

Commentaires sur les six premiers mois du nouveau Conseil des droits de l'homme

Le 27 mars 2006, la Commission des droits de l'homme des Nations unies (la Commission) a tenu sa dernière session, après 60 ans d'activité. Le 19 juin 2006, son successeur, le Conseil des droits de l'homme, a tenu sa première session. Ces deux réunions historiques ont constitué le cadre général des activités du système international des droits de l'homme pour l'année.

La campagne contre la Commission des droits de l'homme

La fin de la Commission des droits de l'homme a été assez scandaleuse. Sa suppression est plus le résultat d'un consensus politique que d'une analyse rationnelle de ses forces et de ses faiblesses, de ses réussites et de ses échecs. Elle a fait suite à une campagne menée à l'encontre de la Commission, conduite par de nombreux États influents et par certaines organisations non gouvernementales (ONG) depuis plusieurs années. Les arguments avancés dénonçaient une Commission inefficace, hypocrite et politisée, dominée par des États au bilan déplorable en matière de droits de l'homme. Fait révélateur, les États les plus ciblés par ces critiques se sont eux-mêmes joints à cette condamnation de la Commission. Dans un climat extrêmement polarisé, les États des deux camps de l'échiquier politique international ont eu recours au même langage et à la même rhétorique pour condamner la Commission, chacun accusant l'autre d'être responsable de la situation. Le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau nommé par le Secrétaire général¹, constitué pour apporter des conseils sur la réforme des Nations unies, publié en décembre 2004, puis la réponse² du Secrétaire général à ce rapport en mars 2005 sont allés dans le sens de ces critiques.

Cependant, ces critiques, y compris les rapports du Groupe de personnalités de haut niveau et celui du Secrétaire général, ne se fondaient sur aucune évaluation du travail de la Commission, aucune analyse de ses forces et des obstacles à une meilleure efficacité et aucune discussion sur les différentes façons de surmonter ces obstacles tout en préservant les points forts. Début 2006, la Commission était déjà si sérieusement ébranlée que son nom avait quasiment été changé en « Commission discréditée des droits de l'homme ». Rares étaient les fois où le nom de la Commission était mentionné sans que l'adjectif « discréditée » ne lui soit accolé.

Début 2006, la campagne contre la Commission avait été si efficace que la seule alternative possible était son remplacement par une nouvelle institution, faisant fi des craintes quant à la probabilité que ce nouvel organe soit mieux ou même aussi bon que la Commission. Lors du Sommet mondial de septembre 2005, les chefs d'État et de gouvernement ont demandé aux Nations unies de remplacer, d'ici un an, la Commission par un Conseil des droits de l'homme. L'Assemblée générale a répondu par l'adoption de la résolution requise, le 15 mars 2006.³

Les derniers sacrements

¹ *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, A/59/565 (2 décembre 2004), p. 81.

² *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, A/59/2005 (21 mars 2005), p. 53.

³ *Résolution 60/251* de l'Assemblée générale.

La 62^{ème} session de la Commission des droits de l'homme devait débiter le 13 mars 2006 mais les disputes permanentes à New York sur le projet de résolution relatif au remplacement de la Commission ont rendu impossible le démarrage d'une session ordinaire. Le début de la session a été repoussé d'une semaine et la résolution a été adoptée. Puis, le démarrage a encore été retardé d'une semaine pour que le bureau consulte les différents États sur la forme que devait prendre la dernière session. Selon certains États, les rapports annuels des procédures spéciales ne pouvaient pas être repoussés et devaient être discutés pendant qu'ils étaient toujours d'actualité. Certains avançaient qu'il y avait des situations urgentes relatives aux droits de l'homme qu'il fallait traiter. D'autres s'opposaient à ce que l'organe sur le point d'être supprimé accomplisse un travail de fond, quel qu'il soit.

Le seul point d'accord trouvé a été que la Commission tienne une session finale de trois heures maximum pour marquer sa fin. Cela n'a finalement pris qu'à peine 150 minutes. Les déclarations se sont limitées au plus strict minimum. Une seule déclaration au nom des ONG a été autorisée. Ce fut la plus grande déclaration commune jamais effectuée devant la Commission. Deux cent soixante-cinq ONG ont fait part de leur rejet collectif de la décision consistant à réduire la voix d'un grand nombre de victimes et de leurs représentants de la société civile à une seule déclaration de trois minutes. Elles ont aussi regretté que la contribution historique de la Commission aux droits de l'homme ait été ainsi tournée en ridicule. La fin de la Commission a été véritablement ignoble, à l'image de l'état déplorable de la coopération entre États en matière de droits de l'homme.

