

Le système des droits de la personne des Nations Unies

M. Philippe LeBlanc

18 juin 2002

Philippe LeBlanc est le Délégué permanent de l'Ordre dominicain à la Commission des droits de l'homme de l'ONU à Genève.

Introduction

Le sujet de cette présentation porte sur la structure et le contenu du système des droits de la personne des Nations Unies. Même s'ils ne sont pas abordés dans cette présentation, il existe des systèmes régionaux importants pour les droits humains, liés au Conseil de l'Europe, à l'Union Africaine et à l'Organisation des États Américains.

La Commission des droits de l'homme de l'ONU

Aux Nations Unies, l'organe le plus important en ce qui a trait aux droits de la personne est la Commission des droits de l'homme. En 1946, le Conseil Économique et social (ECOSOC) de l'ONU a créé la Commission qui a tenu sa première session en 1947. Elle est à l'heure actuelle composée de 53 états membres élus par l'ECOSOC suivant une répartition géographique: 15 membres de l'Afrique, 12 de l'Asie, 5 de l'Europe orientale, 11 de l'Amérique latine et des Caraïbes et 10 des pays occidentaux et autres.

La Commission des droits de l'homme, en tant que principal organe des droits de la personne de l'ONU, a pour mandat de promouvoir et de protéger les droits partout dans le monde. Lors de ses rencontres annuelles à Genève, la Commission traite des plus graves atteintes aux droits de la personne dans le monde. Plus de 100 états membres participent aux travaux de la Commission comme observateurs en plus d'autres organismes de l'ONU comme le Fond international des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF) et des agences spécialisées, telles que le Bureau International du Travail (BIT) et l'UNESCO. Y prennent également part de nombreuses organisations non gouvernementales (ONG) telles qu'Amnistie Internationale, la Commission internationale des juristes et Human Rights Watch. Parmi les instruments et les mécanismes dont s'est dotée la Commission, il y a, entre autres, les rapporteurs spéciaux (thématiques et pour certains pays), les groupes de travail, les traités et les organes de surveillance des traités (comités).

Quant à la participation des ONG, l'article 71 de la Charte des Nations Unies prévoit que l'ECOSOC établisse un système de consultation avec les ONG. Pour ce faire, l'ECOSOC a accordé un statut consultatif à plus de mille ONG, ce qui leur permet de participer aux réunions de l'ONU et d'intervenir oralement et par écrit lors de ces rencontres. Si la Commission des droits de l'homme n'était constituée que d'états membres, elle risquerait de n'être qu'une

réunion où les états se félicitent de leurs bonnes performances en matière de droits de la personne et se complimentent mutuellement. Dans le contexte de la Commission, le rôle des ONG consiste à parler franchement à la communauté internationale des situations de graves violations des droits de la personne dans le monde.

Il est important que les membres d'ONG s'informent pour savoir si leur organisme bénéficie d'un statut consultatif à l'ONU ou si l'ONG est associée à une autre ONG qui bénéficie du statut consultatif. Si cela est le cas, l'organisme peut être accrédité pour participer à une session de la Commission ou de la Sous-commission et même intervenir sur les situations de violations. Par exemple, l'Ordre dominicain a accrédité cette année 35 de ses membres de 17 pays pour assister à la réunion annuelle de la Commission des droits de l'homme. Ces personnes ont pu faire des déclarations publiques sur la situation des droits humains dans leurs pays devant la Commission, c'est-à-dire qu'ils ont pu amener une question d'ordre national au niveau international pour provoquer des actions positives du gouvernement concerné.

