



**Instruments
internationaux relatifs
aux droits de l'homme**

Distr.
GÉNÉRALE

HRI/MC/2007/7
1^{er} juin 2007

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

Dix-neuvième réunion des présidents
des organes créés en vertu d'instruments
internationaux relatifs aux droits de l'homme
Genève, 18-22 juin 2007

Sixième réunion intercomités des organes créés
en vertu d'instruments internationaux relatifs
aux droits de l'homme
Genève, 18-20 juin 2007

**RAPPORT DU SÉMINAIRE CONSACRÉ AUX RECOMMANDATIONS
DES ORGANES D'EXPERTS DES NATIONS UNIES**

Genève, 9 et 10 novembre 2006

Introduction

1. Le séminaire consacré aux recommandations des organes d'experts des Nations Unies, qui s'est tenu les 9 et 10 novembre au Palais des Nations, à Genève, a été organisé conformément à une recommandation de la dix-septième réunion des présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, tenue à Genève les 23 et 24 juin 2005 (A/60/278, recommandation e)). Dans cette recommandation, les présidents ont reconnu que lors des réunions successives des présidents des organes conventionnels et des réunions intercomités, il avait été question de la coopération technique et de la suite donnée aux observations finales des organes conventionnels, ainsi que des demandes adressées aux institutions spécialisées et aux fonds et programmes sur la façon dont leurs contributions aux organes conventionnels pourraient déboucher sur des recommandations plus concrètes et plus faciles à mettre en œuvre. Le 22 juin 2006, à leur dix-huitième réunion, les présidents ont rencontré M. Vitit Muntarbhorn du Conseil d'administration du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour la coopération technique et ont souligné combien il importait de donner aux membres des organes conventionnels la possibilité de collaborer avec les entités des Nations Unies sur le terrain. Les présidents ont demandé au secrétariat d'organiser un

séminaire réunissant les membres des organes conventionnels, ceux du Conseil d'administration du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour la coopération technique ainsi que les fonds et programmes et institutions spécialisées des Nations Unies en vue d'un débat sur le fond et la forme des observations finales et leur mise en œuvre au niveau national.

2. Le séminaire a réuni des représentants des sept organes conventionnels, des membres du Conseil d'administration du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour la coopération technique, des représentants d'entités sur le terrain du Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) et des représentants des fonds et programmes et des institutions spécialisées.

3. Le séminaire a été ouvert par M^{me} Mary Chinery-Hesse, Présidente du Conseil d'administration du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour la coopération technique, qui a également présidé le séminaire. M^{me} Jane Connors, spécialiste des droits de l'homme (hors classe) du HCDH, a formulé quelques observations liminaires, soulignant notamment que le séminaire offrait une occasion unique pour les représentants des organes conventionnels, des institutions spécialisées, des entités sur le terrain et le secrétariat d'étudier les moyens d'améliorer l'élaboration et la mise en œuvre des observations finales au niveau national et de mettre au point un rapport orienté vers l'action.

Observations préliminaires

4. Présentant aux participants la question à l'examen, M. Vitit Muntarbhorn du Conseil d'administration du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour la coopération technique a évoqué plusieurs points liés à la mise en œuvre des observations finales au niveau national. Selon lui, deux catégories distinctes, quoique étroitement liées, de facteurs devaient servir de points de repère pour l'évaluation des atouts et faiblesses de cette mise en œuvre, notamment l'application, l'harmonisation, l'opérationnalisation, la collaboration et l'information/diffusion, ainsi que l'applicabilité, l'accessibilité, la capacité, la réceptivité et l'adaptabilité.

