



Dispositions réglementaires applicables aux experts de l'ONU

(Nomination, déontologie/éthique, financement)

Le Centre européen pour le droit et la justice (*European Centre for Law and Justice, ECLJ*) est une organisation non-gouvernementale internationale fondée en 1998 dédiée à la promotion et à la protection des droits de l'homme en Europe et dans le monde. L'ECLJ est titulaire du statut consultatif spécial auprès des Nations Unies/ECOSOC depuis 2007.

L'ECLJ fonde son action sur « les valeurs spirituelles et morales qui sont le patrimoine commun des peuples [européens] et qui sont à l'origine des principes de liberté individuelle, de liberté politique et de prééminence du droit, sur lesquels se fonde toute démocratie véritable » (Préambule du Statut du Conseil de l'Europe).

Ce document a été rédigé par **Louis-Marie Bonneau** et **Gaspard Dassonville**. Il a été fait en préparation du rapport sur le financement des experts de l'ONU (ECLJ, août 2021) qui aborde la question du financement extrabudgétaire direct que certains titulaires de mandat des Procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme de l'ONU acceptent de recevoir de certains États et de fondations privées.

Langue originale : Français

Janvier 2022

©ECLJ

European Centre for Law and Justice

4, Quai Koch, 67000 Strasbourg, France

Phone : + 33 (0)3 88 24 94 40

secretariat@eclj.org

<http://www.eclj.org>

Sommaire

Introduction	4
I. Les normes de l'ONU s'appliquant aux titulaires de mandats, non fonctionnaires et experts en mission	5
A. Les règles générales s'appliquant aux experts	5
1. La Charte des Nations unies comme socle des règles éthiques	5
2. La Circulaire sur le règlement régissant le statut, les droits et obligations élémentaires des personnalités au service de l'ONU non-fonctionnaires du Secrétariat et des experts en mission	6
3. La Circulaire sur l'acceptation de biens et services offerts à titre gracieux	7
4. Rapport sur l'application des instruments relatifs aux droits de l'homme	8
B. Les règles additionnelles liées à l'activité des experts	10
1. Les règles spécifiques des Comités du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme	10
a. Les textes fondateurs des Comités	10
b. Les règlements intérieurs et règles de procédures	12
2. Les règles spécifiques liées aux Procédures spéciales	14
a. Concernant la personne de l'expert	14
b. Concernant les règles de nomination de l'expert	15
II. Approche critique et comparative des règles éthiques des experts de l'ONU	16
A. Des défauts structurels connus : faiblesses systémiques et entrisme des ONG	16
B. Comparaisons avec des fonctions ressemblant à celles d'experts de l'ONU	18
1. L'Ombudsman	18
2. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe	19
3. Députés / Rapporteurs (en tant que parlementaires français)	19
4. Les Ambassadeurs spéciaux du ministère des Affaires Étrangères	20
5. Le Défenseur des droits	20
Conclusion	21
Sources	23

Introduction

Au sein du personnel de l'Organisation des Nations Unies (ONU), on distingue les fonctionnaires et les non-fonctionnaires. À cette deuxième catégorie de personnel, l'ONU applique des règles éthiques et déontologiques spécifiques qui ont été le fruit d'un travail normatif important et évolutif. Ce personnel non-fonctionnaire de l'ONU a plusieurs dénominations ; il peut être appelé titulaire de mandat (*mandate holders*), mais aussi « experts en mission » d'après le paragraphe 13 du manuel de fonctionnement des Procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme¹. Ces experts jouissent au cours de leur mandat de privilèges et d'immunités mais leur fonction implique de respecter un certain nombre de règles éthiques.

Parmi ces titulaires de mandats ou experts en mission on distingue ceux qui font partie d'un Comité et ceux qui relèvent des Procédures spéciales (représentées soit par une personne - un rapporteur, un représentant spécial ou un expert indépendant - soit par un groupe de travail). Il existe dix Comités d'experts indépendants fondés par un texte et intégrant un règlement intérieur. Les Procédures spéciales, elles, sont un mécanisme créé « par la Commission des droits de l'homme et repris par le Conseil des droits de l'homme², pour s'occuper de la situation particulière d'un pays ou de questions thématiques dans toutes les régions du monde³ ». À chacune de ces catégories s'appliquent différents textes qui prévoient un certain nombre de règles éthiques et déontologiques.

¹ « Les titulaires de mandat sont légalement classés comme « experts en mission » aux fins de la Convention » https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/Manual_Operations2008.pdf

² La Commission des droits de l'homme a été remplacée par le Conseil des droits de l'homme des Nations unies en 2006.

³ <https://www.ohchr.org/fr/hrbodies/pages/humanrightsbodies.aspx>

I. Les normes de l'ONU s'appliquant aux titulaires de mandats, non fonctionnaires et experts en mission

Il existe deux catégories de titulaires de mandats, les membres des Comités et les membres des Procédures spéciales. Parmi les textes relatifs aux règles éthiques, on peut distinguer ceux qui s'adressent aux experts en général (Comités et Procédures spéciales) et ceux qui s'appliquent spécifiquement à l'une ou à l'autre de ces deux catégories.

A. Les règles générales s'appliquant aux experts

1. La Charte des Nations unies comme socle des règles éthiques

La Charte des Nations unies⁴ de 1945 étant au fondement des Nations unies, c'est sur elle que se fonde toutes les règles éthiques que nous allons évoquer. Ainsi, le chapitre XV de la Charte prévoit à l'article 100 que « dans l'accomplissement de leurs devoirs, le Secrétaire général et le personnel ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation. Ils s'abstiendront de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux et ne sont responsables qu'envers l'Organisation ». En outre, « chaque Membre de l'Organisation s'engage à respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétaire général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche ». Cela signifie que les États et les organismes qui font des dons aux experts en mission doivent le faire en toute transparence et en suivant les règles afin qu'il n'y ait pas de doute sur une quelconque tentative d'influence. À ce sujet, la Circulaire du Secrétaire général de 2003 concernant le Règlement financier et les règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies⁵, donne quelques règles à propos des contributions volontaires, dons et donations. Ce document ne s'applique pas en particulier aux « experts en mission » mais permet de comprendre comment l'ONU traite les dons. D'après l'article 3.11. de cette Circulaire, « le Secrétaire général peut accepter des contributions volontaires, qu'elles soient ou non en espèces, à condition qu'elles soient offertes à des fins compatibles avec les principes, les buts et les activités de l'Organisation et que l'acceptation des contributions qui entraînent, directement ou indirectement, des obligations financières supplémentaires pour l'Organisation ait l'assentiment de l'autorité compétente ».

⁴ <https://www.un.org/fr/sections/un-charter/chapter-xv/index.html>

⁵ <https://undocs.org/pdf?symbol=fr/ST/SGB/2003/7>

2. La Circulaire sur le règlement régissant le statut, les droits et obligations élémentaires des personnalités au service de l'ONU non-fonctionnaires du Secrétariat et des experts en mission⁶

La Circulaire du Secrétaire général de 2002 sur le règlement régissant le statut, les droits et obligations élémentaires des personnalités au service de l'ONU non-fonctionnaires du Secrétariat et des experts en mission⁷ prévoit qu'ils « signent la déclaration écrite ci-après en présence du Secrétaire général ou d'une personne habilitée à le représenter » :

« Je fais la déclaration et la promesse solennelles d'exercer en toute loyauté, discrétion et conscience les fonctions qui m'ont été confiées par l'Organisation des Nations Unies, de m'acquitter de ces fonctions et de régler ma conduite en ayant exclusivement en vue les intérêts de l'Organisation, sans solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement ou autre autorité extérieure à l'Organisation, en ce qui concerne l'accomplissement de mes devoirs ».

