des dépenses liées aux Procédures spéciales, par conséquent, les estimations des coûts ont été faites à partir d'articles trouvés sur Internet et qui font une référence particulière au système.

^{lxi} Rapport annuel 2009 du BHCDH, États financiers, 180–99.

^{lxii} Rapport annuel 2009 du BHCDH, 196. Les 11 états sont l'Espagne, la Norvège, l'Allemagne, le Royaume-Uni, le Canada, la Finlande, l'Irlande, la Fédération de Russie, la Belgique, le Japon et l'Autriche.