



Assemblée générale

Distr. générale
23 mai 2005
Français
Original: anglais

Cinquante-neuvième session

Points 45 et 55 de l'ordre du jour

**Application et suivi intégrés et coordonnés
des textes issus des grandes conférences et réunions
au sommet organisées par les Nations Unies
dans les domaines économique et social
et dans les domaines connexes**

Suite à donner aux textes issus du Sommet du Millénaire

Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous

Rapport du Secrétaire général

Additif

Conseil des droits de l'homme

Note explicative du Secrétaire général*

La proposition du Secrétaire général

1. La création d'un conseil des droits de l'homme refléterait concrètement l'importance croissante que notre discours collectif accorde à la question des droits de l'homme. La transformation de la Commission des droits de l'homme en un conseil à part entière placerait la question des droits de l'homme à la place prioritaire que lui accorde la Charte des Nations Unies. La création d'un tel organe présenterait l'avantage d'une grande clarté structurelle et conceptuelle, étant donné que les Nations Unies ont déjà deux conseils qui répondent à deux grands objectifs – la sécurité et le développement.

2. La Commission des droits de l'homme, sous sa forme actuelle, a certes des atouts, une histoire prestigieuse, mais son aptitude à accomplir ses tâches est actuellement compromise par l'existence de nouveaux besoins et par la politisation de ses sessions et la sélectivité de son travail. Un conseil des droits de l'homme

* Note initialement adressée par le Secrétaire général au Président de l'Assemblée générale, le 14 avril 2005, qui demande à celui-ci de la communiquer aux membres de l'Assemblée générale.



aiderait à résoudre certains problèmes de plus en plus graves – d’image et de fond – associés à la Commission des droits de l’homme, et la création de ce conseil permettrait de procéder à une réévaluation complète de l’efficacité de l’appareil intergouvernemental consacré à l’examen des problèmes de droits de l’homme.

3. Le Secrétaire général a proposé la création d’un conseil des droits de l’homme dans son rapport de mars 2005 intitulé « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l’homme pour tous » (A/59/2005). La proposition se lit comme suit :

« Si l’Organisation des Nations Unies veut être à la hauteur des attentes des hommes et des femmes partout dans le monde – et, en réalité, si l’Organisation doit attacher à la cause des droits de l’homme la même importance qu’à celles de la sécurité et du développement, alors les États Membres devraient convenir de remplacer la Commission des droits de l’homme par un conseil permanent des droits de l’homme composé de membres moins nombreux. Il faudrait que les États Membres décident s’ils veulent que le Conseil des droits de l’homme soit un organe principal de l’ONU ou un organe subsidiaire de l’Assemblée générale, mais dans un cas comme dans l’autre ses membres seraient élus directement par l’Assemblée générale, à la majorité des deux tiers des membres présents et votants. La création du Conseil donnerait aux droits de l’homme un caractère beaucoup plus impérieux, conformément à la primauté que leur accorde la Charte des Nations Unies. Les États Membres devraient déterminer la composition de ce conseil et le mandat de ses membres. Ceux qui seraient élus devraient respecter les normes les plus élevées relatives aux droits de l’homme. » (A/59/2005, par. 183)

4. Le Conseil des droits de l’homme serait **un organe permanent**, qui pourrait se réunir régulièrement ou à tout moment pour s’occuper des crises imminentes et pour examiner, sans retard, de façon approfondie, les questions de droits de l’homme. Sortir l’examen des questions relatives aux droits de l’homme du cadre politiquement chargé d’une session de six semaines permettrait aussi de consacrer plus de temps à un suivi approfondi de l’application des décisions et des résolutions. Ce conseil serait plus représentatif, et ses membres seraient plus responsables. **L’élection directe par l’Assemblée générale** – principal organe législatif des Nations Unies – conférerait à ce conseil une plus grande autorité que celle de la Commission, qui n’est qu’un organe subsidiaire du Conseil économique et social. En fait, aux termes de la Charte, l’exercice des fonctions du Conseil économique et social, notamment la promotion des droits de l’homme, relève en fin de compte de l’Assemblée générale. **Un organe dont les membres seraient moins nombreux** permettrait au Conseil des droits de l’homme de tenir des débats mieux circonscrits.

