

Note d'information

Réunion annuelle des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales

Réunion consacrée à la cohérence à l'échelle du système et à la coopération avec les équipes de pays des Nations Unies

La présente note d'information vise à stimuler le débat entre les titulaires de mandat et le système des Nations Unies sur la manière d'intégrer les droits de l'homme à la programmation des Nations Unies au niveau des pays.

À la suite du processus de réforme des Nations Unies entrepris en 1997 et de la collaboration croissante entre les organismes des Nations Unies dans le cadre du Bilan commun de pays (BCP) et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) au niveau des pays, la Déclaration des Nations Unies sur une compréhension commune de ce qui constitue l'approche du développement fondée sur le respect des droits de l'homme a été adoptée à l'occasion d'un atelier interorganisations du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUM) qui a eu lieu à Stamford (États-Unis d'Amérique) en mai 2003 en vue de préciser la signification de l'approche fondée sur les droits de l'homme de la programmation du développement et d'en guider la mise en œuvre dans le cadre du système de programmation unifié des Nations Unies. Cette déclaration de trois pages peut se résumer en trois points clefs:

- L'ensemble des programmes de coopération, des politiques et de l'assistance technique en matière de développement doivent **favoriser la réalisation des droits de l'homme** tels qu'ils sont énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.
- Les **normes et principes** des droits de l'homme guident toutes les activités de coopération et de programmation aux fins du développement dans tous les **secteurs** et à toutes les **phases** du processus de programmation.
- La coopération au développement contribue à renforcer la capacité des «**titulaires de devoirs**» de répondre à leurs obligations et/ou des «**titulaires de droits**» de revendiquer leurs droits.

La Déclaration sur la compréhension commune reconnaît expressément que le cadre normatif international des droits de l'homme est au centre de l'action des Nations Unies et précise que la programmation se fait à la lumière des **observations et recommandations** des organismes et mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme.

Depuis les années 80, les organismes des Nations Unies ont mis au point des pratiques de «bonne programmation». Loin de remplacer ces pratiques, l'approche fondée sur les droits de l'homme ajoute de la valeur à une «bonne programmation», comme suit:

i) Action normative: L'approche fondée sur les droits de l'homme renforce la légitimité du processus de développement car elle repose sur des valeurs universelles que traduisent des normes et des critères qui ont force contraignante pour les États. Tous les programmes des Nations Unies doivent contribuer aux objectifs fixés dans le domaine des droits de l'homme.

ii) Rôle: L'approche fondée sur les droits de l'homme contribue à l'obtention de résultats plus durables en s'attaquant aux problèmes de développement de manière plus globale;

autrement dit, il s'agit d'identifier et de combattre des pratiques persistantes d'inégalité, d'exclusion et autres causes structurelles qui finissent par empêcher la réalisation des droits de l'homme. L'application des principes des droits de l'homme garantit un processus de qualité qui est plus participatif, responsable et ouvert aux groupes marginalisés ou victimes de discrimination. Les normes relatives aux droits de l'homme précisent aussi l'objectif du renforcement des capacités en indiquant quelles sont les capacités des titulaires de droits et des titulaires de devoirs à renforcer pour promouvoir la réalisation des droits de l'homme.

iii) Valeur institutionnelle: Les Nations Unies ont un avantage comparatif en raison du mandat fondamental qui leur est confié dans les domaines de la paix, de la sécurité, des droits de l'homme et du développement ainsi que de leur impartialité face à des questions délicates. La complémentarité des divers mandats des organismes des Nations Unies assure une analyse et une intervention plus globales. Les observations et recommandations des **mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme sont des outils précieux pour analyser les problèmes de développement au niveau national sous l'angle des droits de l'homme et y trouver une solution.**

Le Sommet mondial de 2005 a été l'occasion d'un élan politique important lorsque les États Membres, réunis à New York, ont décidé d'intégrer les droits de l'homme à leurs politiques nationales tout en approuvant le programme de réforme de l'ancien Secrétaire général visant à tenir compte des droits de l'homme dans toutes les activités du système des Nations Unies. À la suite de ce sommet, le Groupe d'experts de haut niveau sur la cohérence à l'échelle du système a établi un rapport dans lequel il préconisait la notion «d'unité des Nations Unies» et recommandait à l'Organisation de tirer parti de la diversité des mandats de ses différentes entités pour agir dans l'unité, notamment en formulant et en mettant en œuvre «un programme unique» au niveau des pays relevant d'un coordonnateur résident aux fonctions renforcées jouant le rôle de «responsable unique». Le Groupe a en outre recommandé que les coordonnateurs résidents et les équipes de pays des Nations Unies aident les pays à s'acquitter de leurs obligations et de leurs engagements en matière de droits de l'homme dans le cadre de leurs stratégies nationales de développement.