Cette déclaration est à la base des règles éthiques que les experts doivent respecter. Cela implique un comportement intègre que l'article 2 de ce même règlement définit comme la probité, l'impartialité, l'équité, l'honnêteté et la bonne foi dans tout ce qui a trait à l'activité et au statut des experts. Ainsi, le paragraphe b précise bien que « dans l'accomplissement de leurs devoirs, les personnalités au service de l'ONU et les experts en mission ne doivent solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autre source extérieure à l'Organisation ». De la même manière, le paragraphe d. rappelle que « le droit des personnalités au service de l'ONU et des experts en mission d'avoir des opinions et des convictions personnelles, notamment sur les plans politique et religieux, demeure entier, mais les intéressés doivent veiller à ce que ces opinions et convictions ne soient pas préjudiciables à l'exercice de leurs fonctions officielles ni contraires aux intérêts de l'Organisation ». En outre, d'après le paragraphe g, « les personnalités au service de l'ONU et les experts en mission ne peuvent accepter d'un gouvernement ou d'une source non gouvernementale aucune distinction honorifique, décoration ou faveur, ou donc ni aucune rémunération pour des activités exercées pendant qu'ils sont au service de l'Organisation ». Le commentaire de ce paragraphe ajoute que cette disposition existe « afin que les personnalités au service de l'ONU et les experts en mission donnent une image d'impartialité ». Le paragraphe h. est même plus précis concernant les conflits d'intérêts et énonce qu'un expert doit « renoncer officiellement à s'occuper de dossiers pouvant donner lieu à un conflit d'intérêts ».

On peut toutefois regretter un manque de rigueur concernant les déclarations financières puisque d'après le paragraphe i, « les personnalités au service de l'ONU et les experts en mission sont tenus de faire une déclaration de situation financière si le Secrétaire général le leur demande. Le Secrétaire général fixe la forme de ces déclarations et les renseignements qui doivent y figurer, et il établit la procédure à suivre pour les produire ». En revanche, le texte précise bien dans son paragraphe m, que

⁶ <https://undocs.org/fr/ST/SGB/2002/9>

⁷ <https://undocs.org/fr/ST/SGB/2002/9>

« les personnalités au service de l'ONU et les experts en mission qui participent, dans le cadre de leurs fonctions officielles, à des activités organisées par un gouvernement, une organisation intergouvernementale, une organisation non gouvernementale ou un organisme privé peuvent recevoir de l'entité concernée, au titre de leurs frais de logement, de voyage et de subsistance, des indemnités généralement comparables à celles versées par l'Organisation. L'indemnité de voyage et de subsistance normalement due par l'Organisation est alors réduite de la même manière que dans le cas des fonctionnaires de l'Organisation ».

3. La Circulaire sur l'acceptation de biens et services offerts à titre gracieux

Pour accentuer ces obligations éthiques, une Circulaire du Secrétaire général réglementant l'acceptation de biens et services offerts à titre gracieux⁸ a été publiée le 22 mars 2006. Elle s'applique d'après son article 1, au « département ou bureau de l'ONU ou de l'organisme ou programme de l'ONU administré séparément qui reçoit ou utilise la prestation offerte à titre gracieux ». Les Comités et les Procédures spéciales sont donc concernés par cette Circulaire⁹. Ce texte régit les prestations offertes à titre gracieux (appelé aussi « contribution en nature ») qui concernent tout autant les entreprises que les organisations non gouvernementales. L'article 7 prévoit ainsi que « tout bénéficiaire souhaitant recevoir une prestation à titre gracieux en fait publiquement la demande, autant que faire se peut et s'il y a lieu, de sorte que la possibilité d'offrir des prestations à titre gracieux ne soit pas réservée aux donateurs de certains pays ou de certains États Membres ». Cependant la suite de l'article dispose qu'en « principe, la présente disposition ne s'applique pas aux prestations offertes à titre gracieux par les ONG ». Ce traitement différent lié aux prestations des ONG peut être dommageable pour l'intégrité des experts indépendants. L'article 8 précise, quant à lui, la nécessaire transparence que demande l'acceptation de ces prestations et prévoit que le bénéficiaire conserve « une trace écrite de la demande (si demande il y a), des offres reçues, de la procédure d'évaluation de ces offres et des considérations qui l'ont conduit à accepter telle ou telle offre ».

L'article 13 est très précis, quant à lui, concernant le risque de conflits d'intérêts ou de suspicion que pourrait entraîner ce type de contributions gracieuses : « Il n'est accepté aucune prestation offerte à titre gracieux qui risquerait de susciter quelque conflit d'intérêt. Le bénéficiaire détermine si accepter la prestation à lui offerte à titre gracieux [sic] risquerait de susciter quelque conflit d'intérêt [sic], ou quelque suspicion d'un tel conflit, auquel cas il la refuse ». En effet, un tel don ne doit pas entamer l'intégrité et l'indépendance du bénéficiaire comme le rappelle l'article 16. Enfin l'article 18 prévoit un contrôle interne précisant que « l'acceptation d'une prestation offerte à titre gracieux doit faire l'objet d'un accord écrit entre le donateur et le bénéficiaire dont le bureau ou département organique concerné établira le projet en consultation avec le Bureau des affaires juridiques ».

⁸ <https://undocs.org/fr/ST/SGB/2006/5>

⁹ Ce document ne concerne pas les prestations en espèce qui, elles, sont gouvernées par le Règlement financier et les règles de gestion financière de l'ONU.

Dans le cadre des Procédures spéciales, cela pose la question de savoir si les experts en missions dépendent d'un bureau ou département organique qui vérifierait effectivement les propositions de prestation offertes à titre gracieux. S'ils sont reliés au Secrétaire général, la question se pose de savoir s'il en mesure de traiter toutes les propositions.

4. Rapport sur l'application des instruments relatifs aux droits de l'homme

Les principes directeurs d'Addis-Abeba¹⁰ de 2012 s'adressent dès leur préambule aux « membres des organes conventionnels » et permettent de préciser certains éléments des dispositions éthiques que les experts doivent respecter en tant que membres de ces organes des Nations unies. À ce titre, il est regrettable qu'il ne soit pas fait mention explicitement de ce texte dans les règlements intérieurs de tous les Comités. Cela permettrait de garantir une plus grande confiance dans ces instruments des droits de l'homme. L'article 2 énonce par exemple que « les membres [...] doivent non seulement être indépendants et impartiaux, mais aussi être considérés comme tels par un observateur raisonnable ». Cela rejoint l'article 13 de la Circulaire du Secrétaire général¹¹ réglementant l'acceptation de biens et services offerts à titre gracieux dont nous avons parlé. L'article 3 des principes directeurs va plus loin en expliquant que « de nombreux motifs peuvent donner lieu à un conflit d'intérêts, réel ou perçu, et la mise en doute du respect des prescriptions d'indépendance et d'impartialité, notamment la nationalité, le lieu de résidence, l'emploi actuel ou antérieur, l'appartenance ou l'affiliation à une organisation ou les relations familiales et sociales du membre. En outre, il peut y avoir conflit d'intérêts du fait de l'intérêt que peut avoir un État dont le membre est ressortissant ou résident ».