L'évaluation de la Commission

Une évaluation, sérieuse et équilibrée, des 60 années de travail de la Commission des droits de l'homme n'a toujours pas été faite et s'impose encore. Ce n'est qu'en tenant réellement compte de ses succès et de ses échecs que le nouveau Conseil pourra développer ses aspects positifs et prévenir les points négatifs.

La réussite la plus remarquable de la Commission réside indiscutablement dans le développement du droit international des droits de l'homme. Lorsqu'elle a été établie en 1946, le droit relatif aux droits de l'homme n'existait que très peu, voire pas du tout. Son travail a démarré par la rédaction du projet de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, puis la négociation et l'adoption de ce texte, qui reste l'une des grandes avancées du 20^{ème} siècle. C'est sur cette base que s'est construit tout le droit des droits de l'homme. La Commission elle-même a largement participé au développement ultérieur du droit, principalement en rédigeant les projets du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* et du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, tous deux adoptés en 1966, ainsi que d'autres traités, déclarations, principes, règles, directives et autres instruments relatifs aux droits de l'homme. Son travail de création ne s'est toutefois pas limité aux normes. La Commission a aussi été responsable du développement de mécanismes relatifs au suivi, à la conduite d'enquête et à la responsabilité au niveau international : son système de procédures spéciales, décrit en novembre 2006 comme le « joyau » de la Commission par le Secrétaire général d'alors ;⁴ la première procédure internationale pour l'examen des plaintes individuelles de violations des droits de l'homme ;⁵ des mécanismes visant à examiner le bilan des États en matière de droits de l'homme et à apporter une aide internationale aux États

⁴ *Message du Secrétaire général à la troisième session du Conseil des droits de l'homme*, dont Mme Louise Arbour a donné lecture, 29 novembre 2006, disponible sur : www.unpo.org/article.php?id=5942.

⁵ Connue sous le nom de « procédure 1503 » car elle a été mise en place par la *Résolution 1503* du Conseil économique et social.

pour améliorer ce bilan.⁶ La Commission s'est également ouverte à la participation des victimes de violations des droits de l'homme, des partisans et des défenseurs des droits de l'homme, comme aucun autre organe intergouvernemental international ne l'a jamais fait.

La Commission a survécu à la polarisation et à la politisation des décennies de la guerre froide et a joui de quelques années idylliques au début des années 90. Ce sont peut-être d'ailleurs ces années qui l'ont menée à sa fin. Tout d'abord, elles ont accru les attentes envers ce que peut accomplir un organe intergouvernemental essentiellement politique et ces attentes étaient tout simplement trop hautes pour être comblées. Ensuite, ces années ont permis le développement de nouvelles pratiques relatives à l'obligation des États de rendre des comptes, obligation que de nombreux États se sont fermement résolus à combattre. Enfin, elles ont atténué la domination des États les plus puissants et ceux-ci ne pouvaient et ne voulaient pas l'accepter. Cette combinaison de facteurs a conduit à une coalition insolite d'intérêts, qui a demandé, et obtenu, le remplacement de la Commission.

L'arrivée du Conseil

C'est ainsi qu'une résolution de l'Assemblée générale du 15 mars 2006 a créé le Conseil des droits de l'homme, qui a débuté son existence et son travail deux mois plus tard, le 19 juin. D'après la résolution, le Conseil doit assurer « *l'universalité, l'objectivité et la non-sélectivité de l'examen des questions relatives aux droits de l'homme et [...] mettre fin à la pratique des deux poids deux mesures et à toute politisation* ». Le problème est que même si ces orientations de nature descriptive ont été adoptées à une très large majorité par l'Assemblée générale, il n'existe aucun accord entre les États quant à leur signification dans la réalité.