5. Le Secrétaire général est convaincu que le Conseil des droits de l’homme devrait être **installé à Genève**, ce qui lui permettrait de continuer à travailler en coopération étroite avec le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l’homme. Il existe un précédent d’un organe permanent créé par l’Assemblée générale en dehors de New York : le Conseil mondial de l’alimentation (1974-1995). De même, la Cour internationale de Justice est un organe principal de la Charte sis en dehors de New York, puisqu’elle est installée à La Haye. Le Conseil des droits de l’homme, en tant qu’organe permanent se réunissant à Genève, aurait la latitude d’affirmer sa présence en se réunissant parfois à New York. Il pourrait par exemple

tenir des sessions extraordinaires à New York, ou installer des organes subsidiaires spécifiques à New York, de façon à être en relation plus étroite avec l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité et le Conseil économique et social.

6. Le Secrétaire général, dans un discours prononcé devant la Commission des droits de l'homme le 7 avril 2005, a apporté des précisions sur la proposition de création d'une nouvelle **fonction**, essentielle, **d'examen collégial** qu'exercerait le Conseil des droits de l'homme :

« Le Conseil des droits de l'homme aurait expressément une fonction de chambre d'examen collégial. Sa tâche première serait de déterminer dans quelle mesure tous les États s'acquittent de leurs obligations en matière de droits de l'homme. Il donnerait une expression concrète à l'idée que les droits de l'homme sont universels et indivisibles. Une égale attention devrait être accordée aux droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels ainsi qu'au droit au développement. Le Conseil des droits de l'homme devrait également être à même d'accorder une assistance technique aux États et de fournir des conseils à caractère général aux États et aux organes des Nations Unies. Chaque État Membre se prêterait périodiquement à cet examen collégial. Ce roulement ne devrait pas cependant exclure que le Conseil des droits de l'homme s'occupe, quand elles se produisent, des violations massives et flagrantes des droits de l'homme. En fait, le Conseil devra pouvoir porter à l'attention urgente de la communauté mondiale d'éventuelles crises graves des droits de l'homme. »

7. Ce mécanisme d'examen collégial compléterait mais ne remplacerait pas les procédures d'établissement de rapports instituées en vertu des traités relatifs aux droits de l'homme. Ces procédures découlent des engagements juridiquement contraignants pris et comportent un examen attentif, par des groupes d'experts indépendants, de la législation, de la réglementation et de la pratique des États concernant des dispositions bien précises de ces traités. Elles aboutissent à la formulation de recommandations précises faisant autorité. L'examen collégial serait un processus grâce auquel les États discuteraient volontairement de la situation au regard des droits de l'homme sur leur territoire, et cet examen reposerait sur l'obligation et la responsabilité de défendre les droits de l'homme, découlant de la Charte et énoncées dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. L'application des constatations de l'examen collégial serait une action menée en coopération, une aide étant accordée aux États pour qu'ils puissent développer leurs propres capacités.

8. Un des aspects essentiels de cet examen collégial serait l'idée que tous les États sans exception se prêteraient à un examen, par tous les États Membres, de la façon dont ils s'acquittent de leurs obligations en matière de droits de l'homme. L'examen collégial aiderait à éviter dans la mesure du possible la politisation et la sélectivité qui sont des caractéristiques actuelles du système de la Commission des droits de l'homme. Il porterait sur l'intégralité des droits de l'homme, c'est-à-dire les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. Le Conseil des droits de l'homme devrait s'assurer de la mise en place d'un système d'examen collégial équitable, transparent et fonctionnel, dans lequel les États feraient l'objet d'un même examen en vertu des mêmes critères. Un système équitable suppose qu'on se mette d'accord sur la qualité et le volume de l'information utilisée pour mener un tel examen. À cet égard, le Haut Commissariat aux droits de l'homme pourrait prendre

un rôle décisif dans l'établissement de cette information et pour assurer l'application d'une démarche systématique et équilibrée s'appliquant à tous les droits de l'homme. Les constatations découlant de cet examen collégial du Conseil des droits de l'homme aideraient la communauté internationale à accorder une assistance technique meilleure et de meilleurs conseils sur les politiques à suivre. En outre, l'examen collégial permettrait de vérifier que les membres élus sont bien comptables de la façon dont ils s'acquittent de leurs obligations en matière de droits de l'homme.

Questions que le Sommet de septembre 2005 devra examiner

9. Les États Membres devront se mettre d'accord sur plusieurs questions avant le Sommet qui se tiendra en septembre 2005. Les consultations menées avec le Haut Commissariat feraient naturellement partie de ce processus et la Haut Commissaire est toute disposée à apporter son concours à cet égard. Plus précisément, le Secrétaire général suggère qu'il faudrait se mettre d'accord, concernant le Conseil des droits de l'homme, sur plusieurs des questions suivantes.

