

LES RÉSOLUTIONS DE LA COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME À L'HEURE DE LA MISE SUR PIED DU CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME – QUELLE (BONNE) RÉOLUTION ?

Kamelia KEMILEVA *

I. - REMARQUES LIMINAIRES

Au temps de la Commission des droits de l'homme (Commission DH), environ 120 résolutions étaient adoptées chaque année (la grande majorité étant ré-adoptées, après de longues et difficiles négociations, avec ou sans modifications par rapport à l'année précédente). Est-il nécessaire de maintenir autant de résolutions au Conseil des droits de l'homme (Conseil DH)¹?

Les Etats eux-mêmes constatent que le nombre excessif des résolutions empêche leur négociation et leur bonne mise en œuvre mais sont-ils prêts à abandonner leurs pratiques traditionnelles ? Leur nature politique et le fait que les droits de l'homme sont perpétuellement mis en cause impliquent-ils que les résolutions continueront à être adoptées de la même manière ?

Le but de cet article est d'examiner les pratiques de la Commission DH et de proposer quelques pistes d'amélioration du travail du Conseil DH².

* Les opinions de l'auteur de cet article sont exprimées à titre personnel et n'engagent en rien son employeur.

¹ Le 15 mars 2006 la Commission DH a été remplacée par un Conseil DH, cf. *résolution A/RES/60/251 de l'AG*, ci après 60/251, à consulter *sur* www.ohchr.org (il sera renvoyé à ce site pour les documents onusiens ici cités). Si certaines pages de garde n'existent qu'en anglais, toutes les résolutions et rapports sont en principe traduits en français.

² Cet article ne traitera pas de la question des résolutions de la 3^{ème} Commission de l'Assemblée Générale de l'ONU (AG) qui ne sont dans une certaine mesure que la réaffirmation des résolutions de la Commission DH.

II. - Analyse et définition des résolutions de la Commission DH

A. - La nature des résolutions

1. - Les résolutions sont des *expressions politiques* qui attirent l'attention de la communauté internationale sur une question concrète et provoquent des discussions (les résolutions portant sur le même sujet étaient présentées année après année, avec des modifications parfois contradictoires avec les versions précédentes)³ ;

2. - Une partie des résolutions constitue de la « *soft law* », à savoir des règles du droit non contraignantes. On pourrait alors appliquer à leur égard le principe *lex posteriori derogat legi anteriori*, ce qui résoudrait la question de savoir si toutes les résolutions sont en force en même temps ou seulement la dernière version présentée, qui seule devrait donc être mise en œuvre.

B. - Le contenu des résolutions

1. - Quand elles instaurent des règles de substance (*cf. point 2. ci-dessus*), leur contenu est *substantiel*. Un exemple récent est la résolution intitulée « *Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international relatif aux droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire* », E/CN.4/RES/2005/35, dont l'annexe contient des règles de droit (« *soft law* ») ;

2. - Quand elles donnent un mandat aux procédures spéciales (« *procédure spéciale* » est la dénomination donnée aux experts indépendants et à leur mandat ; intitulées aussi « *rapporteurs spéciaux* » ou « *représentants du Secrétaire Général de l'ONU* » ou « *représentants du Haut-Commissaire aux droits de l'homme (HCDH)* ») ou quand elles demandent l'organisation de séminaires, la collecte d'informations, etc., leur contenu est *opérationnel ou procédural*. C'est plutôt le cas des résolutions dites « *par pays* » ;

3. - Leur contenu est le plus souvent *mixte*, à la fois substantiel et opérationnel/procédural.