L'article 5 précise aussi un point important concernant les relations des experts avec les États : « les membres ne doivent rendre compte qu'à leur propre conscience et à l'organe conventionnel concerné et non à leur État, ni tout autre État ». Cela signifie qu'un don d'un État à un expert, même si ce n'est pas son État peut poser question. De la même façon, l'article 7 énonce que « les membres éviteront toute action touchant aux activités de leur organe conventionnel qui soit susceptible d'entraîner ou puisse être considérée par un observateur raisonnable comme entraînant un parti pris à l'égard de certains États. En particulier, les membres s'abstiendront de toute action susceptible de donner l'impression que leur État ou tout autre État reçoit un traitement plus favorable ou moins favorable que celui accordé aux autres États ».

Concernant la participation à l'examen des communications, il est noté à l'article 10 qu'« aucun membre ne peut participer à l'examen d'une communication, être présent durant celui-ci ou l'influencer en aucune façon, que ce soit au stade de la recevabilité ou de l'examen au fond [...] S'il est ressortissant de l'État dont les actes sont mis en cause par la communication ou s'il a un conflit d'intérêt personnel ou professionnel dans l'affaire ou en cas de tout autre conflit d'intérêts réel ou

¹⁰ General Assembly - Implementation of human rights instruments - Annex 1
<https://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/A.67.222.E.pdf>

¹¹ <https://undocs.org/fr/ST/SGB/2006/5>

perçu ». Enfin, l'article 14 précise que « les personnes occupant ou assumant dans toute organisation ou entité des postes de décision susceptibles de donner lieu à un conflit d'intérêts, réel ou perçu, avec les responsabilités inhérentes au mandat de membre d'un organe conventionnel devront, chaque fois que cela sera nécessaire, s'abstenir d'assumer toute fonction ou activité susceptible de paraître incompatible avec la notion d'indépendance et d'impartialité. Cette organisation ou entité peut être une entreprise ou entité privée, une organisation de la société civile, un établissement universitaire ou un organisme d'État ».

Conscient de l'importance des principes éthiques que nous avons évoqués, une Résolution de l'Assemblée générale a été publiée en 2014 sur le renforcement et l'amélioration du fonctionnement de l'ensemble des organes conventionnels des droits de l'homme¹², elle encourage dans ses paragraphes 36 et 37 l'application des principes directeurs d'Addis-Abeba au sein des organes conventionnels.

¹² <https://undocs.org/fr/A/RES/68/268>

B. Les règles additionnelles liées à l'activité des experts

1. Les règles spécifiques des Comités du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme

a. Les textes fondateurs des Comités

Les différents Comités sont tous fondés sur un texte des Nations unies qui a été signé et ratifié par les États volontaires. Sept Comités sur dix sont ainsi fondés sur une Convention liée à la défense d'un aspect des droits de l'homme¹³. Le Comité des droits de l'homme est quant à lui fondé sur le Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté par l'Assemblée générale dans sa Résolution du 16 décembre 1966¹⁴. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a été fondé par le Conseil économique et social dans une résolution de 1985 (1985/17¹⁵), ce Conseil étant lui-même fondé sur Charte des Nations unies dans son chapitre X¹⁶. Enfin le sous-Comité pour la prévention de la torture a été fondé par le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants¹⁷.

Chaque Comité compte un nombre de membres établis par le texte respectif qui le fonde. Selon les Comités, ce nombre varie de dix à vingt-cinq membres. Ces experts doivent être « connus pour leur haute moralité et leur impartialité » et être « d'une haute autorité morale et éminemment compétents » dans le domaine couvert par leur Convention ou autre texte fondateur. La formulation exacte varie à la marge d'un Comité à l'autre. Le sous-Comité précise que ses membres « sont choisis parmi des personnalités de haute moralité ayant une expérience professionnelle reconnue dans le domaine de l'administration de la justice, en particulier en matière de droit pénal et d'administration pénitentiaire ou policière, ou dans les divers domaines ayant un rapport avec le traitement des personnes privées de liberté ». D'une manière générale, les membres sont élus « au scrutin secret sur une liste de candidats désignés par les États parties. Chaque État partie peut désigner un candidat choisi parmi ses ressortissants ». Dans tous les Comités, « ces experts sont élus par les États parties parmi [leurs] ressortissants et siègent à titre personnel, compte tenu du principe d'une répartition géographique équitable et de la représentation des différentes formes de civilisation ainsi que des principaux systèmes juridiques ». Deux Comités précisent qu'ils ne peuvent pas « comprendre plus d'un

¹³ Il s'agit de la : Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ; Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ; Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; Convention relative aux droits des personnes handicapées ; Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille ; Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées ; Convention relative aux droits de l'enfant

¹⁴ <https://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

¹⁵ <https://www.ohchr.org/FR/HRBodies/CESCR/Pages/CESCRIntro.aspx>

¹⁶ <https://www.un.org/fr/sections/un-charter/chapter-x/index.html>

¹⁷ <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/OPCAT.aspx>

ressortissant d'un même État¹⁸ » et d'autres précisent un nécessaire « équilibre entre les sexes, sur la base des principes d'égalité et de non-discrimination¹⁹ ». Le Comité des droits des personnes handicapées ajoute un principe de « participation d'experts handicapés ». De façon concrète, les candidatures doivent inclure un *curriculum vitae* du candidat, qui doit contenir leur compétence dans le domaine requis par le traité en question. Tous les Comités, sauf le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, prévoient dans le texte qui les fonde que les élections ont lieu lors des réunions des États parties, convoquées par le Secrétaire général au siège de l'Organisation des Nations Unies. Ces textes précisent également que « le *quorum* est constitué par les deux tiers des États Parties » et que « sont élus membres du Comité les candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix et la majorité absolue des votes des représentants des États Parties présents et votants ».

Tous les Comités prévoient que « les membres du Comité sont élus pour quatre ans ». Un certain nombre de Comités précisent qu'ils sont rééligibles s'ils sont présentés à nouveau sauf le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes sans que cela signifie formellement qu'ils ne sont pas rééligibles.

Les textes fondant les Comités prévoient également la manière dont sont organisées les ressources financières dont les experts ont besoin pour mener à bien leur mission. Ces dispositions sont très importantes car elles permettent de préserver l'indépendance des membres des Comités. Pour cinq d'entre eux²⁰, les textes prévoient qu'ils « reçoivent, avec l'approbation de l'Assemblée générale des Nations unies, des émoluments prélevés sur les ressources de l'Organisation des Nations Unies dans les conditions fixées par l'Assemblée générale, eu égard à l'importance des fonctions du Comité ». Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et le Comité contre la torture ont une formulation différente et prévoient que « les États parties prennent à leur charge les dépenses des membres du Comité pour la période où ceux-ci s'acquittent de fonctions au Comité ». Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels précise quant à lui que « les membres du Comité bénéficient de frais de voyage et de subsistance financés par les ressources de l'Organisation des Nations Unies ». Le Sous-Comité pour la prévention de la torture prévoit que « les dépenses résultant des travaux du Sous-Comité de la prévention créé en vertu du présent Protocole sont prises en charge par l'Organisation des Nations Unies ». Seul le Comité des disparitions forcées ne prévoit pas de moyen de financement des experts. Il précise néanmoins que « le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies met à la disposition du Comité le personnel et les moyens matériels qui lui sont

¹⁸ Comité des droits de l'homme ; Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains

¹⁹ Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; Comité des droits des personnes handicapées ; Comité des disparitions forcées