Débat préliminaire

5. Les représentants d'institutions spécialisées ont brièvement rendu compte du niveau de sensibilisation et de participation aux travaux des organes conventionnels dans leurs organisations respectives. Certains représentants ont fait observer que l'intérêt croissant des institutions spécialisées pour les observations finales était surtout le fait de quelques fonctionnaires qui avaient des connaissances spécialisées et portait souvent sur des questions précises. Cette mauvaise connaissance des droits de l'homme, des organes conventionnels et de leurs observations finales était souvent liée au fait que les institutions avaient l'impression que le système des organes conventionnels n'était guère utile ni fiable, ce qui se traduisait par une absence de politique institutionnelle et une utilisation incohérente des connaissances. Plusieurs représentants ont indiqué que les choses n'évolueraient pas sans un engagement de haut niveau de la part des institutions spécialisées. Certains ont suggéré de former et de mobiliser des fonctionnaires des Nations Unies aux niveaux national et régional tandis que d'autres ont insisté sur l'importance de la collaboration pour exploiter au mieux les ressources limitées et créer des relations de confiance entre les représentants du système des Nations Unies et les acteurs au niveau national.

6. Le débat a également mis en lumière les apparentes lacunes des observations finales. Un certain nombre de participants se sont déclarés préoccupés par le caractère abstrait des observations finales et ont suggéré d'élaborer des recommandations plus ciblées et pragmatiques dans une langue claire et concrète afin de faciliter leur mise en œuvre au niveau national. Si beaucoup ont insisté sur l'importance de la clarté, d'autres ont fait valoir que l'emploi d'une terminologie générale donnait aux acteurs nationaux toute la latitude nécessaire pour interpréter de façon large les recommandations. Plusieurs participants ont souligné qu'il fallait faire participer de façon systématique au processus d'établissement de rapports les parties prenantes intéressées, notamment les institutions nationales des droits de l'homme, parmi lesquelles beaucoup s'emploient activement à élaborer et mettre en place des outils et une programmation fondés sur les droits de l'homme. Les institutions nationales des droits de l'homme pourraient être invitées à participer à chaque étape du cycle de rapports, y compris aux travaux des groupes de travail de présession des comités, ce qui contribuerait directement à accroître la qualité et l'applicabilité des recommandations. Il a été proposé de mettre à la disposition des acteurs intéressés des directives sur les moyens de fournir des contributions utiles aux organes conventionnels dans le cadre du cycle de rapports.

7. Il a également été proposé de considérer les observations finales comme un point de départ lorsqu'il s'agit d'engager des discussions sur les droits de l'homme avec les États parties, en particulier avec les ministères compétents et les parlementaires, et de leur accorder un rang de priorité en se fondant sur les études de la situation effectuées par les institutions spécialisées et les acteurs nationaux. Plusieurs participants ont souligné qu'il faudrait inviter les États parties à demander une assistance technique, en particulier aux stades initiaux du processus d'établissement de rapports, et, dans la mesure du possible, à rencontrer les membres des organes conventionnels pour établir les bases d'un dialogue permanent. On a considéré que les médias avaient un rôle crucial à jouer en s'assurant que les pouvoirs publics fassent connaître et mettent en œuvre les observations finales.

8. Il a été mis l'accent sur la nécessité de créer des institutions nationales des droits de l'homme pour superviser et suivre l'application des observations finales ou de renforcer les institutions existantes. Pour assurer ce suivi, on a notamment proposé d'établir des outils tels que des indicateurs fondés sur les recommandations permettant d'évaluer l'efficacité des programmes existants. On a également rappelé aux participants qu'il fallait tenir compte des mandats des institutions spécialisées lors de l'élaboration des activités de suivi. Compte tenu de l'importance de ces activités et afin d'améliorer la qualité du dialogue et des recommandations, les participants sont convenus qu'il fallait favoriser les liens entre les institutions nationales, les institutions spécialisées et les organes conventionnels, ainsi qu'entre les organes conventionnels eux-mêmes.

