

## UN NOUVEAU CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME À L'ONU : ATTENTES ET VIGILANCE

**Le 15 mars dernier, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté une résolution créant un Conseil des droits de l'homme en même temps qu'elle mettait fin au mandat de la Commission des droits de l'homme mise en place il y a tout juste 60 ans.**

**Bien au-delà d'un changement d'organe ou de « formule », c'est l'action de l'ONU en faveur des droits de l'homme et son efficacité qui sont en jeu pour le futur. D'autant que ce changement s'inscrit dans le cadre d'autres réformes importantes du système onusien examinées lors du Sommet des chefs d'Etat et de gouvernements réunis à New York en septembre dernier (cf. Lettre de juin 2005 : Sommet de l'ONU : enjeux et perspectives).**

Comme l'a déclaré Kofi Annan, l'événement est « historique ». Certes, il l'est à double titre : d'une part, est supprimé un organe qui a joué un rôle fondamental dans la reconnaissance universelle des droits de l'homme au niveau mondial depuis plus d'un demi siècle; d'autre part, la voie est ouverte à de nouvelles perspectives d'action dans un monde qui a profondément changé mais qui connaît toujours des situations de violations flagrantes et massives.

Jusqu'ici, l'ancienne Commission des droits de l'homme était le seul organe spécialisé, prévu par la Charte des NU, habilité à examiner toute question relative aux droits de l'homme dans l'ensemble des pays du monde. Son action s'est développée successivement dans deux directions principales :

- d'une part, l'étude et la définition de l'ensemble des droits de l'homme qui sont aujourd'hui reconnus universellement et la rédaction d'instruments internationaux (déclarations, conventions) visant à protéger l'ensemble des droits ou certains droits spécifiques.

- d'autre part, l'examen des situations de violation des droits de l'homme dans le monde au travers de procédures dites « spéciales », confiées à des rapporteurs spéciaux, experts indépendants auxquels est confié l'examen d'une situation dans un pays particulier ou l'examen d'un type de violation spécifique (procédures « thématiques » : torture, disparitions forcées, extrême pauvreté, etc.).

### POURQUOI REMPLACER LA COMMISSION PAR UN CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME ?

Comme souvent, les raisons sont mélangées et de nature différente : structurelles et profondes, conjoncturelles et superficielles. L'examen des violations par la Commission dans sa dernière phase d'activités a inévitablement entraîné une certaine politisation de ses travaux. Encore faut-il s'entendre sur cette qualification : composée de gouvernements (53), cet organe est amené en examinant les situations dans différents pays à toucher des questions et des intérêts politiques. De même ses membres peuvent instrumentaliser les droits de l'homme pour servir leurs propres intérêts. C'est le choix d'un organe de nature intergouvernementale qui est ici en cause avec ses avantages et ses inconvénients : le positif, avoir en son sein les Etats directement responsables du respect des droits de l'homme et donc de leur violation, afin de les impliquer directement et pouvoir faire pression pour qu'ils respectent leurs obligations; le négatif, avoir des membres qui sont à la fois juges et parties et qui défendent des intérêts étrangers ou contraires aux droits de l'homme. Entre « le cénacle de sages », superbes mais isolés, et « l'arène des gouvernements » qui compte des membres peu vertueux (c'est un euphémisme !), le choix a été opéré dès l'origine. Après tout, ce choix est sans doute réaliste : même si la Charte de l'ONU dans ses premiers mots est proclamée au nom de « Nous peuples des Nations Unies », ses membres sont tout de même les Etats censés représenter ces peuples qui ont signé cette Charte.

Si la dimension politique n'a jamais été absente des travaux de la Commission, elle a sans doute atteint un niveau de plus en plus prégnant et insupportable au cours des dernières années : ainsi le malaise et le scandale de voir en séance des situations de violations flagrantes et massives dans certains pays rejetées par un simple vote de « non action » résultant d'arrangements politiques douteux et de jeux de procédure détournés. Ces dérives ont été régulièrement dénoncées par les ONG et un certain nombre d'Etats et d'observateurs. Récemment à l'initiative d'ONG, les Etats de l'UE (et associés) s'étaient engagés à ne pas voter de telles motions.

Ces derniers temps également, des épisodes « flash » largement relayés par les médias, ont contribué à faire déborder le vase, comme la Présidence de la session de la Commission par la Libye en 2003 et la non élection en 2002 des Etats-Unis, membre permanent du Conseil de sécurité, bien que ce ne fût pas la première fois que la Commission ait été présidée par un Etat « discutable » (par ex., par l'Ouganda du temps d'Amin Dada), ni qu'un membre permanent du CS n'ait pas été élu une année (ce fut le cas de la France en 1977 et du Royaume-Uni en 1979 et 1991).