Le nouveau Conseil est un tout petit peu plus petit que son prédécesseur, 47 États membres au lieu des 53 précédemment. La représentation proportionnelle des groupes régionaux d'États a été considérablement modifiée pour mieux refléter la répartition géographique de l'ensemble des membres des Nations unies. La proportion des membres du groupe des États d'Europe occidentale et autres États et du groupe des États d'Europe orientale a été réduite et celle des membres du groupe des États d'Afrique et du groupe des États d'Asie a été augmentée. Le mandat du Conseil est pratiquement le même : c'est un mandat large visant à promouvoir et protéger les droits de l'homme. Le Conseil doit réexaminer tous les mécanismes hérités de la Commission et maintenir le régime des procédures spéciales, ainsi qu'un mécanisme de conseil d'experts et de plainte individuelle. Il disposera de plus d'un nouveau mécanisme, l'Examen périodique universel (EPU), en vertu duquel le respect des obligations et des engagements de tous les États sera périodiquement examiné. Le Conseil doit être au moins aussi ouvert à la participation d'observateurs – États, organisations intergouvernementales, institutions nationales des droits de l'homme et ONG que l'était l'ancienne Commission. Il se réunira aussi de façon plus régulière (au moins trois fois par an) et pendant plus longtemps (au moins dix semaines par an). Les dispositions permettant de réunir une session exceptionnelle sont en outre beaucoup plus souples.

L'inauguration

L'inauguration du Conseil, le 19 juin 2006, a été une manifestation discrète et décevante, signe peut-être du désir de ne pas insister sur le commencement de ce qui pourrait s'avérer être une entreprise malheureuse. Le Secrétaire général, le Président de l'Assemblée générale

⁶ Débattu, pendant les dernières années de la Commission, dans le cadre des points 9 et 19 de l'ordre du jour.

(qui avait conduit avec talent l'adoption de la résolution établissant le Conseil) et le Haut-Commissaire aux droits de l'homme ont tous participé à la manifestation et ont pris la parole. Le premier Président et ses Vice-Présidents ont été élus. Un chœur d'enfant a chanté quelques instants. Dans les jours qui ont suivi, plus de 80 intervenants de haut niveau représentant les gouvernements ont fait part de leurs espoirs pour cette nouvelle institution.⁷ Seules les déclarations enthousiasmantes de quatre représentants de la société civile, après la conclusion du segment de haut niveau, ont rompu, vers la fin, la platitude de cette première semaine. Ils ont mis au défi le nouveau Conseil et ses membres de prendre en compte ce que vivent réellement les gens en matière de droits de l'homme, en particulier les expériences des victimes de violations des droits de l'homme. Ils ont présenté ce que le Conseil devait faire, malgré des craintes quant à sa capacité de le faire.

Les six premiers mois

Le Conseil des droits de l'homme a tenu trois sessions en 2006, deux semaines du 19 au 30 juin, trois semaines du 18 septembre au 6 octobre et deux semaines du 27 novembre au 8 décembre. Il a aussi tenu quatre sessions extraordinaires, une sur les attaques israéliennes dans la bande de Gaza, une sur les attaques israéliennes au Liban, une sur l'attaque israélienne sur Beit Hanoun dans la bande de Gaza et une sur la situation dans la région du Darfour, au Soudan. Il y a eu par ailleurs un nombre incalculable de jours et de semaines de consultations informelles et de réunions des groupes de travail.

Lors de sa première session, le Conseil a mis en place deux groupes de travail, un chargé de conduire les réexamens et un autre chargé de développer le mécanisme d'EPU. Lors de sa troisième session, il a établi un troisième groupe de travail responsable de l'ordre du jour, du programme de travail, des méthodes de travail et des règles de procédure. À chaque session du Conseil, un temps important a été consacré à la discussion des rapports des groupes de travail et des questions dont ils s'occupent.

Les demandes des six premiers mois ont été importantes. De nombreuses délégations des États et l'ensemble des ONG ont eu toutes les peines à faire face à la charge de travail et aux exigences de temps. Lors de son premier semestre d'existence, le travail du Conseil a été affecté par la survenance de plusieurs questions clés et cela a suscité des inquiétudes sur l'avenir de l'institution.

La sélectivité

La résolution de l'Assemblée générale mentionnait une obligation de non sélectivité pour le nouveau Conseil et ses membres, obligation constamment rappelée par les États observateurs, comme une litanie. Le bilan des six premiers mois a néanmoins été marqué par une sélectivité que n'avait jamais connue la Commission. La situation relative à Israël, la Palestine et le Liban était en effet très grave et les combats armés qui ont éclaté en juillet et août 2006 ont été les plus importants depuis des années. Elle méritait indiscutablement l'attention du Conseil mais c'est la seule qui ait fait l'objet de débats à toutes les sessions ordinaires du Conseil, de plusieurs résolutions et de trois sessions extraordinaires. À l'opposé, il a fallu attendre novembre 2006 pour que la situation au Darfour fasse l'objet d'une résolution et décembre 2006 pour qu'elle soit débattue en session extraordinaire et la situation des droits de

⁷ Les intervenants de haut niveau devaient être du même rang ou d'un rang supérieur à celui des ministres délégués du gouvernement.

l'homme en Irak n'a fait l'objet d'aucun débat, d'aucune résolution et d'aucune session extraordinaire.