La Sous-commission pour la promotion et la protection des droits de l'homme de l'ONU

La Sous-commission pour la promotion et la protection des droits de l'homme est un autre organe important de l'ONU. Créé en 1947, elle est composée de 26 experts indépendants élus selon une répartition régionale et démographique. Bien que, depuis 1999, la Commission a décidé de réduire le champ d'activités de la Sous-commission, celle-ci demeure un mécanisme qui réalise un important travail de recherche sur des sujets non explorés par la Commission. Historiquement, c'est la Sous-commission qui a soulevé en premier au sein de l'ONU la question des peuples autochtones, qui a ensuite réalisé des études sur le sujet et a créé le groupe de travail sur les peuples autochtones. Pour les militants et les défenseurs des droits de la personne, la Sous-Commission constitue un lieu où ils peuvent intervenir et se faire entendre pendant ses sessions annuelles, en août, à Genève. La Sous-commission s'est également dotée de rapporteurs spéciaux, de groupes de travail et d'experts indépendants pour accomplir son travail. Elle est donc souvent plus accessible que les États membres de la Commission. La Sous-Commission présente ses conclusions à la Commission qui les présente à l'Assemblée Générale de l'ONU. Les résolutions de la Sous-Commission peuvent ainsi être adoptées par l'Assemblée Générale et devenir les instruments des droits humains des Nations Unies.

Le Haut Commissariat aux droits de l'homme de l'ONU

Le poste de Haut-Commissaire aux droits de l'homme, créé en décembre 1993, est responsable de la promotion des droits de la personne et des activités de l'ONU dans ce domaine. L'actuel Haut Commissaire est Mary Robinson, ancienne présidente de l'Irlande, une figure de prestige qui a consacré, durant son mandat, beaucoup de temps à participer à des visites sur place pour observer la situation des droits humains directement. Son mandat se termine en septembre 2002.¹

¹ *n.b. Depuis la présentation de M. LeBlanc, M. Sergio Vieira de Mello (Brésil) fut nommé le nouveau Haut-Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies.*

Le Haut-Commissaire relève directement du Secrétaire-général de l'ONU. Son mandat est contenu dans la Charte des Nations Unies, la Déclaration de Vienne, le Programme d'Action et certaines résolutions de l'Assemblée Générale. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme travaille étroitement avec les ONG partout dans le monde. Son mandat inclut:

- a) Favoriser la jouissance universelle de tous les droits humains en traduisant par des mesures pratiques la volonté résolue de la communauté internationale telle que l'exprime l'Organisation des Nations Unies;
- b) Faire valoir l'importance des droits humains sur les plans international et national;
- c) Tenter de favoriser la coopération internationale en faveur des droits humains;
- d) Stimuler et coordonner l'action menée en faveur des droits humains à l'échelle du système des Nations Unies;
- e) Promouvoir universellement la ratification et l'application des normes internationales;
- f) Intervenir en cas de violation grave des droits humains;
- g) Assurer la prestation de services consultatifs et apporter une assistance technique en matière d'éducation et d'information dans le domaine des droits de la personne.

Les rapporteurs spéciaux

Parmi les mécanismes de la Commission, le rôle du rapporteur spécial est probablement l'un des plus importants et des plus controversés. Les rapporteurs spéciaux sont nommés par la Commission ou par le Secrétaire général de l'ONU, soit pour étudier des questions thématiques (par ex. la torture, l'intolérance religieuse, la vente d'enfants, la liberté d'opinion, le racisme, la violence faite aux femmes), soit pour enquêter sur la situation des droits de la personne dans un pays donné. Quand la situation des droits de la personne d'un pays a dégénéré d'une façon grave et que les procédures régulières des Nations Unies ont été épuisées, l'ONU désigne un individu pour enquêter sur la situation des droits de la personne dans le pays. Présentement, des Rapporteurs spéciaux ont été désignés pour l'Afghanistan, le Burundi, la Bosnie-Herzégovine et la République Fédérale de Yougoslavie, la Guinée Équatoriale, Haïti, Cuba, l'Iran, le Myanmar, la Somalie, le Soudan, le Cambodge, la République Démocratique du Congo et les territoires palestiniens occupés. Cependant, il y a certains pays, notamment des membres de l'Organisation de la conférence islamique, qui cherchent à éliminer les rapporteurs spéciaux. C'est un mécanisme que les états membres craignent, car le fait de nommer un rapporteur spécial indique que le gouvernement manque sérieusement à ses obligations internationales.