C. - Le type de résolutions

1. - Les résolutions *thématiques* touchent un grand nombre de sujets allant des droits de l'homme « *classiques* » (liberté d'expression, interdiction de la torture, droit à

³ Il est extrêmement rare qu'une résolution marquant le début d'un processus à délai indéterminé ne soit plus présentée l'année d'après (ex. *Formes contemporaines d'esclavages*, présentée pour la dernière fois en 1999). On n'en tiendra donc pas compte.

l'alimentation, etc.) aux sujets plus complexes comme le respect des droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, les droits de l'homme dans l'extrême pauvreté, la justice dans des sociétés en transition et les droits de l'homme... ;

2. - Les résolutions « par pays » peuvent être divisées, quant à elles, en deux types principaux. D'une part, on mentionnera les résolutions dont le but est surtout de constater que la situation des droits de l'homme dans un pays donné est grave et de proposer des mesures pour y remédier. Il en existe par exemple sur la République Démocratique de Corée du Nord ainsi que sur quelques autres pays, ces résolutions ne traitant bien sûr pas toutes les situations des violations graves des droits de l'homme⁴. D'autre part, le deuxième type de résolutions par pays demande à un Etat d'accepter que l'ONU lui fournisse une *assistance technique* pour l'aider à améliorer la situation des droits de l'homme, en général ou dans un domaine précis;

Les résolutions « par pays » sont mal perçues par les Etats concernés et par leurs alliés. Le Conseil DH devrait s'atteler à changer cette connotation négative.

D. - Tentative de définition

Les résolutions sont donc des textes dont les auteurs sont toujours des Etats. Elles provoquent un débat entre les Etats, la société civile et les organisations intergouvernementales. Elles instaurent des règles nouvelles ou rappellent des règles existantes de conduite. Le plus souvent, les résolutions servent à mesurer le degré de préparation et d'engagement politique de la communauté internationale à discuter d'une question concrète qui relève de la problématique des droits de l'homme ou de domaines connexes. Les répercussions des résolutions sont plutôt indirectes et à long terme. Elles servent à inciter à ou à amener des changements législatifs ou de pratiques nationales. Une résolution plutôt substantielle engendre rarement par elle-même un texte destiné à devenir contraignant.

Enfin, tant que la résolution n'est pas renégociée, elle est en principe en force (à moins d'avoir perdu sa raison d'être à cause d'un changement radical de la situation traitée).

III. - LE CONSEIL DH ET LES RÉOLUTIONS EXISTENT SOUS LE RÈGNE DE LA COMMISSION DH

Il convient de se poser d'abord la question si les résolutions de la Commission DH ont pris fin avec la disparition de cette dernière ? Il faudra ensuite se demander si des

⁴ Ces résolutions résultent de décisions politiques et des négociations qui s'ensuivent. Voilà pourquoi leur liste ne pourrait jamais être exhaustive ou satisfaire tous, car la décision qualifiant une situation de «grave» ou d'«urgente» dans un Etat restera du ressort des autres Etats.

résolutions continueront à être présentées et, enfin, dans l'affirmatif, comment rationaliser le processus.

Selon le paragraphe 6 de la résolution 60/251, les résolutions existantes sont reprises telles quelles par le Conseil DH. Même si ce paragraphe ne mentionne pas explicitement le terme « résolution », il affirme que le Conseil DH « assumera, réexaminera et au besoin améliorera et rationalisera tous les mandats, mécanismes, fonctions et attributions de la Commission des droits de l'homme ». Sachant que « tous les mandats, mécanismes, fonctions et attributions » existent à travers des résolutions ou des décisions justement, il est difficile de s'imaginer que le Conseil DH puisse mettre en œuvre ce paragraphe sans reprendre les résolutions et les examiner une à une. Au demeurant, les Etats auteurs n'auront probablement pas besoin de les représenter. La résolution 60/251 reconnaît donc une existence autonome aux résolutions par rapport à l'organe qui les a créées.

Le Conseil DH est un nouvel organe dans le système de l'ONU. En tant qu'organe subsidiaire de l'AG, il « appliquera les dispositions du Règlement intérieur relatives aux grandes commissions de l'Assemblée générale à moins que, par la suite, cette dernière ou le Conseil lui-même en décide autrement »⁵. Il adoptera donc des résolutions et des décisions selon le Règlement régissant les autres organes subsidiaires de l'AG⁶.

A part les résolutions, le Conseil DH pourrait-il trouver une autre forme de prise de décisions alors que quatre paragraphes de la résolution l'instituant lui demandent de faire des recommandations dans différents domaines, y compris lorsqu'il constate des violations des droits de l'homme⁷ ? Sous quelle forme le Conseil DH s'exécutera-t-il donc pour remplir ce mandat ? En effet, comment doit-il « faire des recommandations » ou encore « assumer le rôle et les responsabilités de la Commission DH vis-à-vis du HCDH »?