Objectivité

La résolution de l'Assemblée générale demande aussi que le Conseil soit objectif mais il est de plus en plus rare que, dans ses débats ou par ses procédures, il engage un dialogue constructif avec les experts indépendants du Conseil. Ce manque de coopération se manifeste autant dans la façon dont le Conseil traite les experts indépendants en poste que dans ses tentatives pour réduire le rôle des experts indépendants dans les futures procédures et mécanismes et pour assujettir les experts à un contrôle politique. Certaines des propositions relatives aux modalités de l'Examen périodique universel refusent qu'un mécanisme consultatif d'experts indépendants ait le moindre rôle dans l'examen des États par le Conseil et certaines propositions relatives au réexamen du système de procédures spéciales mettraient fin à la plupart des rôles et responsabilités les plus importants des titulaires de mandats, qui seraient assujettis à un contrôle politique des États beaucoup plus fort. Les dialogues avec les procédures spéciales, que ce soit à la seconde ou à la troisième session du Conseil, ont été marqués par des attaques de plus en plus vives et immodérées de la part de certains États à l'encontre de titulaires de mandats particuliers. Se sont avérées particulièrement préoccupantes les critiques très personnelles de la Représentante spéciale du Secrétaire général sur les défenseurs des droits de l'homme par l'Algérie au nom du groupe des États d'Afrique, les critiques du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires par le Nigeria et les critiques du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, du Représentant du Secrétaire général sur les personnes déplacées dans leur propre pays, du Rapporteur spécial sur le droit au logement et du Rapporteur spécial sur le droit à la santé émises par le Pakistan au nom de l'Organisation de la conférence islamique. Ni le Haut-Commissaire aux droits de l'homme, ni le Président du Conseil n'ont jugé nécessaire ou approprié de défendre les titulaires de mandats lorsqu'il était porté gravement atteinte à leur intégrité ou à leur indépendance. À d'autres reprises, c'est l'intégrité et l'objectivité du Haut-Commissaire lui/elle-même qui ont été attaquées, principalement par l'Algérie au nom du groupe des États d'Afrique.

Contenu

Pendant cette période, le Conseil a connu des tensions entre ses responsabilités relatives à la mise en place des institutions d'une part et le travail de fond de protection et de promotion des droits de l'homme d'autre part. L'Assemblée générale a chargé le Conseil d'achever le réexamen des anciens mécanismes et d'établir le nouvel Examen périodique universel d'ici la fin de sa première année d'existence. Pour chaque session, l'ordre du jour était simple, se limitant à quelques points et se concentrant principalement sur le travail de mise en place des institutions. Aucun point de l'ordre du jour ne traitait de thèmes particuliers des droits de l'homme ou de la situation de groupes spécifiques, même si un point d'ordre général, « Autres questions », était chaque fois inclus, pour que des questions de fond et des questions importantes puissent être posées et discutées.

C'est lors de la session de septembre, dans le cadre des rapports des titulaires de mandats de procédures spéciales, que les plus sérieuses discussions sur des questions ou des situations relatives aux droits de l'homme ont eu lieu. Tous ces rapports avaient été reportés lors de la dernière session de l'ancienne Commission, en mars, et même s'ils étaient souvent assez anciens, les discussions ont été énergiques, ont mobilisé beaucoup plus d'États et ont été

nettement plus substantielles que ce n'était le cas lors des dialogues avec les procédures spéciales dans l'ancienne Commission. Par ailleurs, les ONG ont pour la première fois été autorisées à participer aux débats. Mais si les discussions sont allées au fond des choses, les résultats n'ont pas été à la hauteur. La question du suivi des rapports et des dialogues n'a pas été éclaircie et n'a abouti à aucun accord. La plupart des rapports, si ce n'est tous, ont formulé des recommandations qui n'ont pas été suivies par le Conseil. Les ONG ont été déçues par cette passivité et les procédures spéciales elles-mêmes sont parties avec le sentiment que le Conseil n'avait pas apprécié leur travail à sa juste valeur et que leurs recommandations n'avaient pas été suffisamment prises au sérieux.