Mandat et fonctions

10. Outre les fonctions et responsabilités actuelles de la Commission des droits de l'homme, établies en vertu des résolutions 1235 (XLII) et 1503 (XLVIII) du Conseil économique et social, le Conseil des droits de l'homme examinera la situation au regard de l'ensemble des droits de l'homme dans tous les pays, par le système de l'examen collégial. Les représentants spéciaux chargés des questions thématiques et de la situation des droits de l'homme dans tel ou tel pays, ainsi que les groupes de travail intergouvernementaux et la Sous-Commission, seraient invités à rendre compte au Conseil des droits de l'homme, une fois créé, jusqu'au moment où celui-ci aura examiné leur mandat de façon approfondie. Le Conseil des droits de l'homme étudierait et modifierait ou amenderait ces divers mandats en fonction de sa propre mission, ainsi que son programme de travail et ses méthodes. Le Conseil des droits de l'homme proposé n'est qu'un des éléments du système des Nations Unies pour les droits de l'homme, qui comprend aussi le Haut Commissariat, le Secrétariat dans certaines de ses fonctions et les organes créés par traité. Pour déterminer le mandat et la fonction du Conseil des droits de l'homme, il faudra prêter attention aux fonctions qui sont remplies au mieux au niveau intergouvernemental, en tenant compte de la complémentarité du Conseil avec d'autres organes et en gardant à l'esprit l'expérience acquise par la Commission des droits de l'homme. Le Conseil des droits de l'homme devrait être habilité à recommander des mesures à d'autres organes des Nations Unies qui seraient susceptibles de concourir à la mise en œuvre des décisions.

11. Indépendamment de l'examen collégial proposé plus haut, le Conseil des droits de l'homme remplirait aussi les fonctions suivantes :

- Les États Membres devraient être en mesure de se réunir et de prendre des décisions quand de graves violations des droits de l'homme se produisent quelque part. La Commission est en mesure de le faire actuellement en choisissant d'adopter des résolutions concernant un pays donné. Or, cette attribution de la Commission est actuellement politisée à un niveau malsain – et le Conseil des droits de l'homme proposé devrait, par son examen collégial, résoudre ce problème – mais l'aptitude à examiner des violations graves des

droits de l'homme doit être conservée et relancée. En outre, la Commission des droits de l'homme peut se réunir en session extraordinaire si une majorité de membres en conviennent. Cette faculté doit être conservée par le Conseil des droits de l'homme, la formule envisagée devant faciliter l'examen des situations urgentes en dehors des sessions ordinaires. En outre, le Haut Commissariat aurait tout à gagner à pouvoir demander l'intervention et l'appui d'un organe permanent des Nations Unies ayant les attributions d'un conseil à part entière. Une instance de dialogue entre États Membres avec le concours de la société civile sur des questions relatives aux droits de l'homme doit être préservée. Ce dialogue permettrait l'adoption de dispositions constructives sur les points de désaccord et permettrait aussi de trouver une réponse constructive face à des problèmes nouveaux, en particulier les problèmes de droits de l'homme, et cela permettrait aussi d'apporter une réponse originale à des questions nouvelles ou émergentes, en particulier les problèmes de droits de l'homme pour lesquels les normes internationales existantes seraient ambiguës. Le rôle des organisations non gouvernementales est décisif car elles font connaître aux États Membres la situation sur le terrain et peuvent contribuer à la définition d'une politique des droits de l'homme. De même, la place et le militantisme grandissants des institutions nationales comme des organisations non gouvernementales ont pour effet de leur donner une place centrale dans le débat sur les droits de l'homme.

- Le Conseil des droits de l'homme qui est proposé devrait jouer un rôle décisif en supervisant et en alimentant l'interprétation et le développement du droit international relatif aux droits de l'homme. Le droit international et les normes relatives aux droits de l'homme sont un aspect essentiel de l'action du système des Nations Unies au titre de la défense des droits de l'homme; en fait, le corpus des normes internationales relatives aux droits de l'homme développé jusqu'à présent par la Commission des droits de l'homme est peut-être ce qu'elle laissera de plus remarquable. En tant qu'organe permanent, le Conseil des droits de l'homme pourrait trouver les moyens d'éliminer les retards actuellement pris par la Commission des droits de l'homme dans certaines de ses activités de confection de normes. L'établissement du Conseil des droits de l'homme devrait également renforcer le travail d'importance critique accompli par le système des organes créés par traité, qui a contribué de façon remarquable au développement du droit international au cours des 20 dernières années, et il pourrait faciliter la systématisation et le renforcement de ce système, pour mieux remplir son mandat.

