

REVISION DU CONSEIL

Des mois de discussions mènent à un résultat décevant



Photo: Kevin Utting

Le 25 mars 2011, le Conseil des droits de l'homme (le Conseil) a adopté par consensus le document résultant de la révision effectuée sur cinq ans de travail et fonctionnement du Conseil.¹ La résolution établit que le résultat servira comme supplément à la mise en place des institutions du Conseil.² Le processus de révision continue à New York, où il est prédit qu'un texte final sur les questions liées au statut du Conseil sera présenté à l'Assemblée Générale début mai.

LE PROCESSUS

Le processus de révision a officiellement commencé avec la première réunion du Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur l'examen (le Groupe de travail).³ Toutefois, durant les mois ayant précédé cette réunion, il y avait eu une série de consultations formelles et informelles concernant les modalités suivant lesquelles le processus de révision pourrait être mené. Davantage d'informations sur ces discussions sont disponibles dans le *Human Rights Monitor Quarterly* de juillet 2010.⁴

Chronologie

- Première session du Groupe de travail, 25-29 octobre 2010
- Séries de consultations informelles, novembre 2010
- "Retraite des Ambassadeurs", Bangkok, 8-10 décembre 2010⁵
- Séries de consultations informelles, janvier 2011
- Deuxième session du Groupe de travail, 7, 17-18, 23-24 février 2011
- Adoption du document résultant par le Groupe de travail, 24 février 2011
- Adoption du document résultant, 25 mars 2011

Le processus était structuré autour d'un groupe thématique de sujets. Les cinq sujets identifiés furent : les Procédures Spéciales, l'Examen Périodique Universel (EPU), l'agenda et le programme de travail, les méthodes de travail, le Comité consultatif et la procédure de plaintes. Après la première réunion du Groupe de travail, à chaque sujet fut attribué un facilitateur qui mena des discussions informelles et présenta un rapport lors de la deuxième réunion du Groupe de travail.⁶

1 A/HRC/RES/16/21, disponible en anglais sur <http://bit.ly/eASgGi>.

2 A/HRC/RES/5/1, la mise en place des institutions du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, disponible en anglais sur <http://bit.ly/i0GGvn>.

3 A/HRC/RES/12/1, disponible sur <http://bit.ly/eWF2sv>.

4 Disponible en anglais sur <http://bit.ly/eSG32M>.

5 Ceci fut une initiative du Président du Conseil, et avait pour but de servir d'opportunité aux États pour réfléchir aux discussions jusqu'à ce jour et pour commencer à aller au-delà de la répétition de leurs propositions. Le Président a demandé aux Ambassadeurs de concentrer leurs délibérations sur trois questions : comment peut-on rendre le Conseil plus efficace et améliorer la culture du travail ? Comment peut-on augmenter l'impact du Conseil sur le terrain ? Et comment le Conseil peut-il mieux répondre aux situations d'urgence dans les pays ? Le format représentait une opportunité pour les États de penser au-delà des cinq sujets thématiques du processus de révision et de développer des moyens innovants pour répondre aux situations dans les pays. Malheureusement, ce résultat ne s'est pas réalisé de manière concrète.

6 Les cinq facilitateurs sont M Omar Hilale, Maroc (EPU), Mme Maria Ciobanu, Roumanie (Comité consultatif et procédure de plainte), M Hannu Himanen, Finlande (procédures spéciales), M Gopinathan Achamkulangare, Inde (agenda et programme de travail), et Mme Maria Nazareth Farani

PARTICIPATION DES ONG

Le processus était en général ouvert à la participation de toutes les parties prenantes, mais ceci n'était pas toujours considéré comme étant acquis et les organisations non-gouvernementales (ONG) ont souvent eu l'impression qu'elles devaient se battre pour leur place dans les réunions. Le ton a été donné au début des discussions sur les modalités pour le Groupe de travail, quand la Fédération de Russie a présenté un papier selon lequel les ONG ne pourraient pas parler durant les réunions du Groupe de travail.⁷ Bien que cette proposition n'ait pas acquis un large soutien, elle indique toutefois l'attitude d'un certain nombre d'États dans le Conseil envers les contributions de la société civile. Malheureusement, le Président n'a pas été aussi fort qu'il aurait dû être dans son soutien pour la participation des ONG et des INDH, et par conséquent, ceci est resté un problème durant tout le processus de révision.

