NATIONS
UNIES

E

Conseil économique
et social

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/Sub.2/2005/5
24 juin 2005

Original: FRANÇAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Sous-Commission de la promotion et
de la protection des droits de l'homme
Cinquante-septième session

Document de travail sur les méthodes de travail de la Sous-Commission touchant les rapports

présenté par Emmanuel Decaux

GE.05-14645 (F) 280605

Résumé

La Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, par sa décision 2004/121 adoptée sans vote le 12 août 2004, a décidé de confier à M. Emmanuel Decaux le soin d'établir «un document de travail sur les méthodes de travail de la Sous-Commission touchant le choix des sujets et l'établissement des rapports, ainsi que sur la manière dont la Sous-Commission devrait organiser ses travaux afin que ses membres, les organisations non gouvernementales, les délégations nationales et les autres parties intéressées puissent examiner pleinement les rapports» et l'a prié de lui soumettre ce document à sa cinquante-septième session. Le même jour, la Sous-Commission a adopté la décision 2004/120 par laquelle elle a décidé, sans procéder à un vote, de prier Mme Françoise Hampson d'établir un document de travail sur l'organisation des travaux de la Sous-Commission au titre du point 2 de l'ordre du jour. La Sous-Commission a prévu que ces deux documents seraient discutés au titre du point 1 de l'ordre du jour intitulé «Organisation des travaux». Ce faisant, la Sous-Commission a entendu lancer une réflexion prospective sur la double nature de son mandat de protection et de promotion des droits de l'homme.

Dans sa résolution 2005/53 adoptée le 20 avril 2005, la Commission des droits de l'homme a rappelé le cadre de cette réflexion collective, en se référant au «rapport du Groupe de travail intersessions, à composition non limitée, sur le renforcement de l'efficacité des mécanismes de la Commission (E/CN.4/2000/112), et [en] confirmant la décision 2000/109 de la Commission, en date du 26 avril 2000, [en] rappelant [...] le règlement intérieur des commissions techniques du Conseil économique et social et d'autres décisions et pratiques s'y rapportant, ainsi que la décision 1999/114 de la Sous-Commission, en date du 26 août 1999, par laquelle celle-ci a adopté des directives concernant l'application du règlement intérieur, [et en] ayant à l'esprit le document de travail final sur les méthodes de travail de la Sous-Commission (E/CN.4/Sub.2/1999/2)».

La réflexion entamée par la Sous-Commission, dans le cadre des orientations précises ainsi rappelées par la Commission, correspond à une interrogation permanente de la Sous-Commission sur ses fonctions, ses méthodes et ses résultats. De même, cette réflexion ne peut ignorer le contexte plus général de la réforme des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme, y compris les propositions visant une réforme radicale de la Commission des droits de l'homme. Dans l'esprit de l'auteur du document de travail, il s'agit plus, à ce stade, de rappeler les «principes» figurant dans les directives annexées à la décision 1999/114 (voir E/CN.4/2000/2-E/CN.4/Sub.2/1999/54) au terme de la dernière réflexion d'envergure de la Sous-Commission sur ses méthodes de travail, de formuler des interrogations et des suggestions pour stimuler la réflexion commune que d'apporter des réponses définitives. Il appartiendra à la Sous-Commission de décider de l'opportunité de créer un groupe de travail, comme cela a été le cas à deux reprises dans un passé récent, compte tenu de l'hypothèque que font peser les négociations en cours à la veille du soixantième anniversaire de la création des Nations Unies.

TABLE DES MATIÈRES

		Paragraphes	*Page*
Introduction		1 − 7	4
I.	ORGANISATION GÉNÉRALE DES TRAVAUX	8 − 11	6
	A. Le programme de travail de la Sous-Commission	8 − 9	6
	B. Le calendrier des travaux de la Sous-Commission	10 − 11	7
II.	ORIGINE DES ÉTUDES	12 − 19	8
	A. Les initiatives extérieures à la Sous-Commission	12 − 17	8
	B. Les initiatives internes à la Sous-Commission	18 − 19	10
III.	CHOIX DES ÉTUDES	20 − 31	11
	A. La détermination des priorités	20 − 26	11
	B. La gestion technique des études	27 − 31	13
IV.	ORGANISATION DES ÉTUDES	32 − 37	15
	A. La structure interne de l'étude	33 − 35	15
	B. La dimension collective de l'étude	36 − 37	15
V.	PORTÉE DES ÉTUDES	38 − 42	16
	A. Les suites formelles	38 − 39	16
	B. La portée sur le fond	40 − 42	16

Introduction

1. La Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, par sa décision 2004/121 adoptée sans vote le 12 août 2004, a décidé de confier à M. Emmanuel Decaux le soin d'établir «un document de travail sur les méthodes de travail de la Sous-Commission touchant le choix des sujets et l'établissement des rapports, ainsi que sur la manière dont la Sous-Commission devrait organiser ses travaux afin que ses membres, les organisations non gouvernementales, les délégations nationales et les autres parties intéressées puissent examiner pleinement les rapports» et l'a prié de lui soumettre ce document à sa cinquante-septième session. Le même jour, la Sous-Commission a adopté la décision 2004/120 par laquelle elle a décidé, sans procéder à un vote, de prier Mme Françoise Hampson d'établir un document de travail sur l'organisation des travaux de la Sous-Commission au titre du point 2 de l'ordre du jour. La Sous-Commission a prévu que ces deux documents seraient discutés au titre du point 1 de l'ordre du jour intitulé «Organisation des travaux». Ce faisant, la Sous-Commission a entendu lancer une réflexion prospective sur la double nature de son mandat de protection et de promotion des droits de l'homme.

