

## Un chaînon manquant : quelles relations entre les organes de traités et le Conseil des droits de l'Homme ?

05.06.2016



[Read the article in English here](#)

***Par Olivier de Frouville, professeur à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas, membre du Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, ancien membre (2008-2014) et Président-Rapporteur du Groupe de travail des Nations Unies sur les disparitions forcées ou involontaires et membre du Comité de coordination des Procédures Spéciales (2014).***

*Le système des droits humains de l'ONU est un méli-mélo d'éléments agissant plus ou moins en électrons libres les uns vis-à-vis-des autres. Olivier de Frouville examine les relations existant entre ces différents éléments et de quelle manière il serait possible d'améliorer cohérence et coordination.*

En 70 ans, l'Organisation des Nations Unies a constitué un cadre multilatéral privilégié pour le développement non seulement de normes universelles en matière de droits de l'Homme, mais aussi de mécanismes internationaux de protection. Grâce à la multiplication de ces mécanismes, il est aujourd'hui devenu difficile à un Etat de violer les droits de l'Homme. Plus que jamais, nous approchons de l'utopie décrite par Kant il y a plus de deux siècles : celle d'une société cosmopolitique dans laquelle la violation d'un droit en un seul lieu est ressentie partout ailleurs. Une des clés du développement de ce système admirable a été de suivre une méthode empirique et progressive, en procédant par petites touches successives, profitant des occasions offertes par tel ou tel contexte politique, ou jouant sur des majorités de circonstances. Au sortir de la guerre, trois grandes propositions de réformes institutionnelles avaient été mises en avant, sans succès : la création d'un Haut Commissaire aux droits de l'Homme, celle d'une « cour pénale internationale » et celle d'une « cour mondiale des droits de l'Homme ». Parmi ces trois propositions, qui paraissaient à l'époque utopiques, deux sont aujourd'hui devenues une réalité, ce qui en soi témoigne du chemin parcouru mais attire aussi l'attention sur la nécessité de ne pas en rester là.

L'empirisme a aussi des inconvénients, celui d'un développement relativement anarchique de structures et de sous-systèmes déconnectés les uns des autres. La cause principale en est que le « système » n'a justement jamais été véritablement pensé en tant que tel, comme un tout cohérent et coordonné, mais plutôt comme un assemblage de parties relativement autonomes les unes par rapport aux autres, avec leurs histoires et leurs dynamiques propres. Il en est ainsi du sous-système dit « institutionnel » ou « découlant de la Charte » et du sous-système dit « conventionnel » ou « découlant des traités ». Ces deux sous-systèmes ont connu des développements séparés : alors que le système institutionnel se développait en fonction des arbitrages politiques établis au sein de la Commission puis du Conseil des droits de l'Homme, le système conventionnel

suivait la logique des traités, qui ne lient que les Etats qui les ont ratifiés et s'organisent par conséquent autour de la communauté des « Etats parties ». De la même manière, les deux sous-systèmes ont généré leurs propres mécanismes d'experts indépendants, avec d'un côté les « Procédures Spéciales » et autres organes d'experts faisant rapport à la Commission puis au Conseil et doté d'une compétence générale s'étendant à tous les Etats membres des Nations Unies ; et de l'autre les « comités » conventionnels, uniquement attachés à la surveillance de l'application par les Etats du traité considéré.

Certains ont pu critiquer le développement séparé de ces deux sous-systèmes en considérant qu'il créait des « duplications » regrettables. En réalité, cet argument était et reste pour l'essentiel infondé : d'un côté, en effet, les deux sous-systèmes sont en grande partie complémentaires, dans la mesure où les situations non couvertes par les traités sont susceptibles d'être examinées par les mécanismes institutionnels ; de l'autre, une apparente « duplication » peut s'avérer vertueuse, en créant de fait un suivi quasi continu d'une situation donnée, les rapports de Procédures Spéciales succédant aux « observations finales » des organes conventionnels et aux rapports adoptés à l'issue de l'Examen Périodique Universel (EPU). Encore faut-il qu'une certaine coordination existe entre les différents mécanismes.

Or, là aussi, c'est l'empirisme qui prévaut. La coordination apparaît incontournable lorsque deux organes appartenant respectivement aux deux sous-systèmes ont le même mandat thématique : ainsi, dès sa mise en place en 2010, le Comité sur les disparitions forcées (issu de la Convention de 2006 sur les disparitions forcées) a établi une relation de travail étroite avec le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires du Conseil des droits de l'Homme. Mais en-dehors de cette hypothèse très précise, la coordination est loin d'être systématique. On peut *grosso modo* distinguer trois niveaux.