Intégrer le travail des procédures spéciales dans la programmation des Nations Unies pour le développement

Que ce soit au moyen de visites dans les pays, d'études thématiques, de communications adressées aux gouvernements, de déclarations ou de communiqués de presse, les activités des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales offrent l'occasion d'une coopération utile avec les équipes de pays des Nations Unies:

- **Préparation/conduite des missions.** La participation des équipes de pays des Nations Unies à la préparation et à la conduite des missions est l'occasion de mettre à jour et de placer dans leur contexte les informations reçues par les titulaires de mandat et de les aider à choisir les personnes à rencontrer, les lieux à visiter et les matériels à consulter de façon à tirer le meilleur parti de la visite. Elle peut aussi donner à l'équipe de pays l'occasion d'entamer un dialogue sur des questions de droits de l'homme avec divers partenaires, en particulier les titulaires de mandat eux-mêmes, les autorités, les organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme, etc.

Pratiques optimales:

Guatemala: Dans la perspective de la visite au Guatemala, en 2005, du Rapporteur spécial sur le

droit à l'alimentation, l'équipe de pays des Nations Unies a chargé le Groupe des Nations Unies sur la sécurité alimentaire et la nutrition d'établir un rapport interorganisations sur la situation dans le pays. Avec l'assistance technique du HCDH, le Groupe a établi un rapport contenant une analyse fondée sur les droits des causes profondes de la non-réalisation du droit à l'alimentation et faisant le point de la situation des cadres juridiques, politiques et institutionnels de protection et de réalisation du droit à l'alimentation et des problèmes qui se posaient en la matière. En particulier, le Groupe a suggéré des questions précises que le Rapporteur spécial pourrait aborder pendant sa visite, par exemple celle de l'adoption d'une loi nationale sur la sécurité alimentaire. La loi a été adoptée quatre mois après la visite du Rapporteur spécial qui s'est inspiré de son contenu normatif pour formuler un grand nombre des recommandations figurant dans son rapport sur le pays.

Équateur: La visite du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, Leandro Despouy (mars, juillet et novembre 2005) a conduit à un effort majeur de coordination des Nations Unies – avec l'Organisation des États américains et la Communauté des nations andines – à l'appui du processus national de reconstitution de la Cour suprême de justice (lequel a abouti après plusieurs mois de suivi quotidien, aux niveaux national et international notamment avec l'aide de plusieurs experts des Nations Unies –, du processus de sélection des nouveaux juges). De l'avis du Secrétaire général, et du Rapporteur spécial, cette initiative des Nations Unies en matière de renforcement des institutions illustre de manière exemplaire la coordination et la coopération entre les Nations Unies et les organisations régionales/sous-régionales ainsi qu'entre départements et organismes des Nations Unies¹.

Thèmes de discussion:

- Comment les coordonnateurs résidents et les équipes de pays des Nations Unies peuvent-ils tirer le meilleur parti des visites des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales?
- Que peut-on faire pour promouvoir une meilleure compréhension des mandats au titre des procédures spéciales et leur utilité/rôle dans le renforcement des liens normatifs et opérationnels au sein du système des Nations Unies?
- Que doivent faire les coordonnateurs résidents et les équipes de pays des Nations Unies pour accroître l'efficacité du travail des procédures spéciales?
- Comment la connaissance des processus de réforme en cours dans les domaines juridique, institutionnel et des politiques peut-elle contribuer à façonner le programme d'une visite ou même à la susciter?

- **Missions de suivi.** Les équipes de pays des Nations Unies peuvent tirer parti de l'intérêt suscité par une visite et maintenir le contact avec le titulaire de mandat afin d'entretenir la dynamique générée par cette visite dans le domaine des droits de l'homme.

Pratiques optimales:

Géorgie: Le Rapporteur spécial sur la question de la torture s'est rendu en Géorgie en février 2005.