2. Dans sa résolution 2005/53 adoptée le 20 avril 2005, la Commission des droits de l'homme a rappelé le cadre de cette réflexion collective, en se référant au «rapport du Groupe de travail intersessions, à composition non limitée, sur le renforcement de l'efficacité des mécanismes de la Commission (E/CN.4/2000/112), et [en] confirmant la décision 2000/109 de la Commission, en date du 26 avril 2000, [en] rappelant [...] le règlement intérieur des commissions techniques du Conseil économique et social et d'autres décisions et pratiques s'y rapportant, ainsi que la décision 1999/114 de la Sous-Commission, en date du 26 août 1999, par laquelle celle-ci a adopté des directives concernant l'application du règlement intérieur, [et en] ayant à l'esprit le document de travail final sur les méthodes de travail de la Sous-Commission (E/CN.4/Sub.2/1999/2)».

3. La Commission indique qu'elle «apprécie, en particulier, l'importante contribution apportée par la Sous-Commission et ses mécanismes thématiques pour ce qui est de mieux faire comprendre les droits de l'homme au moyen de l'étude de questions importantes, de l'élaboration de normes internationales dans le domaine des droits de l'homme ainsi que de la promotion et de la protection des droits de l'homme dans le monde entier, de même que la précieuse contribution apportée au succès des travaux de la Sous-Commission par les gouvernements, les organisations intergouvernementales et les organisations non gouvernementales» (par. 2), et «décide que la meilleure façon pour la Sous-Commission de seconder la Commission est de lui soumettre:

a) Des études d'experts et des documents de travail élaborés, à titre indépendant, uniquement par ses membres ou leurs suppléants durant leur mandat, indépendamment de l'achèvement des mandats en cours;

b) Des recommandations établies sur la base de ces études, et après un examen exhaustif de celles-ci;

c) Des études, travaux de recherche et avis d'experts, à la demande de la Commission, y compris des propositions, confirmées par la Commission, qui ont été

suggérées par des organes de suivi des traités ou d'autres organes des Nations Unies créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme» (par. 3).

4. La Commission «recommande [...] à la Sous-Commission d'améliorer encore ses méthodes de travail:

a) En concentrant son attention sur le rôle primordial qui lui revient en tant qu'organe consultatif de la Commission, tout particulièrement lorsque celle-ci sollicite son avis;

b) En accordant une attention particulière à la sélection des sujets d'étude spécifiquement recommandés par la Commission ou aux propositions, confirmées par la Commission, qui ont été suggérées par des organes de suivi des traités ou d'autres organes des Nations Unies créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, tout en concentrant son attention sur la question de savoir comment et quand la mise en œuvre des normes existantes peut être améliorée;

c) En respectant strictement les critères les plus élevés en matière d'impartialité et de compétence et en s'abstenant de tout acte susceptible de jeter un doute sur l'indépendance de ses membres, en particulier lorsqu'il y a risque de conflit d'intérêts;

d) En permettant aux organisations non gouvernementales de participer effectivement et efficacement à ses travaux;

e) En examinant de façon exhaustive les études et les documents de travail établis par les rapporteurs spéciaux ou ses membres avant de les envoyer à la Commission;

[…]

g) En faisant à la Commission des propositions sur la façon dont elle pourrait aider la Sous-Commission à améliorer ses travaux et vice-versa;» (par. 10).

5. La réflexion entamée par la Sous-Commission, dans le cadre des orientations précises ainsi rappelées par la Commission, correspond à une interrogation permanente de la Sous-Commission sur ses fonctions, ses méthodes et ses résultats. Il est très important de situer cette problématique dans l'histoire déjà longue de la Sous-Commission, en se référant à l'étude de M. Ribot Hatano (E/CN.4/Sub.2/1999/2), au rapport du Groupe de travail de session sur les méthodes de travail de la Sous-Commission dont le Président-Rapporteur était M. Marc Bossuyt (E/CN.4/Sub.2/1999/22), ainsi qu'aux notes du Président de la Sous-Commission (E/CN.4/Sub.2/1998/38 et E/CN.4/Sub.2/1999/47), qui ont abouti à la décision 1999/114 précitée, mais également à des travaux plus anciens qui restent toujours pertinents, comme ceux du Groupe de travail établi par la décision 1989/104, avec notamment comme Président-Rapporteur M. Theo van Boven (E/CN.4/Sub.2/1991/16), puis Mme Halima Warzazi (E/CN.4/Sub.2/1994/3). De même, cette réflexion ne peut ignorer le contexte plus général de la réforme des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme, y compris les propositions visant une réforme radicale de la Commission des droits de l'homme.

6. Pour autant, l'objectif du présent document de travail est plus modestement de constituer une grille de lecture facilitant un débat approfondi entre les membres de la Sous-Commission,

avec la participation des observateurs de la session, notamment représentants des États et organisations non gouvernementales (ONG). L'auteur a bénéficié pour mener à bien cet inventaire de la documentation très utile transmise par le secrétariat de la Sous-Commission, ainsi que d'une journée de discussion fort stimulante organisée à Genève le 3 février 2005 à l'initiative d'un collectif d'ONG, que l'auteur tient, l'un comme l'autre, à remercier. Enfin, le Haut-Commissariat a adressé à tous les membres de la Sous-Commission une lettre, en date du 30 mai 2005, contenant différents documents utiles, notamment l'ordre du jour provisoire (E/CN.4/Sub.2/2005/1), une note intitulée «*Note on the preparation of documentation for the 57th session of the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights*» − qui était basée sur les directives en matière de documentation du Siège de l'Organisation des Nations Unies − et un récapitulatif des décisions adoptées par la Commission des droits de l'homme, établi par le secrétariat et daté du 19 mai, sous le titre «*Action taken by the Commission on Human Rights at its 61st session on the draft decisions recommended by the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights for adoption by the Commission*».