D'autres défis ont surgi durant la deuxième volée de réunions informelles, tenues en janvier 2011. Contrairement aux discussions informelles de novembre 2010, qui avaient été planifiées de manière transparente et rendues publiques bien à l'avance, la programmation pour la deuxième volée de discussions informelles a été laissée aux facilitateurs. En résultat, les réunions ont souvent été annoncées à la société civile à la dernière minute, parfois aussi tard que le soir avant la réunion, rendant la présence à ces réunions difficile. Le fait que la deuxième réunion du Groupe de travail soit séparée en trois 'mini-sessions', plutôt qu'une semaine complète, a créé d'avantage de difficultés logistiques.

Il y a également eu un manque de création d'un espace de négociation authentique, ce qui a rendu la tâche difficile aux ONG pour obtenir du soutien pour leurs propres propositions. À la place, les négociations se sont déroulées de manière bilatérale ou en petits groupes en dehors des réunions en plénière, le résultat étant un manque de discussions réelles dans les sessions où les propositions constructives pouvaient être correctement prises en considération. En conséquence, il a été difficile pour les propositions des ONG de faire partie du discours de la révision. Malgré le fait que des ONG aient offert des suggestions détaillées sur le texte de négociation et sur la manière dont les États pourraient s'y référer durant la deuxième réunion du Groupe de travail, le document final n'a pas repris ces suggestions.

Pendant ce temps, des ONG à New York ont participé de manière efficace au processus de révision. Les ONG ont pu exercer leur droit de parole durant les discussions informelles, un développement inhabituel pour les réunions de l'Assemblée Générale traitant les questions de droits de l'homme. Ceci était en grande partie dû à l'engagement

Azevêdo, Brésil (méthodes de travail). M Idriss Jazaïry, Algérie, a été nommé afin de coordonner avec le processus à New York.

7 Le document officiel de la Fédération de Russie sur les modalités de l'examen du Conseil des droits de l'homme, 18 mai 2010, disponible en anglais sur <http://bit.ly/e0QHtZ>.

envers une procédure responsable et transparente pris par les co-facilitateurs du processus de révision de New York, l'Ambassadeur Christian Wenaweser (Lichtenstein) et l'Ambassadeur Mohammed Loulichki (Maroc).

LES DISCUSSIONS IMPORTANTES

Les situations chroniques et urgentes de droits de l'homme

L'un des domaines de discussion les plus controversés a été la réactivité du Conseil face aux situations chroniques et urgentes des droits de l'homme. Beaucoup, y compris des ONG et des INDH, l'ont considéré comme un point de référence par rapport auquel le succès de la révision pour l'amélioration de l'efficacité du Conseil serait jugé. Pour les États dans les deux camps, la façon dont le problème serait traité devint cruciale pour savoir s'ils se rallieraient ou non au consensus lors du résultat final.

Toutefois, les propositions concrètes dans ce domaine n'ont figuré dans les discussions que plus tard dans le processus, immédiatement avant la deuxième réunion du Groupe de travail. À ce moment, la facilitatrice du groupe sur les questions liées aux méthodes de travail, l'Ambassadrice du Brésil, a soumis sa propre suggestion à la discussion. La suggestion a été présentée au Groupe de travail et incorporée par le Président dans le texte de négociation élaboré à partir de toutes les propositions faites au Groupe de travail. Le mécanisme aurait été assez léger, où le Président, à la demande d'un ou plusieurs États, consulterait les deux États membres et l'État concerné afin d'arriver à une décision, endéans 72 heures, sur la réponse du Conseil vis-à-vis d'une situation problématique. De manière cruciale, cette réponse était sensée acquiescer le consentement de l'État concerné, dans le texte de négociation. En plus, la description du processus comme étant 'intergouvernemental' a été une source particulière d'inquiétude, étant donné les obstacles aux tentatives d'assurer la participation des ONG au sein du processus 'intergouvernemental' de l'examen.

Plusieurs États ont quand même tenu compte des inquiétudes des ONG. La Hongrie (au nom de l'UE), l'Argentine, le Canada, la France, l'Irlande, le Japon, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont demandé une proposition afin d'assurer un espace pour la participation des ONG et des INDH. Les États ont également sollicité l'annulation de la condition exigeant le consentement en faveur de la demande aux États concernés de coopérer avec le processus. Cependant, pour d'autres, le processus allait déjà trop loin. Ces États (le Nigéria (au nom du Groupe Africain), le Pakistan (au nom de l'OCI), Cuba, les Philippines et la Fédération de Russie) ont appelé à l'annulation complète de la proposition, prétendant que les outils actuels pour répondre aux situations urgentes étaient suffisants.