La possibilité d'une participation accrue du PNUD à la mise en œuvre des recommandations et aux mesures de suivi a été discutée avec l'équipe de pays des Nations Unies et la communauté des donateurs. Le projet de recommandations a été présenté à l'équipe de pays et un débat a eu lieu sur le soutien à donner au Gouvernement pour l'aider à combattre la culture de l'impunité et à ratifier le Protocole facultatif à la Convention contre la torture, dans le but de mettre en place un système de contrôle réellement indépendant des établissements pénitentiaires. Le Gouvernement a ratifié le Protocole en 2006. Le Bureau du Procureur général a commencé à établir un bulletin donnant des informations sur les cas de torture et de traitements inhumains ou dégradants. À la suite de la visite et des recommandations du Rapporteur spécial, le nouveau Plan d'action pour le programme de pays a été étendu aux domaines de la justice et des droits de l'homme. En outre, dans le cadre d'un projet en cours d'appui à l'institution nationale de défense des droits de l'homme, un certain nombre de stages de formation ont été organisés et conduits sur la Convention contre la torture et le Protocole facultatif qui s'y rapporte, à l'intention du personnel du Bureau d'aide juridictionnelle et de celui des services de police².

Ouganda: En mars 2005, le Rapporteur spécial sur le droit à la santé a effectué une mission en Ouganda qui portait essentiellement sur les maladies tropicales orphelines. En mai 2006, l'OMS et le HCDH ont aidé le Ministère de la santé à organiser un atelier de renforcement des capacités dans le domaine de la santé et des droits de l'homme dans le but d'expliquer les liens entre la santé et les droits de l'homme et d'examiner comment les droits de l'homme pouvaient être utilisés pour analyser, mettre en œuvre et suivre le deuxième Plan stratégique de l'Ouganda dans le secteur de la santé. L'atelier comprenait des réunions parallèles sur des questions spécifiques de santé et de droits de l'homme. Les recommandations du Rapporteur spécial contenues dans le rapport sur sa mission en Ouganda ont été intégrées dans des débats sur «les droits des patients et l'autonomisation de la collectivité» et «les maladies orphelines». L'atelier a réuni un grand nombre de participants venant du Ministère de la santé, d'autres ministères, de la Commission ougandaise des droits de l'homme, d'établissements universitaires, d'ONG et d'organismes des Nations Unies. Il a été l'occasion d'un dialogue sur la santé et les droits de l'homme au sein du Ministère de la santé, et a permis de formuler des recommandations et d'appuyer des partenariats stratégiques entre spécialistes de la santé et des droits de l'homme. L'une des recommandations sur le suivi et la responsabilité s'adressait à la Commission ougandaise des droits de l'homme qui était invitée à créer un groupe sur le droit à la santé ayant pour mission de mettre les titulaires de devoirs face à leurs responsabilités dans le domaine du droit à la santé et des maladies orphelines. Cette recommandation a été examinée pendant l'atelier susmentionné et d'autres réunions, et les participants ont appuyé l'action menée par la Commission ougandaise des droits de l'homme pour donner suite à la recommandation. Le Groupe sur le droit à la santé a été créé en 2006³.

Thèmes de discussion:

- Comment les filières de communication et les procédures actuelles peuvent-elles être renforcées pour assurer le suivi des visites dans les pays?
- Quels sont les meilleurs moyens de recueillir des données sur les effets d'une visite?
- Que doivent faire les coordonnateurs résidents et les équipes de pays des Nations Unies pour que les recommandations soient réellement appliquées et intégrées à la programmation? Comment le suivi des visites peut-il contribuer à ce processus?

- **Activités de plaidoyer et programmation.** Les équipes de pays des Nations Unies peuvent encourager les gouvernements à coopérer avec les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, à les inviter à se rendre sur place et à appliquer leurs recommandations. Elles peuvent aussi se servir de ces recommandations pour amener les gouvernements et d'autres acteurs à s'atteler aux questions relatives aux droits de l'homme, ainsi que pour un travail de programmation et de renforcement des institutions à long terme.