7. Dans l'esprit de l'auteur du document de travail, il s'agit plus, à ce stade, de rappeler les «principes» figurant dans les directives annexées à la décision 1999/114 (voir E/CN.4/2000/2-E/CN.4/Sub.2/1999/54) au terme de la dernière réflexion d'envergure de la Sous-Commission sur ses méthodes de travail, de formuler des interrogations et des suggestions pour stimuler la réflexion commune que d'apporter des réponses définitives. Cette réflexion avait été lancée lors de la cinquante-cinquième session de la Sous-Commission à l'initiative de Mme Motoc; elle a été reprise à l'occasion de la cinquante-sixième session, avec la décision de demander la préparation du présent document de travail. Il appartiendra à la Sous-Commission de décider de l'opportunité de créer un groupe de travail, comme cela a été le cas à deux reprises dans un passé récent, compte tenu de l'hypothèque que font peser les négociations en cours à la veille du soixantième anniversaire de la création des Nations Unies.

I. ORGANISATION GÉNÉRALE DES TRAVAUX

A. Le programme de travail de la Sous-Commission

8. Plusieurs questions préalables sont à évoquer concernant l'organisation générale des travaux. S'agissant du fond, une réflexion s'impose sur le choix collectif des priorités de la Sous-Commission, et sur les lacunes éventuelles dans les thèmes traités. Certains organes d'experts, comme la Commission du droit international, ont un programme de travail à long terme, périodiquement mis à jour. Force est de constater que cet «outil de pilotage» fait défaut à la Sous-Commission, et que l'ordre du jour annuel établi par le secrétariat ne saurait y suppléer. C'est la mémoire individuelle de chacun des membres, notamment les plus anciens, qui supplée la mémoire institutionnelle de la Sous-Commission. Les indications très générales de la Commission, le plus souvent négatives, ne permettent pas non plus une vue d'ensemble des orientations de fond à donner aux travaux, la résolution 2005/53 se félicitant tout au plus «de l'attention portée par la Sous-Commission aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que de l'attention continue qu'elle accorde aux droits civils et politiques» (par. 5).

9. À défaut, c'est au coup par coup que la Sous-Commission décide du choix des thèmes à traiter, sans être à même de les situer systématiquement dans une perspective d'ensemble. Cette souplesse, qui favorise les initiatives individuelles, présente des avantages certains, mais

elle comporte des inconvénients tout aussi évidents, en empêchant toute vision à moyen terme. Ilpourrait être utile d'établir au sein de la Sous-Commission un groupe de travail chargé de déterminer un tel programme général de travail, sans entraver les initiatives individuelles ni les adaptations aux nécessités du moment.

B. Le calendrier des travaux de la Sous-Commission

10. Cette prospective serait d'autant plus nécessaire que des contraintes très lourdes de temps pèsent sur la Sous-Commission. D'abord, parce l'existence d'une session annuelle unique réduite à trois semaines crée une forte discontinuité dans le travail collectif de la Sous-Commission, avec de longues césures, où les contacts informels entre les experts sont par la force des choses très distendus, et des ordres du jour trop chargés pour permettre un recul suffisant sur les tâches les plus immédiates. Mais aussi parce que les études s'inscrivent dans un tout autre rythme, avec un temps long qui couvre plusieurs années: à supposer qu'un nouveau membre présente une initiative dès la première session à laquelle il participe, il sera amené à préparer un document de travail pour la deuxième session, et si, là aussi, les choses suivent un cours favorable, il pourra être désigné comme rapporteur spécial avec un mandat triennal à compter de la session suivante. C'est dire qu'au mieux son rapport final ne sera soumis à la Sous-Commission qu'au terme de cinq ans, à supposer qu'il soit réélu pour un nouveau mandat de quatre ans. On sait d'ailleurs que le délai de trois ans pour la «Durée des études» qui est prévu par le principe n° 3 des directives peut être assoupli en fonction des circonstances:

> «1. Sauf circonstances particulières liées à la nature du sujet traité, la durée de réalisation d'une étude est de trois années à compter de son autorisation. Elle comporte, outre le document préparatoire, les trois phases suivantes: un rapport préliminaire, un rapport intérimaire et un rapport final.
>
> 2. Lorsque, à tout moment de son mandat, le Rapporteur spécial estime qu'en raison des difficultés auxquelles il se heurte il lui faudra plus de trois années pour mener à bien son étude, il soumet la question à l'examen de la Sous-Commission dans le cadre du débat ouvert sur le point de l'ordre du jour concerné.»

11. La situation des rapporteurs qui ne sont plus membres de la Sous-Commission est prise en compte par la Commission, qui prévoit la poursuite des études «indépendamment de l'achèvement des mandats en cours» (résolution 2005/53, par. 3, al. *a*), mais si cette règle permet à la Sous-Commission de continuer de bénéficier de l'expertise individuelle de ses anciens membres, elle ne favorise pas l'interaction permanente qui devrait être le propre de la Sous-Commission. Dans un esprit de rationalisation des travaux de la Sous-Commission, un minimum de continuité paraît indispensable. On ne peut que déplorer une nouvelle fois la réduction de la session de quatre à trois semaines qui limite le temps des débats de fond et ne favorise pas une dynamique collective autour des travaux menés à bien. Il faut également souligner ce qu'une limitation automatique à deux mandats de quatre ans pour les membres de la Sous-Commission porterait atteinte à la volonté affirmée de faire de celle-ci un «laboratoire de réflexion», qui implique un travail en profondeur s'inscrivant dans la durée. Ces questions dépassent les compétences de la Sous-Commission en matière de méthodes de travail et d'évaluation des résultats, mais les aménagements que la Sous-Commission peut envisager pour son propre compte ne doivent pas dispenser d'une interrogation plus générale sur la gestion du temps, dans un objectif de continuité, de cohérence et d'efficacité.