9. Les organes conventionnels ont été invités à poursuivre l'harmonisation de leurs procédures afin de renforcer la cohérence entre eux et à nouer systématiquement des liens avec les institutions spécialisées en vue d'accroître au maximum l'efficacité du cycle de rapports. Des représentants d'organes conventionnels ont souligné qu'il était important de recevoir des institutions spécialisées et des entités sur le terrain des contributions concrètes et actualisées en rapport avec des articles précis des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme afin de mieux cibler les observations finales et d'améliorer la qualité du dialogue entre les comités et les États parties qui présentent des rapports. Il a été suggéré de mettre l'accent à l'échelle du système sur le renforcement de la coordination des contributions sur le terrain et d'inclure les

recommandations des organes conventionnels dans les programmes nationaux d'action et dans les activités d'évaluation et de suivi sur le terrain. Des représentants d'organes conventionnels ont également proposé que les institutions spécialisées et les représentants d'entités sur le terrain tirent stratégiquement partie de leur présence au niveau national pour encourager les États parties à présenter les rapports initiaux et périodiques en retard. En outre, une coopération technique pourrait être proposée aux États parties pour les aider à mettre en place des activités de suivi efficaces, à créer des institutions nationales des droits de l'homme, y compris des postes de médiateur, et à organiser des activités de formation et de sensibilisation. Un appel a été lancé aux organes conventionnels et au HCDH afin que des ressources suffisantes soient allouées aux activités de suivi. Des représentants d'institutions spécialisées ont demandé au HCDH de soutenir et d'orienter les efforts qu'ils déployaient pour faire connaître les comités et leurs observations finales ainsi que les questions relatives aux droits de l'homme, notamment en élaborant et en diffusant des instruments d'appui, des guides et des études.

Entités du HCDH sur le terrain et débat

10. Des représentants de quatre entités du HCDH sur le terrain (Madeleine Rees pour la Bosnie-Herzégovine, Anders Kompass pour le Guatemala, Paulo David pour la région du Pacifique et Maarit Kohonen pour l'Ouganda) ont fait des exposés mettant l'accent sur la façon dont les observations finales étaient utilisées au niveau national et ont indiqué les domaines où des changements pourraient être apportés pour améliorer les possibilités de mise en œuvre des recommandations.

11. Bien que les taux de ratification soient élevés dans certaines régions et que l'importance des droits de l'homme soit de plus en plus reconnue comme en témoigne l'utilisation par divers groupes tels que les spécialistes du développement et les ONG de la terminologie relative aux droits de l'homme, plusieurs participants ont noté que les défenseurs des droits de l'homme dans les gouvernements et en dehors étaient généralement peu nombreux et impuissants, et que l'application des recommandations était souvent entravée par des divisions politiques, en particulier dans les situations d'après conflit. Des représentants ont également noté que la résistance aux droits de l'homme au motif qu'il s'agissait de notions occidentales était forte dans certains contextes. La supposée faiblesse des organes conventionnels continue de marginaliser les activités relatives aux droits de l'homme et d'atténuer leurs effets. La situation est exacerbée dans les zones politiquement et géographiquement isolées.

12. Des participants se sont inquiétés de l'absence d'information sur les moyens de fournir des contributions cohérentes et de renforcer la coordination entre les ONG, les institutions spécialisées, le Secrétariat de l'ONU et la communauté internationale. Plusieurs ont cité des exemples de collaboration réussie dans lesquels des bureaux sur le terrain avaient fourni aux organes conventionnels des contributions qui avaient débouché sur des recommandations ciblées. Des recommandations fermes s'étaient avérées utiles pour des gouvernements et avaient conduit à l'adoption et à la modification de la législation, en particulier en ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels. Des recommandations donnaient également de la crédibilité aux déclarations faites par des acteurs nationaux lorsqu'il s'agissait de contester des lois et des politiques discriminatoires et fournissaient un cadre pour les activités relatives aux droits de l'homme, notamment les audits indépendants de la situation des droits de l'homme dans les pays. Des recommandations avaient apparemment contribué à accroître la visibilité des droits de l'homme et avaient été utilisées pour l'élaboration de plans d'action dans le domaine des droits

de l'homme, en servant souvent de base aux demandes d'assistance technique. Les visites et enquêtes effectuées par les détenteurs de mandats au titre de procédures spéciales et par des membres d'organes conventionnels avaient donné plus de poids aux recommandations et avaient grandement contribué à appuyer les efforts des acteurs nationaux. Un certain nombre de participants ont souligné qu'il fallait systématiquement distribuer les recommandations des organes conventionnels aux institutions spécialisées et aux entités sur le terrain et ont appelé l'attention à cet égard sur la liste de distribution du HCDH.