²⁰ Comité des droits de l'homme ; Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes ; Comité sur les droits des personnes handicapées ; Comité des travailleurs migrants ; Comité des droits de l'enfant

nécessaires pour s’acquitter efficacement de ses fonctions », c’est aussi le cas pour huit Comités²¹. Enfin le Sous-Comité pour la prévention de la torture ajoute une disposition : « Il est établi, conformément aux procédures pertinentes de l’Assemblée générale, un fonds spécial, qui sera administré conformément au règlement financier et aux règles de gestion financière de l’Organisation des Nations Unies, pour aider à financer l’application des recommandations que le Sous-Comité de la prévention adresse à un État Partie à la suite d’une visite, ainsi que les programmes d’éducation des mécanismes nationaux de prévention ». « Le Fonds spécial peut être financé par des contributions volontaires versées par les gouvernements, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales et d’autres entités privées ou publiques ».

b. Les règlements intérieurs et règles de procédures

Le Pacte, fondant le Comité des droits de l’homme, prévoit dans son article 38 que « tout membre du Comité doit, avant d’entrer en fonctions, prendre en séance publique l’engagement solennel de s’acquitter de ses fonctions en toute impartialité et en toute conscience ». C’est un article similaire à celui prévu par la majorité des Comités²² dans leurs règlements intérieurs et dans leurs règles de procédures.

L’article 15 du Comité des droits de l’enfant ajoute à cet engagement solennel la mention suivante : « respecter les principes d’indépendance et d’impartialité des organes créés en vertu d’instruments relatifs aux droits de l’homme que le Comité a fait siens ». Le sous-comité pour la prévention de la torture quant à lui, précise en plus dans son article 14 que l’expert doit agir « dans le plein respect du principe consistant à “ne pas nuire” et de l’obligation de confidentialité, aussi bien pendant la durée de mon mandat qu’après, conformément aux prescriptions du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. » Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels ne prévoit pas une telle déclaration solennelle.

En plus de ces déclarations solennelles, cinq Comités fixent des règles empêchant la participation d’un expert à l’examen d’une requête dans certaines situations²³. Ce sont les cas où « la communication concerne l’État partie pour lequel [le membre] a été élu au Comité », lorsque « le membre a un intérêt personnel quelconque dans l’affaire » et si « le membre a participé à un titre

²¹ Comité des droits de l’homme ; Comité pour l’élimination de la discrimination à l’égard des femmes ; Comité contre la torture ; Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; Comité sur les droits des personnes handicapées ; Comité des travailleurs migrants ; Comité des disparitions forcées ; Comité des droits de l’enfant.

²² Article 16 pour le Comité des droits de l’homme ; article 15 pour le Comité pour l’élimination de la discrimination à l’égard des femmes ; article 14 pour le Comité pour l’élimination de la discrimination raciale, pour le Comité contre la torture et pour le Comité sur les droits des personnes handicapées ; article 11 pour le Comité des travailleurs migrants et le Comité des disparitions forcées.

²³ Article 90 pour le Comité des droits de l’homme ; article 5 pour le Comité des droits économiques, sociaux et culturels ; article 109 pour le Comité contre la torture ; article 47 pour le Comité sur les droits des personnes handicapées et pour le Comité des disparitions forcées.

quelconque à l'adoption d'une décision quelconque relative à l'affaire sur laquelle porte la communication ». Enfin, seul le sous-Comité pour la prévention de la torture (Article 15) et le Comité des travailleurs migrants (Article 12) ajoutent une référence aux « Principes directeurs relatifs à l'indépendance et à l'impartialité des membres des organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme (« Principes directeurs d'Addis-Abeba ») » demandant à leurs membres de respecter ces principes.

2. Les règles spécifiques liées aux Procédures spéciales

a. Concernant la personne de l'expert

Le manuel de fonctionnement des Procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme²⁴ de 2008 est un document important mais d'une valeur juridique moindre lié au fait qu'il donne seulement des orientations aux mandataires²⁵. Il se réfère malgré tout à la Résolution 60/25 de l'Assemblée générale des Nations unies et à deux résolutions du 18 juin 2007. La Résolution 5/1 sur la mise en place des institutions du Conseil des droits de l'homme²⁶ et la Résolution 5/2 sur l'adoption du Code de conduite pour les titulaires de mandat au titre des Procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme²⁷. D'après le paragraphe 6 de ce manuel « le terme « Procédures spéciales » comprend des personnes désignées de diverses manières comme « Rapporteur spécial » ou « Expert indépendant », des groupes de travail généralement composés de cinq experts indépendants, le « Représentant spécial du Secrétaire général » et le « Représentant du Secrétaire général » ».

Le Code prévoit dans son article 5 une déclaration solennelle que les titulaires de mandat doivent faire par écrit avant d'assumer leurs fonctions :

« Je déclare solennellement que j'accomplirai mes devoirs et j'exercerai mes fonctions en toute impartialité, loyauté et conscience, dans le respect de la vérité, et que je m'acquitterai de ces fonctions et réglerai ma conduite en ayant exclusivement en vue les termes de mon mandat, la Charte des Nations Unies et les intérêts de l'Organisation des Nations Unies et avec l'objectif de promouvoir et de défendre les droits de l'homme, sans solliciter ni accepter d'instructions d'aucune sorte de qui que ce soit. »

Le paragraphe j de l'article 3 de la résolution 5/2 sur l'adoption du Code de conduite pour les titulaires de mandat au titre des Procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme énonce l'interdiction pour les experts de n'accepter « aucun honneur, décoration, faveur, don ou rémunération d'une source gouvernementale ou non gouvernementale pour des activités menées dans le cadre de son mandat ».

Enfin, le manuel de fonctionnement des Procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme de 2008 précise également le cadre concernant la participation à des séminaires et conférences dans son paragraphe 77 : « Les titulaires de mandat sont fréquemment invités en leur qualité officielle à participer à des conférences, des séminaires et d'autres événements. Le personnel du HCDH doit être

²⁴ https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/Manual_Operations2008.pdf

²⁵ « This Manual aims to provide guidance to the mandate-holders appointed under the various United Nations human rights Special Procedures. » Introduction du Manuel de fonctionnement des Procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme, août 2008, adopté à l'occasion de la 15^e réunion annuelle des Procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme.

https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/Manual_Operations2008.pdf

²⁶ <http://hrlibrary.umn.edu/iwraw/Inst-building-UN.pdf>

²⁷ <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Executions/CodeOfConduct.pdf>

tenu informé de ces activités et doit, tant par courtoisie que pour des raisons de transparence, informer l'État concerné de la visite ».