II. ORIGINE DES ÉTUDES

A. Les initiatives extérieures à la Sous-Commission

12. L'origine des études peut être extérieure à la Sous-Commission, comme le rappelle la résolution 2005/53 lorsqu'elle mentionne «des études, travaux de recherche et avis d'experts, à la demande de la Commission, y compris des propositions, confirmées par la Commission, qui ont été suggérées par des organes de suivi des traités ou d'autres organes des Nations Unies créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme» (par. 3, al. *c*). La Commission semble donner une priorité à ces travaux lorsqu'elle «recommande [...] à la Sous-Commission d'améliorer encore ses méthodes de travail: a) En concentrant son attention sur le rôle primordial qui lui revient en tant qu'organe consultatif de la Commission, tout particulièrement lorsque celle-ci sollicite son avis; b) En accordant une attention particulière à la sélection des sujets d'étude spécifiquement recommandés par la Commission ou aux propositions, confirmées par la Commission, qui ont été suggérées par des organes de suivi des traités ou d'autres organes des Nations Unies créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, tout en concentrant son attention sur la question de savoir comment et quand la mise en œuvre des normes existantes peut être améliorée» (par. 10).

13. La Sous-Commission en tant qu'«organe consultatif de la Commission» n'a pas à juger l'opportunité des demandes d'étude que lui soumet la Commission, mais sa tâche serait facilitée si la Commission s'efforçait de clarifier les enjeux et de surmonter les divisions en réunissant en son sein un consensus sur les questions posées à la Sous-Commission, faute de quoi les travaux de la Sous-Commission risquent d'être voués à l'impasse. De même, les demandes de la Commission devraient mieux prendre en compte le caractère «généraliste» de l'expertise de la Sous-Commission, sauf à diversifier ses critères d'élection sur des bases plus techniques, en fonction des différentes spécialités du droit international des droits de l'homme. Elle devrait également intégrer le calendrier des travaux de la Sous-Commission dans ses demandes visant une réflexion à court terme, compte tenu des échéances de la Commission des droits de l'homme, voire de l'Assemblée générale.

14. Enfin, la Commission devrait faire preuve de cohérence dans ses propres décisions. Ainsi, pour s'en tenir à l'exemple le plus récent, la Commission, qui avait demandé à la Sous-Commission de faire une étude sur «les droits de l'homme et la solidarité internationale», étude entamée l'année dernière par M. Dos Santos et inscrite à l'ordre du jour de la cinquante-septième session, vient d'adopter, sous le même titre, une résolution 2005/55, adoptée par 37 voix contre 15, avec une abstention, visant à nommer un expert indépendant. Il est évident que sur les sujets sensibles, qui divisent en profondeur la Commission elle-même, la Sous-Commission, de par son indépendance et sa représentativité, garde des atouts précieux pour mener à bien une réflexion collective dans la recherche d'un consensus exigeant.

15. Le rôle d'intermédiaire de la Commission des droits de l'homme pour les demandes présentées par les organes de suivi des traités est très important pour assurer la cohérence des travaux à entreprendre. À cet égard, on peut toutefois s'étonner de voir que, lorsque la Sous-Commission entreprend une étude à la demande du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, la Commission amende la décision 2005/105 désignant un rapporteur spécial, pour préciser que ce travail sera effectué en consultation avec le Comité, ce qui introduit un cercle vicieux; le Comité consultant la Sous-Commission qui consulte à son tour le Comité…

16. L'essentiel reste d'établir des contacts fructueux avec les organes conventionnels, comme le montrent, par exemple, les liens étroits avec le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, et la contribution de la Sous-Commission à la préparation des observations générales des Comités devrait être envisagée de manière plus régulière. Il pourrait être utile d'organiser des réunions conjointes avec les différents comités, en fonction du calendrier des réunions à Genève, pour améliorer les méthodes de consultation et envisager en commun des programmes de travail.

17. Enfin, la Commission pourrait élargir le cercle des partenaires potentiels à d'autres organismes de la «famille des Nations Unies», voire des organisations régionales actives en matière de droits de l'homme. C'est d'ailleurs l'esprit de l'article 5 des directives de 1999 (Établissement de l'ordre du jour provisoire), même si cette question qui se situe en amont dans l'organisation des travaux est plus large que l'origine des thèmes d'étude de la Sous-Commission, tout débat ne débouchant pas forcément sur une étude. Il n'en témoigne pas moins, conformément au règlement intérieur des commissions techniques du Conseil économique et social, que la Sous-Commission fait partie intégrante d'un système plus large, dépassant un simple tête-à-tête avec la Commission:

> «1. Le Secrétaire général établit, en consultation avec le Président chaque fois que cela est possible, l'ordre du jour provisoire de chaque session.
>
> 2. L'ordre du jour provisoire comprend toutes les questions prévues par le présent règlement ainsi que les questions proposées:
>
> a) Par la Sous-Commission, lors d'une session antérieure;
>
> b) Par l'Assemblée générale;
>
> c) Par le Conseil économique et social;
>
> d) Par la Commission des droits de l'homme;
>
> e) Par le Secrétaire général.
>
> 2 *bis*. L'ordre du jour provisoire peut comprendre, lorsque le Secrétaire général et le Président en sont d'accord, des questions proposées:
>
> a) Par un groupe de travail de la Sous-Commission;
>
> b) Par un membre de la Sous-Commission;
>
> c) Par une institution spécialisée, sous réserve des dispositions de l'article 72;
>
> d) Par une organisation non gouvernementale, sous réserve du paragraphe 4 du présent article.
>
> 3. Les questions dont l'inscription à l'ordre du jour provisoire est proposée au titre du paragraphe 2 *bis* doivent être communiquées au Secrétaire général, avec les documents essentiels, au plus tard sept semaines avant l'ouverture de chaque session.