13. Les participants sont convenus que la mise en œuvre des recommandations exigeait une volonté politique très forte de la part des gouvernements et d'une société civile responsabilisée.

Les entités du HCDH sur le terrain ont été invitées à se servir des observations finales pour nouer un dialogue sur les droits de l'homme avec les États parties et à proposer leur coopération technique. En l'absence d'entités sur le terrain, d'autres options devraient être étudiées, par exemple les institutions spécialisées, les équipes de pays et les représentants régionaux. Les participants ont souligné qu'il fallait s'assurer que les organes conventionnels collaborent avec les bureaux sur le terrain et les détenteurs de mandats au titre de procédures spéciales afin que les observations finales puissent être adaptées aux contextes locaux. Certains ont noté avec préoccupation qu'en l'absence de tels acteurs, il n'était guère envisageable de prendre des mesures de suivi.

14. Il a été proposé que le HCDH, en partenariat avec les organes conventionnels, les détenteurs de mandats au titre de procédures spéciales et les équipes de pays, élabore une stratégie intégrée et un plan d'étude pour comprendre la nature des violations et des liens avec la discrimination au niveau national en vue de garantir un développement durable fondé sur les droits de l'homme. Cette démarche pourrait être complétée par une stratégie de collaboration avec le pays, qui comprenne des activités de coopération technique appuyées par les institutions spécialisées et les ONG. Dans les pays où le HCDH n'a pas de bureau, on pourrait envisager d'autres modalités de collaboration pour inciter les acteurs locaux à prendre en main les initiatives menées.

Renforcer la mise en œuvre des recommandations des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme au niveau national

15. Les grandes lignes d'un projet de formation intitulé «Renforcer la mise en œuvre des recommandations des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme au niveau national» et les progrès accomplis en la matière ont été présentés aux participants. Lancé en novembre 2003 par le Service des traités et du Conseil du HCDH sous le parrainage de l'Union européenne, le projet a pour but de renforcer la capacité des acteurs nationaux, notamment des institutions nationales des droits de l'homme, des ONG et des médias, de se servir des activités d'établissement de rapports et d'application des instruments internationaux pour améliorer l'exercice des droits de l'homme au niveau national. Des ateliers de formation, avec des participants de 23 pays¹, ont été organisés en partenariat avec des

¹ Albanie, Argentine, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Colombie, Croatie, El Salvador, Fédération de Russie, Géorgie, Guatemala, Kenya, Lettonie, Maroc, Maurice, Mexique, Ouganda, Panama, Rwanda, Sri Lanka, Thaïlande, Togo et Zambie.

représentants de gouvernements, des entités du HCDH sur le terrain et des équipes de pays des Nations Unies intéressées.

16. Les activités relatives au projet ont permis au HCDH de rassembler des informations sur l'expérience des pays avec le système des organes conventionnels et sur la façon dont les observations finales peuvent être utilisées pour mieux réaliser les droits de l'homme. De nombreux participants ont estimé que les observations finales constituaient un sujet de base neutre pour engager un dialogue sur les questions relatives aux droits de l'homme au niveau national. Ces observations incitaient également les gouvernements et la société civile à entreprendre de nouvelles activités et donnaient parfois l'occasion à la société civile de soulever des problèmes précis avec les pouvoirs publics. Les participants ont également noté que l'on pourrait améliorer les observations finales car elles étaient parfois trop vagues, ne correspondaient pas toujours à la réalité sur le terrain et, comme elles n'avaient aucun caractère contraignant, devenaient lettre morte puisque personne ne les faisait appliquer.