La Commission a également nommé des rapporteurs thématiques pour aborder de diverses questions reliées aux droits humains (par ex. la torture, l'intolérance religieuse, la liberté d'expression et d'opinion, le racisme, l'indépendance judiciaire, les exécutions arbitraires). Pour communiquer avec un des rapporteurs thématiques ou un rapporteur pour un pays, une ONG peut contacter le Haut Commissariat à Genève. Les rapporteurs ont besoin de rencontrer les ONG qui connaissent bien la situation et qui peuvent leur fournir des informations fiables, en particulier pour des pays qu'ils ne peuvent pas visiter directement.

Les traités internationaux des droits de la personne

Les traités internationaux des droits de la personne sont des accords entre états par lesquels ils s'engagent à entreprendre des actions spécifiques concernant la promotion et la protection des droits de la personne. Les accords sont ouverts à la signature et à leur engagement formel par ratification ou adhésion. Les défenseurs des droits humains doivent connaître quels sont les traités ratifiés par leur gouvernement.

La Charte internationale des droits de l'homme comprend les quatre principaux instruments reconnus par la communauté internationale : la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Protocole facultatif qui lui est rattaché ainsi que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

La Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH) a été adoptée par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies en 1948. Les pays n'ont pas à la ratifier. En tant que déclaration, elle n'a pas la force légale d'un traité. Toutefois, le préambule de la Déclaration la présente comme « l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations. » Elle oblige donc tous les états membres à ne pas s'y soustraire. Même dans un pays où le gouvernement n'a ni signé, ni ratifié aucun des traités des droits de la personne, les défenseurs des droits de la personne peuvent se référer à la Déclaration universelle pour promouvoir leur cause.

Depuis 1948, la Commission des droits de l'homme a élaboré les deux pactes : Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Il a fallu trente ans pour que ces pactes entrent en vigueur. Le Protocole facultatif du Pacte international relatif aux droits civils et politiques représentait le premier mécanisme de l'ONU qui permettait à un individu de dénoncer la violation de ses droits civils et politiques par le gouvernement de son pays devant la communauté internationale, et qui impliquait une enquête sur cette dénonciation par le Comité des droits de l'homme de l'ONU. Il existe présentement six comités qui répondent aux différents types de violations des droits humains.

Au Canada, le cas célèbre de Sandra Lovelace est un exemple montrant comment les actions individuelles faites auprès du Comité des droits de l'homme peuvent changer la loi à l'intérieur d'un pays. En 1973, le Comité a accepté d'entendre le cas de Mme. Lovelace qui accusait le gouvernement fédéral canadien d'avoir violé ses droits civils et politiques en éliminant son statut indien lorsqu'elle s'est mariée avec un blanc, ce qui n'arrivait pas aux hommes autochtones qui se marient avec des femmes non-autochtones. En 1981, le Comité a soutenu les accusations de Mme. Lovelace et en 1982, le gouvernement canadien a changé cette partie de la Loi sur les indiens pour permettre aux femmes autochtones et à leurs enfants dans des telles situations de conserver leur statut d'indien.

Il est également très important que les ONG sachent si leur gouvernement a émis des réserves dans la ratification d'un traité. Souvent ces réserves éliminent l'applicabilité d'une grande partie du traité et la ratification comme telle n'a alors que très peu de valeur. Dans un tel cas, les ONG doivent lutter pour retirer les réserves de leur pays.