4. a) Les organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif général peuvent proposer l'inscription de questions à l'ordre du jour provisoire de la Sous-Commission; toutefois:

i) Toute organisation qui désire proposer l'inscription d'une question doit en informer le Secrétaire général au moins neuf semaines avant l'ouverture de la session; avant de proposer formellement l'inscription d'une question, l'organisation doit tenir dûment compte des observations que peut formuler le secrétariat;

ii) La proposition, accompagnée des documents essentiels, doit être présentée formellement au plus tard sept semaines avant l'ouverture de la session;

b) Toute question proposée conformément aux dispositions du présent paragraphe est inscrite à l'ordre du jour de la Sous-Commission si les deux tiers au moins des membres présents et votants en décident ainsi.»

B. Les initiatives internes à la Sous-Commission

18. Reste que la Sous-Commission garde elle-même une grande marge d'initiative, ce qui est fort heureux. Encore faudrait-il qu'elle utilise au mieux cette compétence, en prenant pleinement en considération les principes établis en 1999. Actuellement, en pratique, les initiatives internes sont de deux types. D'abord, des initiatives individuelles, un expert suggérant un thème de réflexion, le plus souvent après quelques conversations informelles, mais parfois sans aucune concertation préalable. On a pu voir un expert déposer, en l'absence de tout coparrainage, un projet de résolution le désignant lui-même pour préparer un document de travail. Le plus souvent, la confraternité veut que ce soit un autre expert qui présente formellement une résolution visant à désigner un collègue. Inversement, il serait tout aussi discourtois de s'opposer à un collègue désireux de présenter un document de travail, alors même que le thème proposé ne semblerait pas s'imposer par sa pertinence ou sa faisabilité. Mais très rares sont les cas où une telle initiative est véritablement collective, sur la base d'une analyse rationnelle, un expert étant sollicité par plusieurs collègues, après des consultations entre les différents groupes régionaux, pour accepter de préparer tel ou tel document de travail, en fonction de ses compétences, sauf lorsqu'il s'agit d'une demande de la Commission restée en déshérence. Autrement dit, les préférences personnelles l'emportent le plus souvent sur les priorités thématiques.

19. Malgré des tentatives antérieures, il semble difficile de remédier à cet état de fait, faute de vue d'ensemble et de temps suffisant, comme cela a déjà été noté. Des critères de choix objectifs pour permettre une certaine transparence ne sont pas faciles à déterminer. On pourrait envisager une répartition générale des thèmes en tenant compte de l'équilibre entre les différents points de l'ordre du jour, mais c'est négliger la recherche de «nouvelles priorités» et le développement de thématiques négligées. De même, la recherche d'une charge de travail identique entre les experts, en attribuant à chaque membre de la Sous-Commission une étude, ne tiendrait pas compte de la disponibilité ou de la spécialité des membres, en fonction du seul critère quantitatif. Seule une vision claire des études prioritaires à mener de front, en tenant compte des demandes spécifiques adressées à la Sous-Commission, des diverses compétences réunies et de l'équilibre général des

travaux en cours, permettrait de déterminer une politique d'ensemble, à la fois cohérente et proactive.

III. CHOIX DES ÉTUDES

A. La détermination des priorités

20. La Sous-Commission est limitée par des contraintes non seulement qualitatives mais également quantitatives. Il faut rappeler le principe n° 1 des directives de 1999 (Régulation du nombre d'études) qui limite à 13 le nombre des études en cours:

> «1. Lorsque le nombre des études en cours confiées à des rapporteurs spéciaux atteint 13, une nouvelle étude ne pourra être entreprise que si une étude précédemment autorisée est terminée, à moins qu'elle n'ait été directement demandée par la Commission.
>
> 2. Est considérée comme terminée toute étude dont le rapport final a été présenté pour examen à la Sous-Commission, y compris s'il est décidé par la suite qu'elle pourra faire l'objet d'une mise à jour annuelle, par exemple, sous la forme d'un rapport périodique.
>
> 3. Lorsque le nombre des études proposées à la décision est supérieur à 13, les membres de la Sous-Commission doivent se concerter pour établir des priorités.»

21. Certes, cette règle doit être interprétée avec souplesse puisqu'elle ne vise que les «rapporteurs spéciaux», *stricto sensu*, sans limiter les documents préparatoires, ni même les mises à jour. Reste qu'en vertu de cette règle seule une moitié des membres de la Sous-Commission peut se voir attribuer un mandat de rapporteur spécial, ce chiffre passant à un quart si l'on prend en compte les membres suppléants, même s'il est précisé que les experts ont une priorité en matière de désignation (principe n° 4, par. 2).