b. Concernant les règles de nomination de l'expert

Il existe des règles spécifiques liées aux Procédures spéciales. À ce titre, le paragraphe 39 de la résolution 5/1 sur la mise en place des institutions du Conseil des droits de l'homme, précise les critères de sélections des candidats, à savoir la compétence, l'expérience dans le domaine couvert par le mandat, l'indépendance, l'impartialité, l'intégrité personnelle et l'objectivité. Tout en rappelant au paragraphe 46 que « les personnes occupant des postes de décision au sein du gouvernement ou de toute autre organisation ou entité pouvant donner lieu à un conflit d'intérêts avec les responsabilités inhérentes au mandat sont exclues ». La résolution prévoit en outre que la procédure d'élection doit tenir « compte des principes de l'équilibre entre les sexes, d'une représentation géographique équitable et d'une représentation appropriée des différents systèmes juridiques ». Les mandats ne doivent pas dépasser six ans. D'après le paragraphe 42, les entités suivantes peuvent présenter des candidatures aux fonctions de titulaire de mandat au titre des Procédures spéciales : les gouvernements ; les groupes régionaux constitués au sein du système des droits de l'homme de l'ONU ; les organisations internationales ou leurs bureaux (par exemple le Haut-Commissariat aux droits de l'homme) ; les organisations non gouvernementales ; les autres organes de protection des droits de l'homme ; les candidats eux-mêmes, à titre individuel. La résolution 16/21 du 12 avril 2011 sur le réexamen des activités et du fonctionnement du Conseil des droits de l'homme²⁸ décrit également la procédure concernant la sélection et nomination des titulaires de mandat au titre des Procédures spéciales. Le paragraphe 22 prévoit ainsi que les candidats doivent déposer une demande accompagnée de leurs renseignements personnels et d'une lettre de motivation de 600 mots au maximum. Une liste des candidatures est ensuite réalisée par un groupe consultatif comme le prévoit le paragraphe 47 de la résolution 5/1 (qui est, il faut le préciser, rédigé au conditionnel²⁹). Ce groupe consultatif est composé d'un représentant de chaque groupe régional conformément au paragraphe 49 (qui est, lui aussi, rédigé au conditionnel³⁰). Le paragraphe 50 encadre le travail de ce groupe qui examine les candidatures de façon transparente pour proposer à la fin de cet examen une liste de candidats qu'il transmet au Président. Celui-ci déterminera le candidat approprié, conformément au paragraphe 52, qu'il proposera à l'approbation du Conseil des droits de l'homme. La résolution prévoit enfin dans son paragraphe 53, que « la nomination des titulaires de mandat au titre de Procédures spéciales sera achevée après approbation ultérieure du Conseil. Les titulaires de mandat seront nommés avant la fin de la session. »

²⁸ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/126/79/PDF/G1112679.pdf?OpenElement>

²⁹ 47. « A consultative group would be established to propose to the President, at least one month before the beginning of the session in which the Council would consider the selection of mandate-holders, a list of candidates who possess the highest qualifications for the mandates in question and meet the general criteria and particular requirements ».

³⁰ 49. « At the beginning of the annual cycle of the Council, Regional Groups would be invited to appoint a member of the consultative group, who would serve in his/her personal capacity. The Group will be assisted by the Office of the High Commissioner for Human Rights. »

II. Approche critique et comparative des règles éthiques des experts de l'ONU

A. Des défauts structurels connus : faiblesses systémiques et entrisme des ONG

Concernant la nomination des candidats, les documents internes de l'ONU laissent aux ONG une certaine possibilité d'action des ONG. Le manuel de fonctionnement des Procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme³¹ nous apprend, par exemple, dans son article 8 que conformément à la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme, les organisations non gouvernementales peuvent désigner des candidats comme titulaires de mandat au titre des Procédures spéciales.

L'article 10 de ce même manuel met en lumière un autre défaut structurel de l'organisation qui peut exposer les experts à des tentatives d'influences. Il précise en effet que « les titulaires de mandat servent à titre personnel et ne font pas partie du personnel de l'ONU. Ils ne reçoivent pas de salaire ou d'autres récompenses financières pour leur travail, bien que leurs dépenses soient prises en charge par l'ONU ». On comprend alors que le fait de ne pas percevoir de salaire peut les exposer à des tentatives d'influences. Ce risque est connu du Haut-Commissariat aux droits de l'homme. En effet, le rapport de la vingt-deuxième réunion annuelle des rapporteurs spéciaux, experts indépendants et présidents des groupes de travail des Procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme à Genève qui s'est tenue du 8 au 12 juin 2015 (A/HRC/31/39)³² fait mention de cette difficulté. Dans le paragraphe 44 de ce rapport, il est bien fait mention que « les titulaires de mandat ont réfléchi à l'insuffisance chronique des ressources fournies aux Procédures spéciales et plus généralement au domaine des droits de l'homme à l'ONU, et ont à nouveau demandé aux États Membres de veiller à ce que des ressources suffisantes soient allouées à ce pilier de l'Organisation, au titre du budget ordinaire. Ils ont souligné que l'insuffisance du financement les **obligeait constamment à recourir à des fonds extrabudgétaires** pour financer leurs activités. Jugeant nécessaire d'accroître la transparence des financements extérieurs, **qui pourraient avoir une incidence sur la perception de leur indépendance**, les participants ont décidé de rendre obligatoire la publication d'informations à ce sujet, selon des modalités à préciser ». C'est la raison pour laquelle « il a été rappelé que les informations relatives à tout financement obtenu par l'intermédiaire du HCDH, aussi bien au titre du budget ordinaire que de contributions volontaires, étaient accessibles à tous sur le site Web et dans les rapports annuels du HCDH ». C'est « en application de la décision prise à leur vingt-deuxième réunion annuelle, tendant à rendre obligatoire la divulgation des financements extérieurs, [que] les titulaires de mandat au titre des Procédures spéciales ont décidé de faire figurer un tableau à cet effet, dans chacun de leurs rapports annuels ».

Cependant, il faut mentionner que l'ONU prévoit un soutien technique à ces Procédures spéciales. C'est ce que précise l'article 21 du manuel, à savoir que « la Division des Procédures spéciales (SPD) apporte un soutien aux Procédures spéciales thématiques en fournissant une expertise thématique,

³¹ https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/Manual_Operations2008.pdf

³² <https://undocs.org/fr/A/HRC/31/39>

factuelle, politique et juridique, des travaux de recherche et d'analyse, ainsi que des services administratifs et logistiques ». En outre, l'article 22 explique que « la division des opérations sur le terrain et la coopération technique (FOTCD) soutient le travail des Procédures spéciales par pays et relie le travail de tous les titulaires de mandat aux stratégies d'engagement dans les pays du HCDH ». Ce même article 22 prévoit également que la « division de la recherche et du droit au développement (RRDD) fournit une assistance directe à trois mandats, à savoir les mandats du Représentant spécial du Secrétaire général pour les droits de l'homme et les sociétés transnationales et autres entreprises, de l'Expert indépendant sur les droits de l'homme et la solidarité internationale et du Groupe de travail sur les personnes d'ascendance africaine ». On peut cependant se demander pourquoi seulement ces trois mandats sont soutenus.

Nous pouvons enfin remarquer qu'aucun des documents concernant les règles éthiques des experts que nous avons relevés ici, ne fait mention de sanctions liées au non-respect des règles. Une de ces sanctions-là plus réaliste à mettre en œuvre du point de vue du droit international pourrait être la radiation du membre, concerné par un conflit d'intérêts prouvé, par l'ensemble des autres membres du Comité après un vote ou dans le cas d'un expert indépendant ou d'un Rapporteur spécial après une décision du Secrétariat général. La circulaire sur le règlement régissant le statut, les droits et obligations élémentaires des personnalités au service de l'ONU non fonctionnaires du Secrétariat et des experts en mission³³, du Secrétaire général des Nations unies du 18 juin 2002 fait en effet un pas dans ce sens car elle prévoit dans son article 3, sur la responsabilité, que « les personnalités au service de l'ONU et les experts en mission sont comptables à l'Organisation de la façon dont ils s'acquittent de leurs fonctions ». Le commentaire que l'on peut trouver à la fin de cette circulaire, même s'il n'a pas de valeur juridique, suggère que l'article 3 « pose comme règle que les personnalités au service de l'ONU et les experts en mission sont comptables de leurs actes. Ils sont responsables devant l'autorité par laquelle ils ont été nommés ». Et le commentaire se poursuit en relevant que « s'agissant des personnalités nommées par l'Assemblée générale, c'est celle-ci qui tirerait les conséquences de leurs insuffisances ou de manquements à leurs obligations ». Par conséquent « pour ce qui est des experts en mission, c'est au Secrétaire général ou à l'organe qui les a nommés qu'il appartiendrait en pareil cas de mettre fin à leurs fonctions ou de les sanctionner de quelque autre façon ».