Composition

12. Au lieu de l'être par le Conseil économique et social, les membres du Conseil des droits de l'homme seraient élus, à la majorité des deux tiers, par l'Assemblée générale – mode de scrutin qui serait semblable à celui des organes de la Charte et refléterait la haute importance accordée au nouvel organe. L'universalité du scrutin lui permettrait de rendre compte de son action à l'ensemble des membres de l'Organisation. Les États Membres devraient arrêter la longueur du mandat des membres du Conseil des droits de l'homme, leur mode d'élection et les modalités de roulement. Si les États Membres choisissent d'élire les membres du Conseil des droits de l'homme selon un principe régional, tous les groupes régionaux devraient être représentés en proportion de leur représentation aux Nations Unies.

Nombre de membres

13. La Commission des droits de l'homme compte actuellement 53 membres, un de moins seulement que le Conseil économique et social, qui élit les membres de la Commission. Comprenant initialement 18 membres, la Commission des droits de l'homme s'est considérablement élargie au fil des ans. Moins nombreux, le Conseil des droits de l'homme pourrait mieux cadrer ses discussions et ses débats. Le changement de statut, d'une commission à un conseil, accroîtrait la possibilité, pour un État donné, de siéger au moins à l'un des trois conseils des Nations Unies.

Organe principal ou subsidiaire

14. Deux options peuvent être envisagées pour le Conseil des droits de l'homme : en faire un organe principal ou un organe subsidiaire de l'Assemblée générale. Faire du Conseil des droits de l'homme un organe principal de la Charte lui donnerait un statut égal à celui du Conseil de sécurité et du Conseil économique et social, mais il faudrait pour cela un amendement à la Charte. En faire un organe subsidiaire de l'Assemblée générale ne nécessiterait pas d'amender la Charte. Dans un cas comme dans l'autre, la majorité des deux tiers serait conservée, selon la norme exigeante applicable aux organes de la Charte et au traitement des « questions importantes ».

Décision à prendre

15. Une fois qu'ils auront examiné les questions évoquées plus haut, les États Membres pourraient décider d'entériner en principe la création d'un Conseil des droits de l'homme dans la déclaration finale du Sommet qui se tiendra en septembre 2005. Un projet de décision figure déjà dans le rapport du Secrétaire général :

« Convenir de remplacer la Commission des droits de l'homme par un Conseil des droits de l'homme, qui siégerait en permanence et compterait moins de membres; ce conseil pourrait être un organe principal de l'ONU ou un organe subsidiaire de l'Assemblée générale et ses membres seraient élus directement par l'Assemblée générale, à la majorité des deux tiers des membres présents et votants. » [A/59/2005, annexe, par. 8 e)]

Questions à examiner après le Sommet de septembre 2005

16. Il faudrait continuer à étudier comment le Conseil des droits de l'homme s'acquitterait des fonctions exposées plus haut, et analyser dans le détail les dispositions concernant le nombre de membres, la composition et la création de l'organe, ce qui pourrait avoir lieu après le Sommet. En fait, le sort d'un grand nombre des fonctions actuelles de la Commission des droits de l'homme, de ses procédures et de ses groupes de travail serait déterminé par le Conseil, qui conserverait certaines d'entre elles, les renouvellerait ou les jugerait obsolètes. Les procédures spéciales et la participation des organisations non gouvernementales sont deux aspects du travail de la Commission qui devraient continuer à figurer dans la pratique du Conseil des droits de l'homme.

17. Un ensemble d'autres questions doit faire l'objet d'une analyse plus approfondie : le rôle et le mandat du Conseil des droits de l'homme par rapport aux autres composantes du système des Nations Unies s'occupant de la défense des droits de l'homme, en particulier le Haut Commissariat, d'autres organismes et programmes des Nations Unies s'occupant des droits de l'homme, les organes créés

par traité, l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, le Conseil économique et social et la commission de la consolidation de la paix qui est proposée. La création du Conseil des droits de l'homme renforcerait l'action de ces autres éléments du système dans la défense des droits de l'homme. Par exemple, le Conseil des droits de l'homme serait l'occasion de rationaliser l'ordre du jour de la Troisième Commission de l'Assemblée générale, et de l'aligner sur le travail du Conseil, mais aussi de renforcer la capacité de l'Assemblée générale d'appeler l'attention sur les lacunes qui persistent dans l'application et la systématisation de l'action en faveur des droits de l'homme dans l'ensemble du système des Nations Unies. De même, le Conseil des droits de l'homme aiderait à établir des fonds volontaires d'affectation spéciale et à obtenir un appui à ces fonds et des contributions, notamment pour aider les pays en développement.