22. Pour mieux déterminer les priorités de la Sous-Commission, il serait utile qu'une véritable évaluation des documents de travail soit effectuée de manière collégiale, avec une vision claire des résultats escomptés, des étapes et des moyens à mettre en œuvre. Une étape pourrait être de revenir à la pratique visant à distinguer l'auteur d'un document de travail et l'expert chargé de faire une étude sur cette base, ou de prévoir la désignation d'un commentateur pour introduire une phase de débat dans un processus qui est trop souvent un soliloque. C'est d'ailleurs l'esprit du principe n° 5 (Désignation de commentateurs):

> «1. L'auteur d'une étude peut désigner deux membres au plus de la Sous-Commission en qualité de commentateurs chargés de procéder à une analyse approfondie de l'étude en liaison avec son auteur, afin d'être mieux à même d'appeler l'attention de la Sous-Commission, lors des débats, sur les points qui paraissent importants ou qui sont controversés.
>
> 2. Lorsqu'une telle désignation est envisagée, il est souhaitable qu'elle intervienne lors de la session qui précède la présentation de l'étude ou, au plus tard, au début de la session où a lieu ladite présentation.

> 3. Une telle désignation ne limite en rien le droit qu'a tout membre de la Sous-Commission de commenter le rapport soumis à examen à tout moment de l'étude du point de l'ordre du jour en discussion.»

23. De la même manière, la désignation de deux experts pour préparer un document de travail ou entreprendre une étude peut être une excellente chose. Les exemples du passé témoignent de sa portée symbolique, avec les études Treat-Tchernichenko ou Joinet-Turk, mais il est évident que ce choix doit venir des intéressés eux-mêmes, pour éviter d'être perçu comme un manque de confiance ou une mise sous surveillance. Il faut aussi tenir compte des contraintes pratiques en matière de concertation et de coordination que cela implique pour les experts. À cet égard, un intérêt particulier doit être apporté aux documents de travail que Mme Hampson et M. Salama, M. Bíró et Mme Motoc, M. Alfredsson et M. Salama doivent présenter à la cinquante-septième session, de même qu'à l'étude confiée conjointement à M. Yokota et Mme Chung, en tant que rapporteurs spéciaux chargés d'élaborer une étude d'ensemble sur la discrimination fondée sur l'emploi et l'ascendance (décision 2005/109). A fortiori, la constitution de groupes de travail informels de cinq experts peut être un moyen d'associer des experts venant d'horizons très différents à une même réflexion, comme c'est le cas actuellement pour l'extrême pauvreté. Sans revenir sur les débats de la cinquante-cinquième session, cela aurait pu être également un moyen d'aller plus vite et plus loin dans la réflexion sur le droit au développement, au moment où la Commission fait part de sa «préoccupation» devant le retard pris par les travaux de la Sous-Commission dans ce domaine (résolution 2005/4, notamment par. 7 et 8).

24. Sans ralentir le calendrier, le bureau, ou un groupe ad hoc, pourrait être chargé de faire le tri dans les propositions d'études, en tenant compte des priorités thématiques et des limites relatives au nombre de rapporteurs spéciaux. L'essentiel serait de concilier les initiatives individuelles qui témoignent de la vitalité et de la diversité de la Sous-Commission avec une véritable collégialité, permettant de dégager une vision d'ensemble du travail à mener à bien sur une base collective.

25. Les directives de 1999 fixent d'ailleurs une typologie très précise des étapes préliminaires au lancement des études proprement dites. Le principe n° 2 vise le «Document préparatoire aux études»:

> «1. Une étude nouvelle ne peut être entreprise que sur présentation d'un document intitulé "document préparatoire". Ce document précise notamment l'intérêt de l'étude, y compris son opportunité, son objet, les orientations générales envisagées, ainsi qu'un projet de calendrier. Il prend la forme d'un document de travail de quelques pages, présenté si possible au cours de la session de la Sous-Commission durant laquelle l'étude est proposée.
>
> 2. L'élaboration d'un document préparatoire ne préjuge en rien de la décision qui sera finalement prise au sujet de l'étude ni de la personne qui sera finalement désignée pour la réaliser.»

26. De même, le principe n° 4 établit une procédure précise pour la «Désignation des rapporteurs spéciaux» au stade de la Sous-Commission:

«1. Les connaissances spécialisées des différents membres de la Sous-Commission sont prises en considération lors de la désignation des rapporteurs spéciaux, compte tenu également d'une répartition géographique équitable. Les membres de la Sous-Commission se concertent en cours de session pour coordonner les thèmes des études nouvelles et la désignation des experts qui en auront la charge. À cet effet, il est confié au Rapporteur de la Sous-Commission le soin de rassembler les propositions d'études émises en cours de session et d'en informer, en temps utile, la Sous-Commission pour concertation et décision.»

B. La gestion technique des études

27. Les directives de 1999 rappellent des règles formelles simples pour le pilotage collectif des études. Le principe n° 6 prévoit l'établissement d'une «Liste des études»:

«Conformément à l'usage et en application du paragraphe 3 de la résolution 1982/23 de la Commission, la Sous-Commission annexe à son rapport annuel une liste à jour des études terminées ou en cours comportant les informations suivantes avec la cote des documents cités:

a) Titre de l'étude;

b) Nom de l'auteur;

c) Textes portant autorisation de l'étude;

d) Calendrier de l'étude;

e) Date effective de présentation des rapports préliminaire, intérimaire ou final.»

28. Et le principe n° 7 vise le «Suivi des études»:

«À chacune de ses sessions, le secrétariat informe la Sous-Commission des suites données aux études, sous forme d'une note précisant pour chacune d'entre elles les points suivants:

a) Titre de l'étude en précisant, le cas échéant, s'il s'agit ou non d'un rapport avec mise à jour annuelle (rapport périodique);

b) Nom de l'auteur;

c) Référence des décisions concernant les incidences financières et indication du montant total; pour chacune de ces décisions, montant total des crédits effectivement utilisés après la réalisation de la phase concernée de l'étude;

d) Résumé des dernières recommandations faites par l'auteur du document; suite donnée à ces recommandations, en ce qui concerne les normes, mesures ou pratiques adoptées par le secrétariat, par les gouvernements, par les institutions spécialisées ou par les institutions ou organisations non gouvernementales concernées.»