Aussi, à la fois pour des questions de fond et pour des aléas relevant des modalités d'élection (comme la présidence géographique tournante qui ouvre la voie à tous les Etats), le sort de la Commission s'est trouvé scellé sans qu'on ait véritablement fait un bilan global et objectif de ses activités et même tenté de la réformer de l'intérieur. Comme si celle-ci devait expier ses péchés, il fallait la supprimer, avec pour support le



langage officiel onusien en boucle repris dans tous les media parlant de la Commission qui s'était « totalement discréditée » et qui, en outre, avait discrédité l'ONU elle-même. Or, si discrédit il y a eu, c'est aux Etats membres eux-mêmes qu'il faut s'en prendre et non à l'organe, et si l'Onu se trouve discréditée c'est sans doute davantage par les scandales et la mal administration qui la frappent que par les seuls « méfaits » de la Commission des droits de l'homme.

### LE MANDAT DU NOUVEAU CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME

C'est par une large majorité [mais non par consensus] de 170 pays, mais avec l'opposition notable des Etats-Unis que le Conseil a été établi (Réa. 60/251). Celui-ci comprend 47 Etats élus directement et individuellement au scrutin secret à la majorité des membres de l'AG selon une répartition géographique des sièges entre les groupes régionaux ; les membres du Conseil ne sont pas immédiatement rééligibles après deux mandats consécutifs (de 3 ans chacun). Lors de l'élection des candidats, leurs contributions à la cause des droits de l'homme et leurs engagements devront être pris en compte. Si un membre élu au Conseil commet des violations flagrantes et systématiques, celui-ci pourra être suspendu (par un vote des 2/3 de l'AG). Les membres élus devront observer « les normes les plus strictes » en matière de promotion et de défense des droits de l'homme et ils seront soumis pendant leur mandat à l'examen de l'état des droits de l'homme chez chacun d'eux. Outre la priorité accordée au « record droits de l'homme » de ses propres membres, le Conseil procédera à un examen périodique universel, c'est-à-dire visant tous les Etats, et portant

sur le respect par chacun d'eux de leurs obligations relatives aux droits de l'homme. Cette procédure vise à garantir l'universalité d'action du Conseil et l'égalité de traitement de tous les Etats qui, selon certains, faisaient défaut dans la précédente Commission. Le Conseil qui constitue un organe subsidiaire de l'Assemblée générale, siègera à Genève davantage que la Commission puisqu'il tiendra au minimum trois sessions par an d'au moins dix semaines au total (au lieu d'une session annuelle unique de six semaines pour la Commission).

### QUELLES PERSPECTIVES DE CHANGEMENT POUR LES DROITS DE L'HOMME ?

Le nouveau Conseil est à l'image d'une bouteille à moitié vide, à moitié pleine. Certes, il n'est pas à la hauteur de toutes les attentes : il n'est pas un organe principal de l'Organisation comme il avait été proposé, mais simplement rehausse en organe subsidiaire de l'AG (à composition plus universelle) au lieu d'organe subsidiaire du Conseil économique et social pour la Commission. Il n'est pas un organe à composition beaucoup plus restreinte que la Commission puisqu'on passe de 53 à 47 membres et que la différence aura peu d'incidence sur ses travaux. Ses membres sont sélectionnés sur des critères de « qualité droits de l'homme » assez lâches qui reposent en partie sur l'auto proclamation des candidats et n'écartent pas les combinaisons politiques pour faire élire des membres peu recommandables comme dans l'ancien système ; en outre, la suspension d'un membre exige un vote à une majorité trop élevée (des 2/3 pour être véritablement opérationnelle ; par ailleurs, la limitation à deux mandats consécutifs contraindra à « piocher » de nouveaux membres dans le lot restant dans chaque groupe régional, parmi lesquels vraisemblablement des candidats peu respectueux des droits de l'homme. La place et le rôle des ONG qui ont été déterminants dans les activités de la Commission, sont simplement mentionnés en indiquant que le Conseil devra œuvrer en étroite coopération avec la société civile, sans que les modalités ne soient autrement précisées. De même, les

procédures spéciales (thématiques et par pays) qui constituent l'une des contributions les plus précieuses de la Commission ces dernières années, ne sont pas nécessairement assurées d'une pérennité puisqu'elles doivent être « réexaminées » et « rationalisées » par le Conseil et que cet exercice peut donner des résultats réducteurs ; de même pour l'avenir de la Sous-Commission des droits de l'homme composée d'experts indépendants, qui n'est pas citée explicitement dans la résolution de l'AG et demeure incertain.

