

Droits de l'homme

De la Commission au Conseil

... **Eric Sottas**, Genève

Directeur de l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT)

Dès le départ, la Commission des droits de l'homme de l'ONU a reçu un mandat politique devant être entériné et mis en œuvre par des politiques : doter la communauté internationale d'un ensemble d'instruments dans le domaine des droits de l'homme, pour clarifier et codifier ce qui relevait du droit coutumier.

La Charte internationale des droits de l'homme représente un effort sans précédent de clarification des obligations des Etats en termes de droits de l'homme, qu'il s'agisse des droits économiques, sociaux et culturels ou des droits civils et politiques. C'est ainsi qu'entre 1946 et 1966, malgré la guerre froide et les importants changements découlant de la décolonisation, un corpus cohérent et universel a vu le jour, réglant les devoirs des Etats en matière de droits de l'homme.

Cette réglementation impose des obligations à une partie, l'Etat, et proclame et protège en même temps les droits d'une autre partie, les individus et les peuples. Les droits de l'homme remettent en cause la souveraineté absolue de l'Etat tant par l'établissement de normes de *ius cogens* que par le contrôle de l'application des conventions internationales. Même si ces instruments ne s'appliquent qu'aux Etats les ayant acceptés par le biais d'une ratification, les

règles fondamentales qu'ils contiennent ont tendance à être interprétées comme la codification du droit international coutumier.

Respect des normes

Avec l'adoption des grands instruments, la Commission s'est trouvée confrontée à une contradiction de moins en moins acceptable : la mise en œuvre des principes qu'elle codifiait ne pouvait être laissée à la seule autorité des Etats.

Très vite il est apparu qu'il ne pouvait être question de se borner à traiter l'aspect normatif et la mise en place d'un système cohérent de règles internationales (déclarations, principes, traités et conventions). La communauté internationale devait également prendre des mesures pour s'assurer du respect de ces obligations par tous les Etats de la planète.

Mais le système de surveillance des comités instaurés par les traités internationaux présentait une faille incontestable : ces organes n'étaient compétents que pour les situations prévalant dans les Etats parties à ces instruments. Dès lors, les Etats les moins enclins à respecter les droits de l'homme étaient aussi ceux sur lesquels il était le plus difficile de faire pression. La Commission, confrontée à des crimes particulièrement graves (l'apartheid en Afrique du Sud,

Une étape importante de la lutte pour la promotion et la protection des droits de l'homme s'est achevée avec la 62^e et dernière session de la Commission des droits de l'homme de l'ONU. Le débat qui a entouré les différents projets en vue d'instaurer un Conseil s'est articulé autour de la perte de crédibilité et d'efficacité de la Commission. Certaines des réformes envisagées risquent toutefois de ne pas atteindre leur but, voire pourraient remettre en cause des avancées considérables effectuées par la Commission.

l'occupation de certains territoires par des Etats membres, les violations des droits de l'homme organisées systématiquement par des dictatures) devait décider d'agir également comme instance de contrôle et de surveillance.

Progressivement, elle en est ainsi venue à assumer deux rôles qui, par certains aspects, sont contradictoires. D'une part, achever le travail normatif qui suppose l'adhésion d'un maximum d'Etats, et donc la négociation avec les plus réticents, et, d'autre part, un rôle de « contrôle » qui, au contraire, suppose une vision dégagée d'arrière-pensées politiques.

La Sous-Commission

Des raisons géostratégiques, de solidarité régionale, voire d'échanges économiques se révélèrent des éléments importants dans la manière dont les membres de la Commission traitaient les différents cas. Des mécanismes furent imaginés pour pallier le problème. La Sous-Commission des droits de l'homme, composée d'experts indépendants, devint ainsi rapidement une instance traitant de l'ensemble des violations, où qu'elles se produisent, notamment dans les pays sensibles. Elle fut le point d'aboutissement de la procédure 1503, procédure qui permettait à des membres de la société civile d'attirer l'attention de la communauté internationale sur des pratiques de violations massives et systématiques dans un pays donné. Après évaluation, la Sous-Commission devait soumettre le cas à la Commission pour un examen plus approfondi et en vue d'interventions à décider par l'Assemblée générale.

Même si au départ la Sous-Commission n'a pas été conçue comme la conscience « indépendante » de la Commission, elle est rapidement devenue un

lieu fondamental du débat sur les violations les plus graves. Les ambassadeurs à la Commission, même s'ils recevaient des instructions de leur capitale, ne pouvaient ignorer les conclusions de la Sous-Commission, ce qui ne manqua pas de susciter des tensions.

La plus vive culmina avec les événements de la place Tiananmen. La Sous-Commission adopta une résolution mettant en cause les autorités chinoises, un des membres permanents du Conseil de sécurité. La Commission décida de ne pas donner suite à cette initiative et le contre-pouvoir que représentaient les experts indépendants de la Sous-Commission fut remis en question. Les experts n'eurent plus le droit d'adopter des résolutions concernant des Etats, ce qui empêcha de mettre à l'ordre du jour de la Commission des situations que les politiques ne voulaient pas aborder. Après la réforme de la Sous-Commission, les seules possibilités de mise à l'examen à partir de sources indépendantes reposèrent sur les mécanismes dits « spéciaux » établis par la Commission. Les groupes de travail (notamment sur la disparition forcée et la détention arbitraire), les rapporteurs spéciaux (sur la torture et les exécutions sommaires par exemple) continuèrent à fournir à la Commission des informations de qualité. Le traitement réservé aux rapports de ces mécanismes allait hélas ! se dégrader.