Vu les réponses souvent faibles et qui sèment la discorde au sein du Conseil face aux situations urgentes ou chroniques,

la revendication que les outils existants sont suffisants n'ont pas convaincu. Curieusement, toutefois, un jour après que le document final ait été adopté par le Groupe de travail, le Conseil a organisé une session extraordinaire sur la Libye, ce qui a démontré exactement ce qu'il était capable de faire avec les outils qu'il possédait déjà. En contraste avec les sessions extraordinaires précédentes, cette session est remarquable de par sa condamnation unanime du régime de Kadhafi et par l'adoption par consensus d'une résolution forte. Bien que ceci offre l'espoir que les outils existants sont suffisants, le Conseil doit démontrer cet argument en répondant systématiquement aux futures situations chroniques et urgentes de manière forte et unie.

En ce qui concerne le document final, ce fut la réactivité du Conseil aux situations urgentes et chroniques des droits de l'homme qui a eu le plus grand impact sur le débat. Dans les derniers jours précédant l'adoption du document par le Groupe de travail, les discussions sur ce sujet se sont enlisées, avec pour conséquence le manque d'accord pour d'autres propositions moins controversées. Ce qui reste est le résultat très limité finalement adopté par le Conseil.

Les Procédures Spéciales

Le groupe sur les questions relatives aux procédures spéciales a également semé la discorde. L'Ambassadeur de Finlande a présenté un amalgame ambitieux de propositions lors de la deuxième réunion du Groupe de travail, y compris une section forte sur le besoin de coopération de la part des États avec les procédures spéciales. Toutefois, pendant la réunion, le mouvement des non-alignés, l'OCI et le Groupe Africain ont redoublé d'efforts pour affaiblir le texte. En particulier, ils ont demandé à ce que tout langage disant que les États devraient être 'poussés' à coopérer avec les procédures spéciales devrait être remplacé par 'encouragés', et qu'une proposition invitant le Haut-Commissariat des droits de l'homme (HCDH) à rassembler des statistiques sur la coopération des États avec les procédures spéciales, soutenue par le Japon et les États-Unis, devrait être retirée. En plus, le mouvement des non-alignés, l'OCI et la Fédération de Russie ont réitéré leurs demandes pour la création d'un comité juridique afin de présenter des rapports sur la conformité avec le Code de Conduite pour les procédures spéciales. Bien que cette dernière proposition n'ait pas trouvé sa place dans le document, la section sur la coopération a été affaiblie de manière significative.

Une proposition pour alléger⁸ les dialogues interactifs avec les procédures spéciales, une suggestion réputée pour avoir un soutien unanime durant presque tout le processus, a été l'un

8 A présent, les dialogues interactifs du Conseil se tiennent ensemble avec deux ou trois procédures spéciales à la fois. Les déclarations faites par les États et par les ONG se référeront alors à l'un ou plusieurs des rapports présentés, rendant le dialogue difficile à suivre parfois. La proposition pour 'alléger' les dialogues interactifs envisagerait que chaque procédure spéciale reçoive un créneau spécifique pour présenter son rapport et recevoir des commentaires et questions de la part des États.

des sacrifices de la dégradation des négociations précédant l'adoption du document final.

En fin de compte, le changement le plus significatif dans le travail des procédures spéciales inclus dans le document résultant a été la procédure de nomination. Une condition a été ajoutée que ceux nommés pour un mandat devraient soumettre une lettre de motivation et passer un entretien.

Le Comité Consultatif et la Procédure de plainte

Pour ce qui est du Comité consultatif et de la Procédure de plainte, le document final est représentatif des affaires, comme d'habitude. Les propositions en rapport avec le Comité consultatif allaient de l'abolition totale du Comité à l'amélioration de la procédure de nomination pour que le Comité ait l'expertise nécessaire à sa disposition. Ces propositions s'opposaient à la demande de maintenir le statu quo, mise en avant par le Nigéria (au nom du Groupe africain), le Pakistan (au nom de l'OCI), l'Égypte (au nom du mouvement des non-alignés), l'Azerbaïdjan, la Chine, Cuba, le Liban, le Népal, les Philippines, la Fédération de Russie, l'Arabie Saoudite, l'Afrique du Sud, et le Vietnam. Le principal résultat émergent étant le déplacement de la réunion actuelle de janvier à mars, immédiatement avant la session du Conseil, chaque année, afin de tenter d'améliorer l'interaction entre les deux organes.