29. Mais les difficultés principales concernent la gestion individuelle des études, alors que des contraintes pratiques très lourdes pèsent sur les experts. Qu'il suffise de rappeler le principe sur la «Date limite pour la soumission des documents»:

> «1. Les rapporteurs spéciaux et les autres membres chargés d'établir des études, des documents de travail et tous autres documents en vue de les présenter à la Sous-Commission doivent les soumettre au secrétariat au plus tard 10 semaines avant l'ouverture de la session.
>
> 2. Les études, documents de travail et tous autres documents qui n'auront pas été soumis dans les délais fixés ci-dessus ne pourront pas être examinés à la session suivante, à moins que la Sous-Commission n'en décide autrement.»

30. Cette règle est d'autant plus contraignante que le calendrier actuel de la Commission l'amène à confirmer − ou infirmer − les propositions de la Sous-Commission fin avril, alors qu'en pratique les documents sont requis pour la fin mai. La note écrite adressée cette année à tous les membres de la Sous-Commission (voir *supra*, par. 6) constitue un progrès certain par rapport à la situation antérieure, mais elle est datée du 30 mai pour rappeler une échéance fixée au 16 mai. Non seulement le secrétariat n'a pas le temps de notifier officiellement leur désignation aux nouveaux rapporteurs spéciaux de la Sous-Commission, désignés par la Commission, mais, d'une année sur l'autre, il pêche par le même défaut d'information concernant l'assistance fournie aux experts, alors même que ces contributions sont prévues et leurs implications budgétaires annoncées en public lors de chaque vote. Le dévouement du secrétariat ne peut pallier ce défaut structurel de coopération avec les rapporteurs spéciaux, qui ne facilite pas non plus les voyages de travail, pourtant prévus, ou l'envoi de questionnaires, alors même que la Commission l'aurait expressément autorisé. Cette absence d'assistance sur la durée empêche également un travail continu de consultation systématique avec les ONG, ou avec les autres experts, en temps utile, sur des avant-projets d'études.

31. Le renforcement du support technique fourni aux rapporteurs spéciaux devrait être une priorité, en mettant effectivement et dans les meilleurs délais à la disposition des experts les moyens officiellement prévus, conformément au point c) du principe n° 7 sur le «Suivi des études». À cet égard, une lettre officielle du secrétariat devrait être adressée aux nouveaux rapporteurs spéciaux dès confirmation de leur désignation par la Commission. Les consultations que les rapporteurs spéciaux doivent entreprendre pourraient être grandement facilitées par l'utilisation de la page Web du Haut-Commissariat, où une rubrique pourrait viser les études en cours dans le cadre de la Sous-Commission, avec deux entrées distinctes: une page interne, facilitant les échanges directs entre les experts et une page externe, ouverte aux observateurs accrédités, États et ONG, voire à un public plus large. Il s'agit d'encourager, dans la mesure du possible et si les intéressés le souhaitent, en tenant compte des contraintes de rédaction et de traduction, la transparence dans les méthodes de travail et la circulation la plus large de l'information. L'information officielle donnée cette année aux membres de la Sous-Commission sur la mise en place d'un portail «extranet» est un excellent signe. Il faudrait toutefois tenir compte de la situation des experts qui n'ont pas encore un accès facile aux réseaux informatiques, en envisageant de mettre à leur disposition des moyens d'assistance technique.

IV. ORGANISATION DES ÉTUDES

32. Chaque expert, en fonction de sa formation comme de son objectif, est maître de la conduite de l'étude dont il a la charge et il n'est pas question de remettre en cause sa totale indépendance en tant que rapporteur spécial. Pour autant, des règles communes de méthodologie pourraient faciliter le travail de rédaction de chaque expert et surtout la discussion collective au sein de la Sous-Commission.

A. La structure interne de l'étude

33. Actuellement, la rédaction des études est surtout encadrée par des règles extérieures, purement formelles, qui le plus souvent brident le travail de l'expert au lieu de le rendre plus facile. C'est le cas, en particulier, de la limite formelle des 10 700 mots − apparemment dans toutes les langues − des études. Cette limite est très contraignante pour les études de fond, qui reposent sur des études de droit comparé, mais aussi pour des travaux substantiels, en matière de «*standard-setting*», avec l'établissement de principes qui nécessitent un minimum de références et de commentaires. Les règles pour recourir à des annexes et à des documents additionnels devraient être clarifiées, tout comme celles qui concernent la publication de documents révisés, pour permettre de tenir compte des discussions au sein de la Sous-Commission en finalisant une étude au terme d'une session.

34. La structure prévue pour tous les documents des Nations Unies, avec un résumé et une table des matières, des notes de fin et non des notes de bas de page, est une nécessité beaucoup plus facile à accepter que la limitation quantitative des études, alors même que la Commission ne cesse de répéter publiquement que c'est la vocation première, voire le seul rôle utile de la Sous-Commission. Une ambiguïté supplémentaire devrait être levée s'agissant du statut des trois documents d'étape: rapport préliminaire, rapport intérimaire et rapport final. S'agit-il de trois documents complémentaires, dans une forme de triptyque formant un tout, ou au contraire de documents successifs, le dernier ayant vocation à se substituer aux travaux préparatoires? Les limites quantitatives rendent difficile sinon impossible un tel effort de synthèse, ce qui peut poser des problèmes pratiques, lorsqu'une étude doit être publiée, quitte à prévoir une consolidation plus systématique, en dehors de toute contrainte formelle. Dans certains cas, la pratique des études révisées peut être un moyen efficace pour mettre à jour et préciser un travail en cours, afin de le présenter dans son dernier état, les versions antérieures n'ayant plus qu'un intérêt «historique».

