

Octobre 2010

Politique étrangère

BROOKINGS

Catalyseurs des droits

La contribution unique des experts
indépendants de l'ONU sur les droits de
l'homme

Rapport du projet de recherche de Brookings sur le renforcement des procédures
spéciales de l'ONU

TED PICCONE

RÉSUMÉ

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. Pendant des décennies, la communauté internationale a construit « une maison » dont les fondations reposent sur des normes universelles qui gravitent autour du droit de l'individu à la dignité humaine. Pour donner un sens à ce concept, les États ont adopté des traités qui définissent le champ d'application et le contenu d'une grande variété de droits politiques, économiques, sociaux et collectifs. Ils ont accepté de réglementer et de limiter le pouvoir de l'État souverain à porter atteinte à ces droits. Et ils ont forgé une variété d'outils servant à contrôler la façon dont les États remplissent leurs obligations et permettant d'intervenir et d'exiger la protection de ces droits en temps réel. La construction de cette « maison » a été l'une des plus grandes réalisations de la deuxième moitié de 20^e siècle.

L'un des défis majeurs des droits de l'homme en ce début de siècle est de s'assurer que la « maison » fonctionne efficacement et qu'elle sert de refuge aux individus qui sont victimes de discrimination, de mauvais traitements et de violence. Pour relever ce défi, nous devons nous poser des questions apparemment simples et y répondre : quels systèmes 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 des éléments du système de protection des droits de l'homme des Nations Unies. Des experts indépendants ont été mandatés par leurs gouvernements pour présenter un rapport sur le respect des droits de l'homme par les États, également connus sous le nom de « procédures spéciales ».

Ce rapport coïncide avec la décision des États du forum principal d'aborder ces questions dans leurs négociations, alors que dans le même temps, le Conseil de l'ONU pour les droits de l'homme à Genève reste contesté et soumis à de nombreuses critiques. 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'international. Ce rapport ne cherche pas à faire la liste exhaustive de tous les avantages et inconvénients de l'institution, ce qui avait été fait par l'évaluation quinquennale, mais vise plutôt à examiner 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.

CONCLUSIONS

Après des mois de recherche, interviews et visites sur le terrain, et grâce à la contribution d'un groupe d'experts, le rapport dresse un portrait convaincant de ce mécanisme unique. Voici quelques unes des conclusions du rapport :

- Les experts indépendants de l'ONU en charge des droits de l'homme constituent un catalyseur des droits qui permet de transformer des principes abstraits en des changements concrets. Grâce à leur statut d'experts *indépendants* mandatés par les Nations Unies, la plupart des procédures spéciales ont joué et continuent de jouer un rôle

essentiel dans la conception du contenu des normes internationales en matière de droits de l'homme ; ils font la lumière sur la façon dont les États respectent ces normes et influencent le comportement des gouvernements au profit de millions de personnes.

- Le principal obstacle au travail des procédures spéciales vient du manque de coopération des États, en particulier le rejet des demandes de visite, le refus de répondre aux allégations et de suivre les recommandations, et les attaques hostiles contre leurs travaux, qui constituent les plaintes les plus flagrantes et les plus répandues et nécessitent une attention particulière.
- Les procédures spéciales doivent également relever de nombreux autres défis, notamment 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 ; ils méritent d'être renforcés et soutenus par la communauté internationale.
- Les visites sur site sont considérées comme l'outil le plus efficace dans la « boîte à outils » des experts. Le drapeau bleu de l'ONU qu'ils emportent dans leurs missions, lorsqu'il est associé à des décisions rigoureuses et politiquement pertinentes, a un impact direct sur la mise en exergue des problèmes sensibles et importants ayant trait aux droits de l'homme par les responsables gouvernementaux, les organisations non gouvernementales, les médias et les hommes politiques
- Les visites dans les pays sont en particulier importantes pour les défenseurs des droits de l'homme, car elles leur permettent de mobiliser la défense, d'impliquer les victimes, d'attirer l'attention sur les problèmes et les solutions et d'influencer l'attitude des États et de la communauté internationale vis-à-vis des droits de l'homme.
- Elles ont notamment réussi à influencer positivement le comportement des États de plusieurs façons :
 - Meilleur traitement et libération des prisonniers politiques et journalistes
 - Nouvelles lois et politiques de protection des migrants et des déplacés internes
 - Révocation et poursuite des responsables militaires et de police accusés d'être auteurs de mauvais traitements
 - Inspections dans les prisons afin de prévenir les actes de torture
 - Élargissement de l'accès aux services de soins et d'éducation
 - Adoption d'une législation efficace en matière de violences domestiques ainsi que de mesures de protection des victimes et des témoins
 - Protection de la liberté d'expression via la dépenalisation de la diffamation.
- Plusieurs facteurs facilitent une réaction positive des États face à ces visites :
 - La crédibilité et le pouvoir moral des Nations Unies
 - Le moment de la visite ; en lien avec une évolution politique du pays
 - La qualité et la précision de la recherche et des recommandations de l'expert
 - La volonté et la capacité du gouvernement à coopérer avec l'expert
 - L'aptitude des ONG locales à présenter leurs griefs en moment opportun et de manière efficace et à assurer le suivi du plaidoyer.
 - La liberté et la capacité des médias à commenter la visite et à rendre compte de l'application de ses conclusions

- L'aptitude du personnel de l'ONU à soutenir les experts indépendants à travers des activités de préparation et de suivi.
- Les communications écrites des procédures spéciales qui relaient des allégations d'atteintes aux droits de l'homme peuvent avoir un impact sur le comportement des États, mais sont en général inefficaces.
- L'analyse de près de 9 000 courriers envoyés pendant une période de cinq ans par 17 titulaires de mandats à 174 États montre que 58 % ne reçoivent pas de réponses ou reçoivent des réponses négligeables des gouvernements. Dans 18 % des cas, les gouvernements ont pris, dans une certaine mesure, des dispositions pour répondre aux critiques alors que 21 % des réponses expriment un rejet des allégations sans qu'aucune enquête ne soit entreprise sur les manquements soulignés.
- Dans l'ensemble, les États d'Europe et d'Amérique ont enregistré de meilleurs scores en termes de réponse aux accusations que ceux d'Afrique et d'Asie. De même, les États considérés comme démocratiques avaient un taux de réponse positive significativement plus élevé et un taux d'abstention plus faible que les pays non démocratiques.
- L'impact des visites dans les pays et des communications dépendent négativement de l'absence d'un mécanisme institutionnalisé destiné au suivi des recommandations des experts indépendants.

RECOMMANDATIONS

Sur la base des constats précédents et des résultats, et grâce au soutien des experts du groupe consultatif, le rapport formule les recommandations suivantes en ce qui concerne le renforcement du 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 et de coopérer davantage avec les procédures spéciales en émettant 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 dans un délai raisonnable et de manière concrète.
- Des informations sur la façon dont les États coopèrent avec les experts indépendants, ainsi qu'une base de données de toutes les communications doivent être régulièrement rendues publique. 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'activité 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 dans les

- médias et la société civile ainsi qu'une plus grande attention portée à leur application.
- Étant donné la quantité et la qualité du travail des procédures spéciales pour traduire des normes universelles en mesures concrètes d'amélioration pour les États, les États 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 de compétence diplomatique et de technique 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 ses plans d'action. Il doit trouver comment lier leurs recommandations aux priorités de financement.