Les différentes solutions apportées par l'ONU au problème de financement des experts nous montrent que celle-ci est consciente de ses carences. Cependant, les solutions envisagées ne semblent pas aller assez loin pour garantir la confiance que l'on est en droit d'attendre des experts de l'ONU.

³³ <https://undocs.org/fr/ST/SGB/2002/9>

B. Comparaisons avec des fonctions ressemblant à celles d'experts de l'ONU

1. L'Ombudsman

Une directive du Parlement européen et du conseil du 21 mai 2008³⁴ donne un certain nombre d'orientations concernant la médiation en matière civile et commerciale. L'article 7 prévoit notamment une exigence forte de confidentialité ce qui est une règle similaire à celle employée pour l'examen des communications dans les Comités de l'ONU (par exemple à l'article 102 du Règlement intérieur du Comité des droits de l'homme³⁵).

En plus de cette directive, un Code de conduite européen relatif aux prescripteurs de médiation a été adopté lors de la 31^e réunion plénière de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) à Strasbourg les 3 et 4 décembre 2018³⁶. Il donne des règles simples qui permettent d'éviter tout doute sur l'indépendance du médiateur. L'article 3 sur la transparence demande ainsi aux prescripteurs de médiation d'avoir « un site internet à jour et simple d'utilisation ou tout autre moyen disponible afin d'offrir aux utilisateurs de la médiation des informations précises et facilement compréhensibles sur la nature et l'historique du prescripteur de médiation, les noms de ses partenaires, affiliés, dirigeants et principales parties prenantes ; les noms, les curriculum vitae complets et à jour ainsi que les compétences professionnelles des médiateurs qui exercent sous sa direction ; le code de conduite approuvé par les médiateurs ».

L'article 5 précise que « les prescripteurs de médiation ne peuvent pas associer leurs services de médiation à d'autres activités professionnelles ou commerciales sans rapport avec le règlement de litiges. Le personnel, les actionnaires, les parties prenantes et les médiateurs affiliés d'un prescripteur de médiation ne peuvent pas agir en qualité d'avocats, de conseillers, de consultants, de formateurs ou de juges dans le cadre du même litige ou pour l'une des parties avant la fin du litige ou ultérieurement dans un délai raisonnable. »

Enfin, l'article 6 traite de la question des conflits d'intérêts : « Les prescripteurs de médiation doivent mettre en place des procédures visant à détecter et éliminer les éventuels conflits d'intérêts ». Pour cela, il leur est demandé de « communiquer l'existence de toute circonstance, tout intérêt ou toute relation raisonnablement susceptible d'affecter leur impartialité ou leur indépendance, ou qui pourrait raisonnablement donner l'impression qu'ils ont des préjugés contre une partie ou une préférence pour une autre ». Cela concerne « tous intérêts économiques ou sources de revenus significatifs (propriétés, parrainages, contributions annuelles, financements, etc.) avec l'une des parties, ses associations ou son avocat qui pourraient affecter son impartialité ; tout intérêt éventuel dans l'issue de la médiation ;

³⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0052&from=FR>

³⁵

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f3%2fREV.10&Lang=fr

³⁶ <https://rm.coe.int/cepej-2018-24-fr-boite-a-outils-pour-le-developpement-de-la-mediation-/1680901dc7>

toute circonstance ou relation avec les parties et leur avocat pouvant compromettre l'impartialité ou donner une impression de partialité ou de parti pris ».

Il est intéressant de noter que le texte met en place des mesures contre les préjugés que pourrait avoir un médiateur. Cela va plus loin que la simple lutte contre les conflits d'intérêts.

2. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe

La Résolution (99) 50³⁷ sur le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe adoptée par le Comité des Ministres le 7 mai 1999 donne quelques orientations concernant les règles éthiques que le Commissaire doit respecter. L'article 2 énonce qu'il doit exercer « ses fonctions en toute indépendance et avec impartialité ». L'article 10 ajoute que les candidats à ce poste « doivent être d'éminentes personnalités européennes de la plus haute moralité [...]. Pendant la durée de son mandat, le ou la Commissaire ne peut exercer aucune activité incompatible avec les exigences de disponibilité requise par une activité exercée à plein temps ».

3. Députés / Rapporteurs (en tant que parlementaires français)

D'après le paragraphe 3 de l'article 80-1 (1) du Règlement de l'Assemblée nationale³⁸, « un conflit d'intérêts est entendu comme toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts privés de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif du mandat ». Pour s'assurer que les députés respectent bien cette exigence d'indépendance, l'Assemblée nationale a pris des mesures que l'on ne retrouve pas à l'ONU. On peut citer dans ce même article l'établissement d'un code de déontologie³⁹ définissant les principes qui doivent guider les actions des députés dans l'exercice de leur mandat. Le Bureau contrôle la mise en œuvre de ce code en nommant un déontologue. D'après l'article 80-1-2 (3), les députés doivent lui déclarer « dans un délai d'un mois à compter de sa réception, tout don, invitation à un événement sportif ou culturel ou avantage d'une valeur excédant un montant déterminé par le Bureau dont ils ont bénéficié à raison de leur mandat ; toute acceptation d'une invitation à un voyage émanant d'une personne morale ou physique dont ils ont bénéficié à raison de leur mandat. La déclaration, effectuée préalablement au voyage, doit être accompagnée d'éléments précisant le programme du voyage et ses modalités ». « Les députés qui le souhaitent peuvent déposer les dons reçus auprès du déontologue. Le Bureau détermine leur affectation ». Enfin, l'article 80-1-1 (2) prévoit qu'afin de « prévenir tout risque de conflit d'intérêts, un député qui estime devoir faire connaître un intérêt privé effectue une déclaration écrite ou orale de cet intérêt. Cette déclaration est mentionnée au compte rendu et, si elle est orale, n'est pas décomptée du temps de l'intervention ».

³⁷ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e305e

³⁸ http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/divers/texte_reference/02_reglement_assemblee_nationale.pdf

³⁹ <http://www2.assemblee->

[nationale.fr/content/download/179918/1801507/version/1/file/code+de+deontologie_actualisé+suite+bureau+091019.pdf](http://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/179918/1801507/version/1/file/code+de+deontologie_actualisé+suite+bureau+091019.pdf)

4. Les Ambassadeurs spéciaux du ministère des Affaires Étrangères

Le ministère des Affaires Étrangères français a mis en ligne sur son site intranet des fiches de déontologies rassemblées dans un guide de déontologie du ministère et régulièrement actualisées. Ce guide permet d'apporter des réponses et des conseils très concrets aux diplomates afin de les protéger et de les sensibiliser aux questions déontologiques et de tentatives d'influences dont ils peuvent être la cible.