Pratiques optimales:

Ouganda: En Ouganda, un nombre croissant de partenaires, notamment des spécialistes de la santé et des droits de l'homme, commencent à envisager le secteur de la santé sous l'angle des droits de l'homme. La coopération avec le Rapporteur spécial a contribué à mettre en lumière des questions importantes, mais marginalisées. Par exemple, le Plan d'action 2007 pour le nord de l'Ouganda comprend pour la première fois des mesures de lutte contre certaines des maladies orphelines dont les personnes déplacées sont victimes. L'OMS et la Division de la lutte antivectorielle du Ministère de la santé sont en train d'élaborer une brochure de sensibilisation aux maladies orphelines et au droit à la santé. Les recommandations issues de la réunion des parties prenantes avec le Rapporteur spécial devraient guider le prochain examen à moyen terme du deuxième plan stratégique pour le secteur de la santé⁴.

Turquie: En 2002, le Représentant du Secrétaire général sur les droits de l'homme des personnes déplacées a, dans son rapport au Conseil économique et social, non seulement fortement conseillé une programmation ciblée sur les personnes déplacées en Turquie, mais aussi tenu une série d'échanges informels avec le Gouvernement et le PNUD dans le but de faire de ces personnes des bénéficiaires/groupes cibles distincts dans les programmes de réduction de la pauvreté. Il a coopéré avec le Gouvernement à des niveaux et dans des domaines où l'équipe de pays ne s'était pas véritablement aventurée auparavant. Il a été en mesure «d'identifier» les «défenseurs/champions» des questions intéressant les personnes déplacées au sein du Gouvernement, ce qui a permis de progresser au-delà du conservatisme que l'équipe de pays s'était imposée en ne voulant pas aborder des questions aussi délicates. Depuis, l'équipe de pays a mis en place un groupe thématique des Nations Unies sur les personnes déplacées qui, entre autres choses, a pu aider le Gouvernement – grâce aux conseils d'experts et à l'analyse d'une enquête sur les personnes déplacées – à recenser de manière réaliste le nombre de personnes déplacées en Turquie. L'enquête du Gouvernement sur les personnes déplacées a commencé en décembre 2006.

Le PNUD coopère lui aussi fréquemment avec l'actuel Représentant du Secrétaire général sur les droits de l'homme des personnes déplacées. Ainsi, ce dernier a été invité à formuler des observations sur des descriptifs de projet ou des documents d'orientation concernant des projets en faveur des personnes déplacées. Grâce à la contribution que le Représentant a pu fournir, en dépit d'un emploi du temps très chargé, le travail du PNUD a sensiblement gagné en qualité. Cette coopération étroite a également eu pour avantage de permettre au PNUD de mener à bien sa

descriptifs du projet – presque mot pour mot – sur les recommandations du Représentant, le Programme a pu faire valoir que les projets ne privilégiaient pas tel groupe de personnes déplacées ou telle ONG partie prenante ou le Gouvernement, et ne faisait que reprendre les mots de la personne/l'organe, titulaire du mandat. Cette démarche rend la programmation pratiquement «infaillible». On trouvera à titre d'exemple un descriptif de projet à l'adresse <http://www.undp.org.tr/demGovDocs/RecommendationoRepresentativeMarch2006.doc>. Ce document peut être un exemple intéressant de programmation fondée sur l'utilisation des procédures spéciales⁵.

Thèmes de discussion:

- Quels types de conseils les coordonnateurs résidents et les équipes de pays des Nations Unies doivent-ils recevoir des procédures spéciales pour intégrer les normes relatives aux droits de l'homme dans la programmation du développement?
- Comment les recommandations des procédures spéciales peuvent-elles guider plus spécifiquement la programmation des Nations Unies?
- Qu'entend le système des Nations Unies par «renforcement des capacités» des titulaires de droits et des «titulaires de devoirs», et comment les recommandations peuvent-elles être utiles à cet égard?

Objectif de la réunion

Promouvoir un échange de vues, de données d'expérience et de «pratiques optimales» entre les titulaires de mandat et le système des Nations Unies dans le but de renforcer la coopération avec les équipes de pays des Nations Unies et d'échanger des conseils sur les moyens d'intégrer les droits de l'homme dans la programmation des Nations Unies au niveau des pays.

Méthodologie de la réunion

La réunion prendra la forme d'une séance d'information suivie par un débat ouvert.

Animateur: (à confirmer)

Participants invités: outre tous les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, un certain nombre de membres d'organismes des Nations Unies et de l'équipe spéciale du programme relatif à la Décision 2 seront invités à la réunion.

¹ Source: ([humanrights-talk], mai 2007, débat en ligne: Comment renforcer la coopération avec les mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme).

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.