Vis-à-vis de la procédure de plainte, deux propositions clés ont été faites : d'abolir le Groupe de travail sur les situations, et d'augmenter la transparence de la procédure en exigeant que plusieurs rapports réguliers soient présentés au Conseil. Cette deuxième proposition a été largement opposée par l'Indonésie (au nom de l'ANASE), le Nigéria (au nom du Groupe africain), l'Égypte (au nom du mouvement des non-alignés), le Pakistan (au nom de l'OCI), la Chine, le Liban, le Népal, les Philippines, l'Arabie Saoudite, et le Vietnam. Le résultat étant que le statu quo est maintenu sous tous les angles.

L'agenda et le programme de travail

Pendant plusieurs semaines, durant les discussions sur l'agenda et le programme de travail, il semblait que le Groupe de travail avançait vers un accord sur l'organisation de deux sessions du Conseil par année, et non trois. L'opposition à cette proposition est venue de la part de la Hongrie (au nom de l'UE), l'Australie, le Canada et les États-Unis, qui pensaient que toute réduction du nombre de sessions serait inacceptable à moins que des mécanismes alternatifs ne soient mis en place afin d'assurer une réponse rapide aux situations d'urgences durant les périodes où le Conseil ne siège pas.

Une proposition a également été faite pour tenir des adoptions de l'EPU en dehors des sessions régulières en plénière du Conseil. L'opposition à cette proposition est venue en grande partie de la part d'ONG. Elles ont exprimé leur inquiétude concernant l'impact que ceci pourrait avoir sur la

participation de la société civile étant donné que beaucoup d'ONG pourraient se montrer réticentes à voyager jusqu'à Genève pour faire des déclarations courtes, sans toutefois être certaines d'avoir le droit à la parole.

Aucune de ces propositions n'a été incluse dans le document final, qui décrit l'agenda et le programme de travail comme étant maintenus dans la mise en place des institutions. L'abandon de ces propositions fait sans doute aussi partie de la débâcle des derniers jours de négociations. Un sujet particulièrement controversé, qui pourrait poser d'avantage de difficultés maintenant que le processus a été déplacé à New York, a été l'opposition des États-Unis à l'article 7, concernant la Palestine et les autres territoires arabes occupés. Les États-Unis ont proposé que l'article 7 soit aboli et que toutes les situations de pays qui posent problème soient incluses dans l'article 4.⁹ Le manque de soutien envers cette proposition a poussé les États-Unis à se dissocier du document final.

Autres domaines d'intérêt

L'EPU a fait l'objet d'une des discussions les plus décevantes de la révision. Plus d'informations sont disponibles dans notre article sur l'EPU, en anglais sur notre site internet.

Le sujet des repréailles a acquis un certain degré de prééminence durant le processus de révision, en particulier dans les discussions sur les procédures spéciales facilitées par l'Ambassadeur de Finlande. Les ONG ont fait des efforts pour élargir la portée de la discussion sur ce sujet et pour faire en sorte qu'il soit inclus comme problème transversal dans le document final. Certains États, y compris la Suisse, le Royaume-Uni et les États-Unis, ont pris note de la proposition, mais le manque de soutien continu de la part des États signifie que la mention du problème des repréailles reste limitée au contexte de coopération avec les procédures spéciales.

Le document résultant appelle également le Conseil à explorer la faisabilité d'une utilisation de la technologie informatique telle que la vidéo-conférence et la vidéo-messagerie, afin d'améliorer la participation de toutes les parties prenantes, y compris les ONG et les INDH. Une équipe de travail, qui examinera aussi les problèmes liés à l'accès des personnes handicapées et à l'amélioration du service de secrétariat du Conseil, sera créé afin d'étudier le problème plus en détail et présentera son rapport à la 19^{ème} session du Conseil. Un sujet qui sera examiné par cette équipe de travail en relation avec l'usage de la vidéo-conférence sera l'inquiétude soulevée durant la deuxième réunion du Groupe de travail, par le mouvement des non-alignés, l'OCI et le Groupe africain, sur la manière de pouvoir s'assurer, à distance, qu'une personne prétendant parler au nom d'une ONG accréditée représente vraiment cette ONG.