5. Le Défenseur des droits

Le code de déontologie du Défenseur des Droits⁴⁰ du 22 juin 2012, impose une exigence d'indépendance et d'impartialité dans son premier article. Il expose ainsi qu'il « convient de prévenir les situations dans lesquelles un doute légitime pourrait naître, même du seul point de vue des apparences, quant à l'indépendance et l'impartialité des interventions du Défenseur des droits ». Ce code prévoit aussi une obligation de procéder à une déclaration personnelle d'intérêts et explique que « les collaborateurs du Défenseur des droits ne peuvent intervenir dans des situations où ils seraient parties prenantes à raison de leurs attaches familiales, de leur activité professionnelle ou associative, ou encore de leur intérêts matériels ou moraux ». En outre, l'exercice d'activités bénévoles sans but lucratif et celles relatives à la production d'œuvres de l'esprit doivent « faire preuve de discernement et de prudence » afin que qu'elles « ne contreviennent pas aux valeurs de l'institution ». Enfin, le paragraphe 3 sur la neutralité « interdit aux collaborateurs du Défenseur des droits de faire de leur fonction l'instrument d'une propagande quelconque ».

⁴⁰ <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/reglement-interieur-ddd-annexe-02.pdf>

Conclusion

Les dispositions réglementaires applicables aux experts que nous avons exposées ici témoignent du fait que l'ONU reconnaît que des problèmes de corruption et conflits d'intérêts peuvent se poser vis-à-vis des experts en mission. Néanmoins, il apparaît que ces dispositions manquent d'effectivité. Cela est d'autant plus visible lorsqu'elles sont comparées avec les réglementations concernant d'autres mandats de protection des droits.

Le dernier rapport de l'ECLJ, sur le financement des experts de l'ONU (ECLJ, août 2021) démontre l'ineffectivité de ces dispositions réglementaires et révèle de graves problèmes quant aux financements directs que certains experts de l'ONU reçoivent d'États et de fondations privées. Ces financements sont opaques et échappent à tout contrôle des Nations unies. Ce rapport est fondé sur le témoignage de 28 experts au titre des Procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme. Ils reconnaissent que ces financements ont un « effet corruptif » et peuvent influencer des titulaires de mandat.

Le Code de conduite pour les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, adopté par le Conseil des droits de l'homme en 2007, interdit pourtant de tels financements. C'est également le cas d'une résolution de 2011 sur « l'examen des travaux et du fonctionnement du Conseil des droits de l'homme » (A/HRC/RES/16/21) qui a rappelé la nécessité d'une « transparence totale du financement des procédures spéciales ». De même, le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU dans son rapport de 2011 rappelle que de tels versements peuvent « potentiellement compromettre l'indépendance perçue des titulaires de mandat » (§ 68).

En outre, une proportion significative des experts sont d'anciens collaborateurs d'ONG et sont idéologiquement très proches de certaines fondations ou ONG, les dispositions réglementaires laissant une grande porosité entre les experts et celles-ci. Ainsi, parmi les 222 titulaires de mandats au titre des Procédures spéciales depuis 2010, il apparaît qu'au moins 52 d'entre eux ont exercé, ou exercent, une responsabilité dans l'Open Society ou dans une ONG financée par les fondations Open Society ou Ford, tels le Center for Reproductive Rights ou l'International Center for Transitional Justice. Parmi ces 52 experts, 14 ont exercé (ou exercent) une responsabilité à Amnesty International, 12 à la Commission Internationale des Juristes, 6 à l'Open Society, 4 à Human Rights Watch, et un expert au Helsinki Committee. Au sein du Comité de coordination, ce sont 17 experts sur 47 (36 %) qui ont exercé une responsabilité dans ce réseau d'ONG et de fondations, d'après les curriculums.

Certains de ces experts siègent même – durant l'accomplissement de leur mandat – aux conseils d'administrations d'ONG ou exercent des responsabilités dans ces organisations. Cela concerne 41 experts. Les organisations principalement concernées par ce phénomène sont le Women's Human Rights Institute, Open Society fondations, l'International Commission of Jurists et Amnesty International, parmi 50 autres organisations. Certains experts siègent dans plusieurs organisations. Cette situation est susceptible de causer des conflits d'intérêts prohibés par la résolution 5/1 disposant que « les personnes occupant des postes de décision au sein du gouvernement ou de toute autre

organisation ou entité pouvant donner lieu à un conflit d'intérêts avec les responsabilités inhérentes au mandat sont exclues ». Il apparaît aussi que 9 experts bénéficient pour leur mandat de fonds des ONG ou des fondations dans lesquelles ils siègent ou ont siégé (ou de fondations les ayant subventionnées).

L'omniprésence de ces ONG et fondations a atteint un tel degré que leur proximité, voire leur collusion avec les mandats des Nations Unies paraît inévitable, ce qui contribue au phénomène de privatisation et de « capture » des droits de l'homme. Cela alimente aussi un autre problème, souvent évoqué par des experts interrogés, relatif au manque de sérieux de certains titulaires de mandats qui continuent, une fois élus, à se comporter comme des activistes d'ONG, promouvant leurs propres idées politiques et dépassant ainsi les termes de leur mandat, en violation du Code de conduite. Cette mentalité activiste, cette « ONGisation » des mandats contribue, au dire de plusieurs experts, à affaiblir l'autorité et l'efficacité du système des Procédures spéciales.

Il est désormais nécessaire que l'ONU renforce l'effectivité et la mise en œuvre de sanction pour les manquements aux règlements qu'elle prévoit déjà.

Sources

I. Les normes de l'ONU s'appliquant aux titulaires de mandats, non fonctionnaires et experts en mission

A. Les règles générales s'appliquant aux experts

- Charte des Nations Unies - Chapitre XV : Le Secrétariat⁴¹, 26 juin 1945, Organisation des Nations Unies
- Circulaire sur le règlement financier et les règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies⁴², 9 mai 2003, Secrétaire général des Nations Unies (ST/SGB/2003/7)
- Circulaire sur le règlement régissant le statut, les droits et obligations élémentaires des personnalités au service de l'ONU non-fonctionnaires du Secrétariat et des experts en mission⁴³, 18 juin 2002, Secrétaire général des Nations Unies (ST/SGB/2002/9)
- Circulaire sur l'acceptation de biens et services offerts à titre gracieux⁴⁴, 22 mars 2006, Secrétaire général des Nations Unies (ST/SGB/2006/5)
- Décision 6/102, 27 septembre 2007, Conseil des droits de l'homme⁴⁵
- Rapport sur l'application des instruments relatifs aux droits de l'homme, Annexe 1 : Principes directeurs d'Addis-Abeba⁴⁶, 2 août 2012, Assemblée Générale (A/67/222)
- Résolution sur le renforcement et amélioration du fonctionnement de l'ensemble des organes conventionnels des droits de l'homme⁴⁷, 9 avril 2014, Assemblée générale (A/RES/68/268)

⁴¹ <https://www.un.org/fr/sections/un-charter/chapter-xv/index.html>

⁴² <https://undocs.org/pdf?symbol=fr/ST/SGB/2003/7>

⁴³ <https://undocs.org/fr/ST/SGB/2002/9>

⁴⁴ <https://undocs.org/fr/ST/SGB/2006/5>

⁴⁵ https://ap.ohchr.org/documents/F/HRC/decisions/A_HRC_DEC_6_102.pdf

⁴⁶ <https://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/A.67.222.F.pdf>

⁴⁷ <https://undocs.org/fr/A/RES/68/268>

B. Les règles additionnelles liées à l'activité des experts

1. Les règles spécifiques des Comités du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme

- Human Rights treaty Bodies and election of treaty Body members - A Guide for United Nations Delegates Based in New York - Office of the High Commissioner for Human Rights⁴⁸, Janvier 2013
- Manuel à l'intention des membres des organes conventionnels des droits de l'homme, Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, 2015

a. Comité des droits de l'homme

- Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁴⁹, Adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200 A (XXI), 16 décembre 1966
- Comité des droits de l'homme - Règlement intérieur⁵⁰ (CCPR/C/3/Rev.10)

b. Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes

- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes⁵¹, 18 décembre 1979, Adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 34/180
- Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes - Règles de procédure⁵² (Part of HRI/GEN/3/Rev.3)

c. Comité pour l'élimination de la discrimination raciale

- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale⁵³, 21 décembre 1965, Adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 2106 A(XX)
- Comité pour l'élimination de la discrimination raciale - Règles de procédure⁵⁴