35. Mais, encore une fois, au-delà de cette clarification du cadre formel des études – dans leur longueur, leur structure, leur durée –, il semble difficile d'aller plus loin, ne serait-ce qu'en raison de la diversité des sujets abordés. Toute uniformisation du travail de la Sous-Commission à ce stade serait réductrice et contre-productive.

B. La dimension collective de l'étude

36. C'est sans doute à ce stade que la clarification des enjeux serait la plus utile. Force est de constater que le temps réservé à la discussion des études en séance publique est très réduit, par rapport à l'ampleur des questions traitées. Dans la mesure où la session de la Sous-Commission est réduite à trois semaines − soit 15 jours ouvrables − pour l'ensemble de son ordre du jour, il serait nécessaire d'imaginer des méthodes plus systématiques pour la présentation des études,

en amont, avec des questionnaires qui pourraient être adressés, par exemple, aux institutions nationales qui ont vocation à devenir de nouveaux partenaires de la Sous-Commission; et, plus généralement, des consultations préalables transparentes et ouvertes sur des avant-projets, si le secrétariat est à même de fournir une assistance continue et un soutien informatique (voir *supra* par. 31).

37. De même, pendant la session, on pourrait envisager une organisation plus méthodique du «dialogue interactif» dont se félicite la Commission, et, à côté des séances publiques, non seulement l'organisation d'événements parallèles, comme c'est déjà le cas, mais aussi la réunion de groupes de travail informels, ouverts aux ONG et aux représentants des États intéressés, voire de séminaires dont les travaux seraient publiés en tant que documents de travail. Cela implique évidemment un effort d'organisation et de suivi qui dépasse les possibilités pratiques d'un rapporteur spécial et, là encore, place le secrétariat devant ses responsabilités.

V. PORTÉE DES ÉTUDES

A. Les suites formelles

38. La dernière étape est celle du suivi. Il n'y a pas lieu de s'attarder sur les suites formelles des études, à travers les résolutions et décisions de la Sous-Commission, puis celles des organes de tutelle. On ne peut que redire les inconvénients de la chaîne de décision actuelle liant la Sous-Commission à la Commission puis au Conseil économique et social, en termes de rapidité et d'efficacité. Il faut souhaiter que la réforme d'ensemble du système apportera sur ce terrain une simplification.

39. Lorsqu'une étude a pour origine la demande formulée par un autre organe des Nations Unies, il serait convenable qu'une transmission officielle puisse être faite, à l'occasion d'un contact formel avec la Sous-Commission ou son rapporteur spécial. De même, la contribution propre de la Sous-Commission pourrait être mise en relief de manière plus systématique, lorsqu'une étude substantielle menée à bien par un rapporteur spécial a servi de base à une observation générale.

B. La portée sur le fond

40. Quel que soit leur sort final, les études menées à bien ont une existence «objective». Il pourrait être intéressant de faire un bilan historique des études de la Sous-Commission, depuis ses origines, voire de publier un inventaire du travail accompli comme l'avait suggéré avec enthousiasme Paulo Sérgio Pinheiro, lorsqu'il présidait la Sous-Commission. Un tel bilan d'ensemble mené par ses membres et anciens membres, à l'instar de la Commission du droit international, serait tout à l'honneur de la Sous-Commission. Le soixantième anniversaire des Nations Unies pourrait être l'occasion de prendre une initiative officielle dans ce sens, marquant un hommage collectif à tous les anciens membres de la Sous-Commission qui ont contribué à son rayonnement collectif. La Sous-Commission a rendu d'inestimables services à la cause des droits de l'homme dans le passé, elle doit montrer qu'elle assume cet héritage toujours vivant qui l'oblige pour l'avenir.

41. Mais, dans chaque cas, il serait tout aussi important d'encourager la publication des travaux de la Sous-Commission, dans leur version consolidée et définitive, à la fois en tant que

documents officiels des Nations Unies et dans une série populaire de large diffusion, lorsque le thème s'y prête, comme c'est souvent le cas. Les travaux de la Sous-Commission y gagneraient une visibilité qui leur fait défaut.

42. Le développement des nouvelles technologies permettrait d'ailleurs de surmonter bien des obstacles rencontrés dans le passé, en matière de coûts d'édition et de frais de diffusion. Une meilleure organisation du site officiel du Haut-Commissariat, dont la présentation technique est centrée sur les différentes sessions, la nature et la cote des documents, devrait permettre un accès thématique plus facile pour les utilisateurs non initiés. Pour s'en tenir à un seul exemple: qui peut trouver les commentaires adoptés par la Sous-Commission à la suite de l'ensemble de principes sur la responsabilité des entreprises transnationales en matière de droits de l'homme, document qui − qu'on le veuille ou non − reste un objet de débat récurrent dans la presse et l'opinion publique? Par ailleurs, les comptes rendus des séances sont mis en ligne de manière incomplète, incohérente et tardive, en dehors de toute logique ou de toute priorité. De même, les travaux des groupes de travail ne sont pas présentés systématiquement et, le plus souvent, ne sont même pas à jour, comme c'est le cas pour un groupe aussi important que le Groupe de travail des formes contemporaines d'esclavage. Des entrées thématiques, correspondant aux études en cours et aux activités des groupes de travail, pourraient comporter des liens interactifs.