*Premier niveau*, au stade de la préparation des rapports des différents mécanismes, la coordination est assurée par le secrétariat de manière relativement satisfaisante : les Procédures Spéciales qui travaillent sur un pays ont, dans leur documentation de base, les « observations finales » des comités sur ce pays, de même que les comités se servent des rapports de visite des Procédures Spéciales pour élaborer les questions qu'ils vont poser aux Etats lors du « dialogue constructif » tenu à l'occasion de l'examen de leur rapport. De même, une des trois compilations qui sert de base à l'EPU est constitué essentiellement par une synthèse des recommandations des organes de traités et des Procédures Spéciales.

*Deuxième niveau*, celui de la planification des actions. Sur ce plan, la coordination est inexistante : il n'y a aucun mécanisme et à vrai dire même pas le début d'une réflexion sur la manière de coordonner les agendas et les actions des différents mécanismes. Et cette lacune peut être constatée à la fois à l'intérieur de chacun des sous-systèmes et dans les relations que les deux sous-systèmes entretiennent entre eux. Le « continuum de contrôle » mentionné est un fait que l'on peut empiriquement constater, mais il n'est ni pensé en tant que tel ni organisé en vue d'atteindre une meilleure effectivité de la protection des droits de l'Homme. Sur ce point, il serait utile d'engager une réflexion sérieuse sur la manière d'établir ce que l'on pourrait appeler des « tactiques intégrées » par pays, dont le but serait d'articuler au mieux l'intervention des différents organes et mécanismes des deux sous-systèmes.

*Troisième et dernier niveau*, celui du suivi des recommandations produites par l'ensemble des mécanismes. Actuellement, chaque mécanisme particulier au sein de chaque sous-système assure le suivi de ses propres recommandations à l'aide de procédures qui lui sont propres. Il en résulte une grande déperdition de moyens et d'énergie pour un résultat relativement faible. Là encore une réflexion mériterait d'être menée en vue d'assurer une plus grande efficacité de la fonction de suivi. D'une part, elle pourrait être davantage centralisée plutôt qu'être éparpillée entre une multiplicité d'organes. D'autre part, le suivi est en général mieux assuré par un organe politique composé d'Etats, qui disposent de l'autorité suffisante pour faire pression sur leurs pairs afin qu'ils exécutent les recommandations qui leur ont été adressées.

Dans le schéma institutionnel actuel, c'est le Conseil des droits de l'Homme qui est le mieux placé pour assurer le suivi des recommandations des organes indépendants. A cet égard, on a pu s'interroger sur la valeur ajoutée de l'EPU : est-ce vraiment le rôle des Etats d'adresser des « recommandations » à leurs pairs en vue de la mise en œuvre des droits de l'Homme ?<sup>[1]</sup> Ce travail d'analyse juridique, les Experts Indépendants le font déjà et le font en réalité bien mieux que les Etats. Pour éviter que l'EPU ne duplique en moins bien le travail des experts, tout en lui faisant ombrage, il vaudrait mieux conférer à ce mécanisme une fonction exclusive de suivi de leurs recommandations. Ainsi l'EPU aurait-il une vraie valeur ajoutée par rapport aux

autres mécanismes existants, et le Conseil remplirait-il plus efficacement son mandat consistant à « encourager le respect intégral des obligations souscrites par les Etats dans le domaine des droits de l'Homme »<sup>[2]</sup>.

**Olivier de Frouville** est professeur à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas, directeur du Centre de Recherche sur les Droits de l'Homme et le Droit Humanitaire (C.R.D.H.), membre du Comité des droits de l'Homme de l'ONU, ancien membre (2008-2014) et Président-Rapporteur du Groupe de travail de l'ONU sur les disparitions forcées, et membre du Comité de coordination de l'ONU pour les Procédures Spéciales. Suivez-le sur Twitter [@OFrouville](#)

---

<sup>[1]</sup> Voir sur ce point notre analyse critique : « Building a Universal System for the Protection of Human Rights : the Way Forward », in M. Cherif Bassiouni et William A. Schabas (eds.), *New Challenges for the UN Human Rights Machinery. What future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures ?* », Intersentia, 2011, p. 241-266, disponible à l'adresse :

[http://www.frouville.org/Publications\\_files/New%20Challenges%20-%20de%20Frouville.pdf](http://www.frouville.org/Publications_files/New%20Challenges%20-%20de%20Frouville.pdf)

<sup>[2]</sup> résolution de l'Assemblée Générale 60/251, paragraphe 5, d