Le Conseil adoptera donc des textes de fond ou opérationnels, par consensus ou par vote, attribuer des mandats, gèrera ses relations avec le HCDH, le Secrétaire général de l'ONU, etc.⁸ Par ailleurs, tous les autres organes des Nations Unies adoptent des résolutions et des décisions même si, d'organe en organe, elles diffèrent en longueur, en fréquence... De plus, l'organisation interne de l'ONU veut que toute allocation de fonds passe par une résolution ou décision formelle afin qu'un PBI – *programme budget implication*, à savoir une demande de financement prise sur le budget régulier des Nations Unies – puisse être établie.

⁵ Voir le paragraphe 11 de la résolution 60/251.

⁶ A la différence du Règlement intérieur de la Commission DH qui était quasi-muet en matière de résolutions, celui de l'AG contient des règles régissant ce domaine. Voir la section VII, §§ 87-100, de l'Annexe V de A/520/Rev.15, dont le contenu sera examiné ci-dessous, ainsi que l'Annexe II, 2ème partie, §§ 35-36, disponible sous www.un.org/ga, qui concernent les règles de rédaction des résolutions, au demeurant plutôt permissives.

⁷ Voir les paragraphes 3, 5c, 5i et 12 de la résolution 60/251.

⁸ Par ailleurs, ce constat a été confirmé par la première session du Conseil DH qui s'est déroulée du 19 au 30 juin et par la première session spéciale, du 5 au 6 juillet 2006. Une quinzaine de résolutions et décisions opérationnelles et substantielles ont été adoptées. Bien que tout ce qui s'est passé lors de ces premières sessions –fondatrices est considéré comme préliminaire et *ad hoc*, il n'empêche que les précédents ont été créés, y compris avec les deux résolutions "par pays" adoptées au sujet de la situation en Palestine. Ces précédents vont évidemment influencer le travail du Conseil DH lors de ses futures sessions, bien qu'il soit trop tôt pour en évaluer les conséquences exactes.

Le constat que l'adoption de résolutions (ou de recommandations) est une activité nécessaire pour le Conseil DH implique que des moyens de rationalisation de cette activité devront impérativement et rapidement être trouvés. Les mêmes acteurs (Etats, organisations gouvernementales et non gouvernementales, institutions nationales des droits de l'homme) se retrouvent donc avec le même genre de violations des mêmes droits de l'homme, en visant les mêmes buts et en ayant les mêmes priorités. Le risque que le Conseil DH replonge dans le modèle de la Commission DH si des solutions ne sont pas trouvées dès le début est donc tangible.

En outre, le Conseil DH devrait chercher de manière créative des formes diversifiées pour la mise en œuvre des droits de l'homme, telles que séminaires, ateliers, dialogues interactifs, voire médiation entre Etats ou entre Etats et société civile. Etant donné que le but de cet article est de suggérer des moyens d'améliorer le processus de prise de décision à travers des résolutions ou des recommandations, un examen de ces voies alternatives d'accomplissement du mandat du Conseil DH ne peut ici être entrepris.

Quant à la prise de décision, voici quelques pistes de réforme qui pourraient être examinées.

IV. - IDÉES ET SUGGESTIONS

1. - L'on pourrait aussi séparer les résolutions en deux parties : le préambule général, qui, pourrait contenir ou affirmer des règles toujours valables ou encore faire des renvois vers des résolutions « dures », tandis que la deuxième partie pourrait être « opérationnelle ». Ainsi, il serait interdit de négocier le préambule, ce qui permettra de diminuer considérablement la durée des négociations.

2. - Les initiatives « cross régionales » devraient être encouragées. On pense à des résolutions co-présentées par des Etats de différentes régions. Ce genre d'approche démontrerait un intérêt plus au moins universel pour le sujet traité par la résolution.

3. - Le mandat des procédures spéciales et, en conséquence, la résolution qui le définit ne pourraient être rediscutés qu'aux dates du renouvellement du mandat (par exemple tous les trois ans). Si les procédures spéciales doivent être instruites entretemps, l'utilisation d'autres fora – comme par exemple l'usage des dialogues interactifs et des rencontres ciblées avec les procédures spéciales – entreront en ligne de compte.