Les mécanismes de mise en oeuvre des traités

Les quatre principaux mécanismes pour la mise en oeuvre des traités sont: la soumission de rapports par les états, les organes de surveillance des traités (comités), le mécanisme des plaintes individuelles et celui des plaintes d'un état contre un autre état.

i) Les rapports

En ratifiant un traité, un état s'engage également à soumettre des rapports réguliers au comité qui assure la surveillance de la mise en application du traité. Ces rapports publics sont discutés devant le comité responsable. Au Canada, le gouvernement publie ses rapports et les distribue largement dans toutes les bibliothèques et les autres instances publiques. Par contre, dans plusieurs pays, il est impossible d'obtenir des copies de ces rapports. Dans ces cas-là, le rapport est peut-être disponible sur le site-web du Haut Commissariat aux droits de l'homme dans la section « organes de surveillance des traités. »

Les ONG rédigent leurs propres rapports alternatifs qui peuvent être soumis aux comités en soulignant ce que le gouvernement omet dans le rapport officiel. Par exemple, quand le Canada a soumis son premier rapport suite à son accession à la Convention relative aux droits de l'enfant, une coalition d'organisations travaillant dans le domaine a préparé un rapport parallèle qui a été ensuite présenté au Comité sur les droits de l'enfant à Genève. Lors de l'étude du rapport du Canada par le comité, les membres ont posé des questions non seulement sur le rapport présenté par le gouvernement canadien mais aussi sur celui présenté par les ONG.

Un autre exemple concerne le Brésil où le gouvernement a ratifié le Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels en 1992, mais n'a jamais présenté de rapport au comité. Vu l'inaction du gouvernement brésilien, plus de soixante ONG brésiliennes ont préparé un rapport parallèle pour présentation au comité. Le réseau brésilien a organisé une rencontre avec les membres du Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels qui étaient en réunion à Genève. Le rapport a été reçu par la présidente du comité qui l'a accepté d'une façon non-officielle, en présence de tous les autres membres du comité, sauf un. La présence inattendue d'un membre de la délégation du gouvernement brésilien a permis à la présidente du comité d'annoncer que si le gouvernement du Brésil ne remettait pas son rapport, le comité discuterait formellement le rapport des ONG. Suite à la rencontre, le Brésil s'est engagé à présenter dans le plus bref délai son rapport au comité. Avec un peu de créativité et de bons réseaux, les ONG peuvent utiliser les mécanismes du système des Nations Unies pour convaincre les états de remplir leurs obligations internationales.

ii) Les organes de surveillance des traités (les comités)

Les traités des droits de la personne prévoient normalement la création de comités de surveillance pour la mise en oeuvre des obligations des états partie, l'examen des rapports et l'étude des plaintes individuelles. Les comités suivants ont été établis suite à l'entrée en vigueur des pactes et des conventions: le Comité des droits de l'homme; le Comité des droits

économiques, sociaux et culturels; le Comité des droits de l'enfant, le Comité pour l'élimination de la discrimination contre les femmes; le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et, enfin, le Comité contre la torture. Les membres des comités sont élus et siègent à titre individuel.

iii) Les plaintes individuelles

Le troisième mécanisme est celui de plaintes individuelles qui se trouve inclus dans certains traités comme, par exemple, le protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention contre la torture, et le Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Tous ces mécanismes fonctionnent comme celui du Protocole facultatif du Pacte international relatif aux droits civils et politiques déjà mentionné, c'est-à-dire qu'un état qui est partie au Pacte international reconnaît la compétence du Comité pour recevoir et examiner des communications émanant de particuliers relevant de sa juridiction et qui prétendent être victimes d'une violation, par cet état partie, de l'un des droits énoncés dans le Pacte.

iv) Les plaintes des États

Il existe également le mécanisme de plaintes entre États. Par exemple, l'article 41 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques déclare que « Tout État partie au présent Pacte peut, en vertu du présent article, déclarer à tout moment qu'il reconnaît la compétence du Comité des droits de l'homme pour recevoir et examiner des communications dans lesquelles un État partie prétend qu'un autre État partie ne s'acquitte pas de ses obligations au titre du présent Pacte.» Environ 37 États ont fait des déclarations sous l'article 41, principalement les États de l'Europe occidentale.