Polarisation

Dans les couloirs et dans les cafés aux alentours du Conseil, l'atmosphère au sein de celui-ci est souvent qualifiée d'« empoisonnée ». De toute évidence, les discussions lors des sessions et des groupes de travail officiels et lors des réunions et réceptions informelles sont souvent davantage marquées par l'amertume et l'hostilité que ce qui transparaitait souvent au temps de l'ancienne Commission. En un sens, le climat conflictuel peut se comprendre. L'ancienne Commission a duré 60 ans. Le travail de mise en place des institutions lors de la première année du Conseil devrait régir ses opérations pour un certain temps, peut-être les dix ou vingt années à venir, ou du moins les influencer. Les enjeux sont grands et les questions valent d'être discutées, même si le climat qui règne actuellement est loin d'être celui exigé par la résolution de l'Assemblée générale : un travail fondé sur les principes de la coopération et du dialogue.

D'un autre côté, cependant, la nature du conflit est décrite en des termes peu appropriés et pourrait, à long terme, faire sérieusement du tort au Conseil et à son travail. Certains États, en particulier l'Algérie, qui est également le représentant du Groupe des États d'Afrique, peignent sans cesse la division en termes de Nord et de Sud.

Cela est tout d'abord et tout simplement inexacte. Il existe de nombreux points de vue différents au sein de chaque groupe régional, auxquels se rallient des États du Nord et des États du Sud, d'un côté ou de l'autre du débat d'idées. Ainsi, une grande majorité du Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes (GRULAC) est souvent d'accord avec les positions politiques de la majorité du Groupe des États d'Europe occidentale et autres États. Le problème n'est donc pas simplement une question de division entre le Nord et le Sud.

Deuxièmement, cette description est assez pernicieuse. Elle sert de stratagème politique pour créer une perception de stricte polarisation qui en fait n'existe pas. C'est une stratégie destinée à ce que les États se retranchent dans leur camps, en particulier pour forcer les 26 États d'Afrique et d'Asie, sur les 47 États membres que compte le Conseil, à former un bloc uni fermement opposé à un Conseil des droits de l'homme efficace, en raison d'un sentiment de solidarité avec le groupe plutôt que par conviction politique. Reste encore à voir si ces tactiques seront efficaces mais les dangers qui menacent le Conseil sont déjà réels.

La participation des ONG

Sur une note beaucoup plus positive, la participation des ONG s'est trouvée non seulement préservée mais accrue lors des premières sessions du Conseil. Leur précédent droit à faire des déclarations écrites a été maintenu. Elles ont pu, comme par le passé, faire des déclarations orales mais sans limite du nombre de déclarations pour chaque ONG. Elles ont également pu participer à des domaines qui ne leur étaient précédemment pas ouverts, en particulier durant

les dialogues interactifs avec le Haut-Commissaire aux droits de l'homme et les procédures spéciales. La seule partie de l'ordre du jour dont elles sont exclues est le débat sur les projets de résolutions et de décisions lors des sessions de vote. Toutefois, il y a eu, jusqu'à aujourd'hui, moins d'ONG présentes aux sessions du Conseil qu'il n'y en avait à la Commission.

Même si les ONG ont pu participer à plus de domaines qu'auparavant, leur participation a été extrêmement limitée en termes de temps de parole total et de nombre de personnes autorisées à prendre la parole. Dans l'ancienne Commission, il n'existait aucune limite quant au nombre d'ONG autorisées à prendre la parole sur un point à l'ordre du jour et les discussions sur chaque point se poursuivaient jusqu'à ce que tous les intervenants, qu'ils soient gouvernementaux ou non gouvernementaux, aient été entendus. Au Conseil, la prise de parole des États observateurs n'est aucunement restreinte mais la participation des ONG est limitée, ce qui les défavorise par rapport aux autres observateurs. Comme il y a eu moins d'ONG aux sessions de 2006 que dans les années précédentes, cette question n'a jusqu'à présent pas posé problème. Le temps limité alloué aux ONG s'avèrera beaucoup plus problématique si et quand les ONG assisteront au Conseil aussi nombreuses qu'auparavant, ce qui pourrait commencer à la session de mars 2007.