4. - Le maximum de pages défini d'avance pour une résolution devrait être obligatoirement respecté.

5. - L'on pourrait introduire une interdiction de présenter un nouveau projet ou un projet modifié après une date péremptoire (fixée suffisamment tôt pour permettre aux autres Etats et aux organisations non gouvernementales de prendre connaissance du texte ; par

exemple le premier jour de la session en cours du Conseil DH). Si l'Etat qui présente la résolution n'est pas prêt à observer l'échéance pour une raison déterminée (revirement d'une situation de dernière minute par exemple), il doit être capable au moins de rendre publique un résumé des objectifs de la résolution (*cf. les §§ 87-88 de l'Annexe V du Règlement intérieur des organes subsidiaires de l'AG, précité*). Un précédent dans ce sens a déjà été créé durant la première session du Conseil DH, *précitée*. Un délai de 15 jours a été demandé pour toute question/initiative/décision: "à présenter par l'entremise du Président 15 jours au moins avant la session" (*cf. la décision 2006/105*). Reste à voir comment cette règle (qui ne prévoit pas de sanctions en cas de non respect) sera interprétée par les Etats concernés qui doivent faire un effort considérable pour changer radicalement leurs pratiques du passé ;

6. - Lorsqu'un Etat souhaite présenter une résolution en tous points identique à sa version précédente pour maintenir le thème à l'ordre du jour, la résolution porterait alors la date de l'année pendant laquelle elle a été négociée pour la dernière fois (par ex., en 2006 elle portera la date 2004(r), signifiant « re-présentée », si elle a été négociée en 2004 pour la dernière fois).

7. - Les résolutions dites « par pays » pourraient, dans un premier temps, n'exiger que des actions concrètes par l'Etat concerné et des délais pour leur accomplissement. Une procédure spéciale pourrait alors être instaurée afin de surveiller la mise en œuvre des recommandations. Dans un second temps, et en fonction du comportement de l'Etat en question, les termes de la résolution pourront être durcis et prendre une forme « condamnatoire » s'il le faut. Reste à voir également quel rôle jouera « l'examen périodique universel » de la situation des droits de l'homme auquel seront soumis tous les Etats selon le paragraphe 5 de la résolution 60/251. Va-t-il avoir comme conséquence que tout Etat au monde bénéficie d'une résolution spécifique ou aura-t-il comme conséquence, au contraire, le remplacement des résolutions par pays par des plans d'action pour chaque Etat ? Ou, encore, aura-t-il d'autres conséquences qui n'affecteront que peu l'adoption des résolutions par pays ? Difficile à dire dès maintenant, mais une chose est sûre : les résolutions par pays de la Commission DH n'avaient pas toujours l'impact escompté par les défenseurs des droits de l'homme et le Conseil DH devrait trouver des moyens pour remédier à ce problème...

V. - CONCLUSIONS

Les règles présentées ci-dessus permettraient, si elles étaient mises en œuvre, de dégager plus de temps pour mieux négocier les résolutions et pour entamer de nouveaux thèmes de discussion politique. A moyen terme, ces règles devraient augmenter l'impact des résolutions sur les Etats. Elles permettraient également de se pencher sur plus de problèmes concrets.

Le Conseil DH est un organe qui se réunit plusieurs fois par année pour remédier à la discontinuité créée par la « session unique » de l'ancienne Commission DH. Les sessions

plus fréquentes contribueront peut-être à un débat plus fructueux et moins répétitif. On pourrait alors envisager d'en finir avec les résolutions annuelles et de considérer, comme le Conseil de Sécurité par exemple, qu'une résolution de substance est une résolution « dure ». Des modifications et des ajouts pourraient exceptionnellement s'y additionner, alors que les décisions de procédure, textes beaucoup plus courts et « souples », devraient continuer à être actualisées mais pas nécessairement renégociées (!) régulièrement.

Enfin, les résolutions étant le produit de la volonté politique des Etats, la seule solution pour les réformer sera que les Etats eux-mêmes acceptent certaines règles du jeu et les appliquent.