17. Il était dit du projet de formation qu'il avait contribué à favoriser le dialogue national en faisant des observations finales un point de départ pour toutes les parties prenantes et à créer des groupes d'acteurs qui œuvraient activement pour que les observations finales continuent de figurer parmi les priorités des pays dans le domaine des droits de l'homme. On a fait observer que le système des organes conventionnels était parfois compliqué et difficile à comprendre et que la société civile ne savait pas bien comment y avoir accès. Les différentes activités considérées comme faisant partie des bonnes pratiques pour assurer le suivi des recommandations ou en améliorer la mise en œuvre relevaient de cinq grands domaines: mécanismes, mesures législatives, politiques et programmes, formation et sensibilisation.

18. Dans le cadre de ses activités de projet, le Service des traités et du Conseil, en partenariat avec l'Association pour la prévention de la torture (APT), avait élaboré un DVD et un outil de formation sur les travaux des organes conventionnels. Le DVD fournissait des renseignements de base sur les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, leurs méthodes de travail et les principes sur lesquels ils se fondaient, ainsi qu'une documentation, le tout de façon très accessible et conviviale en anglais, en français et en espagnol. Le DVD est actuellement traduit en arabe, en chinois et en russe. En outre, le Service des traités et du Conseil met au point une page Web mettant en avant les «bonnes pratiques» et les expériences tirées des activités de projet. Cette page Web, qui comprendra un forum de discussion et permettra l'échange d'idées sur les meilleures pratiques en matière d'établissement de rapports et d'application, sera complétée par une brochure au contenu identique.

Points d'accord

19. Les participants sont convenus que des activités ciblées de formation et de renforcement des capacités devraient être conçues et systématiquement intégrées dans les plans de travail et les études des institutions spécialisées et d'autres organismes afin de s'assurer que des contributions utiles sont soumises à l'examen des organes conventionnels. On est également convenu que les observations finales devraient être incluses dans les activités de programmation, d'information, de suivi et d'évaluation sur le terrain et que le HCDH devrait poursuivre et renforcer ses programmes de renforcement des capacités et de sensibilisation, ainsi que ses activités de suivi pour les parties prenantes intéressées, notamment aux niveaux national et régional. Les participants ont souligné que les organes conventionnels devaient faire participer les

institutions nationales des droits de l'homme au processus d'établissement de rapports et de mise en œuvre, et faire référence à d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme et aux normes de l'Organisation internationale du Travail lors de l'élaboration des observations finales. Ils ont également fait valoir que les observations finales devaient être concises, claires, ciblées, actualisées, assorties de délais et pratiques. On est convenu que tous les partenaires devaient s'employer à participer activement au cycle de rapports et inciter les acteurs nationaux à s'approprier le processus pour les pousser à utiliser les observations finales.

Que peuvent faire les institutions spécialisées et les fonds et programmes?

20. Des activités ciblées de formation et de renforcement des capacités devraient être mises en œuvre, avec l'aide du HCDH, et être intégrées dans les plans de travail des institutions spécialisées de façon systématique.
21. Les institutions spécialisées sont invitées à fournir des informations actualisées pour que les organes conventionnels puissent étudier, évaluer et intégrer ces contributions dans le cycle de rapports.
22. Les observations finales et les travaux des mécanismes des droits de l'homme devraient être systématiquement intégrés dans les analyses lors de l'élaboration des stratégies de programmation et d'orientation dans les pays.
23. Le modèle des mécanismes de plainte individuelle de la Banque mondiale devrait être étudié par d'autres organismes des Nations Unies.

Que peuvent faire les entités sur le terrain?

24. Les activités relatives à la présentation de rapports aux organes conventionnels devraient être intégrées dans les activités d'évaluation et de suivi sur le terrain, et être utilisées pour faire participer un large éventail d'acteurs nationaux (la société civile en particulier) à l'examen de la situation nationale dans le domaine des droits de l'homme.
25. Les entités sur le terrain devraient, autant que faire se peut, utiliser les observations finales et les travaux des organes conventionnels dans le cadre de leurs activités de programmation et de sensibilisation.