9 Les situations des droits de l'homme qui requièrent l'attention du Conseil.

L'ADOPTION

Le document final de la révision du travail et du fonctionnement du Conseil a été adopté par consensus lors de la 16^{ème} session du Conseil en mars 2011. Plusieurs États (y compris la Hongrie au nom de l'UE, le Nigéria au nom du Groupe africain, l'Argentine, le Brésil, le Japon et la Suisse) ont exprimé leur insatisfaction à l'égard du résultat. Toutefois, seuls les États-Unis se sont dissociés du document. La principale inquiétude des États-Unis concerne l'agenda et le programme de travail du Conseil, en particulier l'article 7 sur la situation des droits de l'homme en Palestine et dans les autres territoires arabes occupés. Les États-Unis prétendent qu'isoler la situation d'un pays en particulier dans l'agenda constitue une déviation sévère de l'approche objective et non-sélective supposée du Conseil.

LE PROCESSUS DE NEW YORK

Le processus d'examen se poursuit à New York, où les discussions ont été concentrées ces quatre derniers mois sur les problèmes liés à la révision du statut du Conseil.

L'Assemblée Générale a organisé une série de réunions informelles sur des sujets comprenant le financement des décisions du Conseil par l'Assemblée Générale ; la relation entre le Conseil et l'Assemblée Générale, y compris les lignes de reportage entre le Conseil et l'Assemblée Générale ; les problèmes de membres, y compris un meilleur respect des règles concernant l'adhésion et les procédures électorales décrites dans la Résolution 60/251¹⁰, adoptée par l'Assemblée Générale et qui a établi le Conseil.

Le problème des membres s'est avéré être le sujet qui a semé le plus de discorde dans l'examen à New York. Certains États¹¹ prétendent que les problèmes liés aux élections ne sont pas de l'ordre du mandat de révision de l'Assemblée Générale, tandis que plusieurs autres¹² préconisent que la révision constitue un forum approprié pour discuter de la manière dont les États peuvent, au mieux, mettre en œuvre les provisions relatives aux élections de la Résolution 60/251. Une proposition clé, au vu des événements, est l'appel à l'établissement d'un mécanisme publique d'examen des engagements afin d'améliorer la responsabilité des membres du Conseil de respecter leurs engagements et les standards contenus dans la Résolution 60/251, et d'encourager les candidats qui ont fait preuve d'un engagement sérieux et démontré envers les

10 A/RES/60/251, disponible en anglais sur <http://bit.ly/euhYvW>.

11 La Chine, Cuba, l'Iran, le Nicaragua, le mouvement des non-alignés, les Philippines, la Syrie, et le Venezuela.

12 L'Albanie, l'Australie, la Bulgarie, le Canada, le Chili, le Costa Rica, la Croatie, l'UE, la Hongrie, Israël, l'Italie, le Japon, la République de Corée, l'Irlande, la Macédoine, la Moldavie, la Nouvelle Zélande, la Norvège, le Pérou, la Russie, la Suède, le Royaume-Uni, et les États-Unis. Cette représentation des positions des États est correcte lors de la date de publication de cet article, mais il continue à y avoir du mouvement. La position de la Russie, par exemple, semble s'affaiblir.

droits de l'homme de se présenter aux élections pour faire partie du Conseil.

A la suite des consultations informelles avec les États et les ONG, les co-facilitateurs (l'Ambassadeur du Lichtenstein et l'Ambassadeur du Maroc) ont présenté une ébauche de document le 12 avril¹³ lors d'une réunion informelle de l'Assemblée Générale. Il est attendu que les États donnent leurs commentaires concernant l'ébauche, et que plusieurs consultations informelles s'ensuivent. Les co-facilitateurs organiseront une autre réunion afin de discuter de l'ébauche révisée le 15 avril, qui sera peut-être suivie par d'autres consultations et révisions du texte. Ils prédisent qu'un texte final pourrait être présenté à l'Assemblée Générale début mai.¹⁴

Lors de la septième réunion informelle le 24 mars, les co-facilitateurs ont réitéré leurs espoirs que l'Assemblée Générale adopterait le texte - comme supplément de la Résolution 60/251 - par consensus. L'on envisage que le document final de Genève sera adopté sans amendement en tant que partie de la résolution de l'Assemblée Générale. ■

Traduit par Zoé Perrenoud

13 Une copie du papier est disponible en anglais sur <http://bit.ly/f6N3oV>.

14 Plusieurs développements ont eu lieu depuis la rédaction de cet article. Pour des mises à jour, veuillez vous rendre sur www.ishr.ch/review-of-the-council.