⁴⁸ <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/ElectionsGuide.pdf>

⁴⁹ <https://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

⁵⁰

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=FR&TreatyID=8&DocTypeID=65

⁵¹ <https://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>

⁵²

https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/Part%20of%20HRI_GEN_3_Rev-3_7080_E.pdf

⁵³ <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>

⁵⁴

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2f35%2fRev.3&Lang=fr

d. Comité contre la torture

- Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants⁵⁵, 10 décembre 1984, Adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 39/46
- Comité contre la torture - Règlement intérieur⁵⁶ (CAT/C/3/Rev.5*)

e. Sous-Comité pour la prévention de la torture

- Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants⁵⁷
- Sous-Comité pour la prévention de la torture - Règlement intérieur⁵⁸ (CAT/OP/3/Rev.2)

f. Comité sur les droits des personnes handicapées

- Convention relative aux droits des personnes handicapées⁵⁹
- Comité sur les droits des personnes handicapées - Règlement intérieur⁶⁰ (CRPD/C/1/Rev.1)

g. Comité des travailleurs migrants

- Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille⁶¹, 18 décembre 1990, Adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/158
- Comité des travailleurs migrants - Règlement intérieur⁶² (CMW/C/2)

h. Comité des disparitions forcées

- Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées⁶³
- Comité des disparitions forcées - Règlement intérieur⁶⁴ (CED/C/1)

⁵⁵ <https://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/cat.aspx>

⁵⁶

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=fr&TreatyID=1&DocTypeID=65

⁵⁷ <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/OPCAT.aspx>

⁵⁸

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT/OP/3/Rev.2&Lang=fr

⁵⁹ <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/ConventionRightsPersonsWithDisabilities.aspx>

⁶⁰

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/1/Rev.1&Lang=fr

⁶¹ <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>

⁶² https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW/C/2&Lang=fr

⁶³

<https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/ConventionCED.aspx> [En ligne le 09/10/2020]

⁶⁴ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED/C/1&Lang=fr

i. Comité des droits de l'enfant

- Convention relative aux droits de l'enfant⁶⁵, 20 novembre 1989, Adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 44/25
- Comité des droits de l'enfant - Règlement intérieur⁶⁶ (CRC/C/4/Rev.4)

j. Comité des droits économiques, sociaux et culturels

- Charte des Nations Unies - Chapitre X : Conseil Économique et Social⁶⁷, 26 juin 1945, Organisation des Nations Unies
- Résolution du Conseil économique et social 1985/17⁶⁸
- Comité des droits économiques, sociaux et culturels - Règlement intérieur provisoire⁶⁹ (E/C.12/49/3)

2. Les règles spécifiques liées aux Procédures spéciales

- Résolution 5/1 : Mise en place des institutions du Conseil des droits de l'homme⁷⁰, 18 juin 2007, Conseil des droits de l'homme
- Résolution 5/2 : Adoption du code de conduite pour les titulaires de mandat au titre des Procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme⁷¹, 18 juin 2007, Conseil des droits de l'homme
- Résolution 16/21 sur le réexamen des activités et du fonctionnement du Conseil des droits de l'homme⁷², 12 avril 2011, adoptée par le Conseil des droits de l'homme
- Manuel de fonctionnement des Procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme⁷³, août 2008, adopté à l'occasion de la 15e réunion annuelle des Procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme
- Travailler avec le programme des Nations Unies en matière de droits de l'homme : un Manuel pour la société civile⁷⁴, 2008

⁶⁵ <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

⁶⁶

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/4/Rev.4&Lang=fr

⁶⁷ <https://www.un.org/fr/sections/un-charter/chapter-x/index.html>

⁶⁸ <https://www.ohchr.org/FR/HRBodies/CESCR/Pages/CESCRIntro.aspx>

⁶⁹

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f49%2f3&Lang=en

⁷⁰ <http://hrlibrary.umn.edu/iwraw/Inst-building-UN.pdf>

⁷¹ <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Executions/CodeOfConduct.pdf>

⁷² <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/126/79/PDF/G1112679.pdf?OpenElement>

⁷³ https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/Manual_Operations2008.pdf

⁷⁴ <https://www.ohchr.org/FR/AboutUs/Societecivile/Pages/Handbook.aspx>

- Basic information on the selection and appointment process for independent United Nations experts of the Human Rights Council⁷⁵

II. Approche critique et comparative des règles éthiques des experts de l'ONU

A. Des défauts structurels connus : faiblesses systémiques et entrisme des ONG

- Résolution 5/1 : Mise en place des institutions du Conseil des droits de l'homme⁷⁶, 18 juin 2007, Conseil des droits de l'homme
- Manuel de fonctionnement des Procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme⁷⁷, août 2008, adopté à l'occasion de la 15^e réunion annuelle des Procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme
- Circulaire sur le règlement régissant le statut, les droits et obligations élémentaires des personnalités au service de l'ONU non-fonctionnaires du Secrétariat et des experts en mission⁷⁸, 18 juin 2002, Secrétaire général des Nations Unies (ST/SGB/2002/9)
- Rapport de la vingt-deuxième réunion annuelle des rapporteurs spéciaux, experts indépendants et présidents des groupes de travail des Procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme à Genève les 8-12 juin 2015(A/HRC/31/39)⁷⁹

B. Comparaisons

1. Ombudsman

- Directive sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale⁸⁰, 21 mai 2008, Parlement européen et conseil de l'Union européenne (2008/52/CE)
- Code de conduite européen relatif aux prescripteurs de médiation⁸¹, 4 décembre 2018, adopté lors de la 31^e réunion plénière de la CEPEJ (CEPEJ(2018)24)

⁷⁵ <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/SP/Pages/BasicInformationSelectionIndependentExperts.aspx>

⁷⁶ <http://hrlibrary.umn.edu/iwraw/Inst-building-UN.pdf>

⁷⁷ https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/Manual_Operations2008.pdf

⁷⁸ <https://undocs.org/fr/ST/SGB/2002/9>

⁷⁹ <https://undocs.org/fr/A/HRC/31/39>

⁸⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0052&from=FR>

⁸¹ <https://rm.coe.int/cepej-2018-24-fr-boite-a-outils-pour-le-developpement-de-la-mediation-/1680901dc7>

2. Commissaires aux droits de l’homme du Conseil de l’Europe

- Résolution (99) 50 sur le commissaire aux droits de l’homme du Conseil de l’Europe adoptée par le Comité des Ministres, 7 mai 1999⁸²

3. Députés

- Règlement de l’Assemblée nationale⁸³
- Code de déontologie des députés⁸⁴ du 9 octobre 2019

4. Défenseur des Droits

- Code de déontologie du Défenseur des Droits⁸⁵, 22 juin 2012

⁸² https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e305e

⁸³ http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/divers/texte_reference/02_reglement_assemblee_nationale.pdf

⁸⁴ http://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/179918/1801507/version/1/file/code+de+déontologie_actualisé+suite+bureau+091019.pdf

⁸⁵ <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/reglement-interieur-ddd-annexe-02.pdf>