Que peut faire le HCDH?

26. Il faudrait élaborer des activités de sensibilisation pour fournir des informations ciblées aux divers acteurs sur les moyens de participer de façon active et harmonisée à l'ensemble du processus d'établissement de rapports et de mise en œuvre. On pourrait élaborer et distribuer aux différentes parties prenantes un ensemble de directives relatives à leur participation et à leur contribution.
27. Les activités de sensibilisation et de renforcement des capacités devraient inclure les parlementaires, les responsables parlementaires et les membres du secrétariat.
28. Il faudrait entreprendre davantage d'activités de formation et de sensibilisation à l'intention des entités du HCDH sur le terrain, des équipes de pays des Nations Unies et des

institutions spécialisées et s'attacher à démontrer l'utilité et l'adaptabilité des observations finales pour la promotion et la protection des droits de l'homme au niveau local.

29. Les représentants régionaux du HCDH devraient continuer à organiser des ateliers régionaux relatifs aux observations finales afin de partager les bonnes pratiques et d'évaluer et d'améliorer la mise en œuvre.

30. En collaboration avec les autres organismes, fonds et programmes intéressés, le HCDH devrait renforcer sa capacité de fournir une assistance technique aux fins de la mise en œuvre des observations finales. À cet égard, le Conseil d'administration du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour la coopération technique est invité à recommander l'allocation de ressources supplémentaires pour la réalisation de ces activités.

31. Le HCDH devrait trouver des moyens de renforcer les activités de suivi à l'échelon national, notamment en y consacrant davantage de ressources.

32. En collaboration avec les institutions spécialisées, le HCDH devrait s'assurer que les recommandations font partie intégrante des programmes et activités d'évaluation et de suivi dans les pays. Il faudrait continuer à élaborer des indicateurs dont on pourrait se servir pour évaluer les activités de suivi et de mise en œuvre au niveau national.

Que peuvent faire les organes conventionnels?

33. Les institutions nationales des droits de l'homme devraient faire partie intégrante du processus d'établissement de rapports et de mise en œuvre, le suivi des observations finales étant au cœur du mandat des institutions nationales.

34. Dans leurs observations finales, les organes conventionnels devraient envisager de faire référence à d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et aux normes de l'OIT afin de renforcer l'autorité et la portée générale du cadre juridique international.

35. Afin d'accroître le rapport intrants/extrants des informations fournies par tous les partenaires intéressés et de renforcer la valeur ajoutée de ce processus, les organes conventionnels devraient envisager de tenir compte des contributions lors de l'élaboration des observations finales.

36. Les observations finales devraient être claires, concrètes, actualisées, assorties de délais, ciblées et pragmatiques.

37. Les observations finales devraient être précises mais ne pas être trop prescriptives afin que les institutions spécialisées puissent assurer le suivi des questions présentant un intérêt particulier pour elles. Les organes conventionnels sont invités à adopter les modalités de suivi qui ont été élaborées par certains d'entre eux, en particulier le Comité contre la torture, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et le Comité des droits de l'homme, qui exigent des États parties qu'ils fournissent des renseignements écrits sur la suite donnée à certaines de leurs recommandations dans un délai d'un an. Les organes conventionnels sont invités à poursuivre l'harmonisation de leurs méthodes de travail, en particulier en ce qui concerne la participation des institutions spécialisées et d'autres entités aux différentes étapes du processus d'établissement de rapports et de mise en œuvre.

Initiatives exigeant une action conjointe

38. Tous les partenaires devraient s'employer à promouvoir et à favoriser une participation active au cycle de rapports, notamment en fournissant des informations concrètes et propres à chaque pays, afin d'inciter les acteurs nationaux à s'approprier les initiatives menées et, partant, à utiliser les observations finales et à y donner suite.

39. Tous les partenaires, en particulier les équipes des pays des Nations Unies et les entités du HCDH sur le terrain, devraient accroître leurs efforts pour assurer la diffusion des observations finales, en particulier auprès de tous les ministères compétents.