Toutefois c'est un progrès, même si cela va de soi, qu'on attende des Etats qui veulent faire partie du Conseil une « profession de foi » et qu'on tienne compte de leurs engagements sur les droits de l'homme. C'est un signe positif qu'une très grande majorité d'Etats se soit accordée pour créer le Conseil, même si les motivations et intérêts sont très divers et parfois contradictoires. Par contre, le vote négatif d'une grande puissance comme les Etats-Unis alors que ce pays a été l'un des premiers et des plus actifs pour demander la suppression de l'ex-Commission et l'avènement d'un Conseil, n'est pas encourageant d'autant que celui-ci a décidé de ne pas présenter sa candidature actuellement. Les Etats-Unis ont estimé lors du vote que le texte était insuffisant en critiquant notamment le fait que l'accès au Conseil ne sera pas formellement interdit aux auteurs de violations des droits de l'homme. Toutefois, au-delà des arguments publiquement exprimés et qui peuvent avoir leur pertinence, les rapports critiques qu'entretient ce pays avec l'ONU et les stratégies qu'il développe notamment dans la lutte contre le terrorisme et contre certains Etats cibles, n'ont sans doute pas été étrangers.

En tout état de cause, la création d'un nouvel organe comme le Conseil des droits de l'homme ne va pas transformer par magie le « bitement » des droits de l'homme et la lutte contre les violations par l'ONU : c'est toute une approche, une méthode, une action qui restent à transformer en valorisant les points forts et en surmontant les points faibles pour lui donner toutes ses chances.

Cela nécessite une nouvelle volonté politique de la part d'Etats ou de groupes représentatifs comme, notamment, les pays membres et associés de l'Union européenne qui pèsent politiquement et numériquement. Ceux-ci ont largement soutenu la réforme vers le Conseil : ils ont la responsabilité de faire que d'une part, tout l'acquis incontestable de la Commission (en priorité les procédures spéciales) soit assumé et développé et non mis en quarantaine sous la pression de gouvernements peu enclins à ce qu'on s'intéresse au sort des droits de l'homme chez eux : d'autre part, ces pays de l'UE ont, avec beaucoup d'autres, la responsabilité de montrer l'exemple à la fois dans leurs engagements concrets et par une pratique faisant passer l'intérêt des droits de l'homme avant le (soi-disant) intérêt de l'Etat, en écartant ainsi la politisation tant décriée.

Les ONG qui globalement ont aussi soutenu le projet du nouveau Conseil, avec la société civile dans son ensemble, ont une nouvelle fois un rôle déterminant à accomplir dans le processus de changement : d'abord pour veiller à ce que leur rôle soit clairement confirmé et garanti dans le nouveau Conseil ; ensuite pour améliorer les méthodes, la coordination et la portée de leur propre action et veiller à ce que l'acquis de la Commission soit préservé et développé.

Finalement, c'est chacun qui est appelé à la vigilance dans un contexte qui présente des risques mais offre aussi des chances. Mondialisation galopante, terrorisme menaçant ne prédisposent pas nécessairement aujourd'hui les gouvernements à une approche positive ou même dynamique, comme si certains (même parmi les défenseurs habituels) estimaient qu'ils avaient déjà beaucoup (trop ?) donné pour les droits de l'homme et qu'ils étaient pris dans un maillage étouffant de normes et de procédures. Avec l'élargissement d'ensembles intégrés d'Etats comme l'UE, la tendance peut aller vers le plus petit dénominateur commun (interprétations minimalistes des obligations internationales, par ex.). Ce sont sans doute des tendances avec lesquelles il faudra compter dans les prochains temps sans que celles-ci ne soient irréversibles.

Aussi, afin d'éviter d'abord les reculs, ensuite de permettre des avancées, la vigilance de tous à travers les media, les associations et les différents acteurs doit être renforcée. Aujourd'hui nous ne sommes plus dépourvus de normes fondamentales ni de moyens pour les faire respecter.

**Jean-Bernard MARIE**  
*Justice et Paix-France*  
Directeur de recherche au CNRS  
Université Robert Schuman - Strasbourg