En effet, une évolution se dessina parallèlement au sein de la Commission même. Le nombre de sièges ayant augmenté, les gouvernements en délicatesse avec les droits de l'homme demandèrent à l'intégrer. Compte tenu du système de scrutin, ils parvinrent, par le jeu des groupes régionaux, à se faire élire comme membres de la Commission, voire à accéder à sa présidence. La fin de la guerre froide, paradoxale-

ment, a accéléré ce processus. Alors qu'auparavant trois groupes de pays s'affrontaient - les pays socialistes, les démocraties libérales et les pays non alignés - et qu'aucun ne pouvait s'assurer l'hégémonie sur la Commission, la re-composition des groupes à la fin des années '90 se fit sur une base géographique et une alliance s'établit entre les pays du Sud et certains autres pays. Le *like-minded group*, grâce à la majorité automatique dont il bénéficiait sur la plupart des dossiers concernant des Etats appartenant à cette coalition, imposa une sélectivité dans les cas examinés, qui fit perdre toute crédibilité aux résolutions de la Commission.

Discrédit et garde-fous

Les « motions de non-action » (destinées à ne pas aborder un sujet), la portion congrue réservée aux mécanismes indépendants et les marchandages sur les résolutions auxquelles se livrèrent les délégations ont certainement été à la source du discrédit qui, peu à peu, coûta à la Commission sa réputation.

Il convient toutefois de souligner que le débat politique et le fait que les Etats étaient représentés dans la Commission par des ambassadeurs, voire des ministres, ne seraient pas des problèmes en soi si le rôle de la Commission se limitait à rédiger et à soumettre à l'Assemblée générale des projets de traités ou de conventions. En effet, pour qu'un traité ou une convention atteigne ses buts, il doit être ratifié par un nombre d'Etats suffisant. C'est la raison pour laquelle une provision prévoit un nombre d'Etat minimum pour l'entrée en vigueur de toute convention.

En revanche, il est beaucoup plus discutabile de soumettre à examen la pratique de tel ou tel Etat par des représentants de gouvernements dont les intérêts peuvent être de fermer les yeux sur certaines violations graves afin de ne pas affecter leurs relations diplomatiques ou leurs intérêts économiques. Il arrive également que les droits de l'homme soient utilisés pour marginaliser un adversaire : la rigueur dont font preuve certains Etats est parfois moins proportionnelle aux reproches adressés à un pays que dictée par la volonté d'en découdre avec un adversaire en l'isolant diplomatiquement.

Les dangers de l'angélisme

Le nouveau Conseil ne saurait donc être constitué uniquement d'Etats au-dessus de tout soupçon. Cette proposition a fait long feu. Il s'est révélé pratiquement et politiquement impossible de dégager des critères d'« honorabilité » permettant à un Etat d'être élu ou à un autre d'être considéré comme indigne de siéger au sein du Conseil.

A juste titre, de sévères critiques ont été adressées à des Etats comme les Etats-Unis qui demandaient de réduire considérablement le nombre des membres de la Commission en prétendant en réserver l'accès uniquement à ceux qui en étaient dignes, tout en revendiquant d'en faire eux-mêmes automatiquement partie. Cette autosatisfaction était d'autant plus choquante qu'elle intervenait après les révélations sur Guantanamo et Abou Ghraïb.

En revanche deux réformes, tendant à assurer un meilleur fonctionnement que celui de la Commission, verront vraisemblablement le jour. La première consiste à remplacer l'actuelle session de six semaines par plusieurs réunions permet-

tant un meilleur suivi de l'évolution de la situation dans les pays où des menaces de violations se font jour. La seconde a trait à un examen systématique de tous les pays de la planète à travers un mécanisme de *peer review*.

En ce qui concerne le premier point, il est incontestable que trois à quatre réunions par année, tenues en fonction de l'évolution de la situation, permettraient d'assurer un meilleur suivi des dossiers. On peut donc espérer que contrairement à ce qui se passait dans la Commission, les résolutions adoptées annuellement ne resteront pas lettre morte et qu'il ne faudra pas attendre douze mois pour constater qu'elles n'ont pas été mises en œuvre. Par ailleurs, pour les Etats qui acceptent de collaborer à une amélioration de la situation, la fréquence de ces rencontres facilitera un échange fructueux pour consolider les progrès enregistrés et mieux identifier les obstacles pouvant freiner la réalisation des objectifs fixés. Il ne faut toutefois pas se bercer d'illusions. La fréquence des sessions ne résoudra pas les problèmes posés s'il n'y a pas une volonté politique des autorités concernées de reconnaître les problèmes posés, d'admettre les critiques et de mettre en œuvre les améliorations demandées.

En ce qui concerne le système de *peer review*, le fait que tout Etat sera à tour de rôle soumis à un examen en profondeur est une mesure pouvant prévenir la sélectivité dont beaucoup se plaignent. Cette mesure toutefois ne garantit nullement un examen objectif des situations analysées. Il est indispensable que l'examen soit le plus transparent possible, c'est-à-dire que non seulement l'Etat concerné puisse présenter la situation prévalant dans le pays, mais que des ONG authentiquement indépendantes

soient entendues et que les conclusions des experts indépendants priment sur les considérations politiques.

Des défis pour le nouveau Conseil

Les enseignements de la Commission ne se limitent pas aux questions de structure. Au cours de ses années d'existence, elle a contribué à relativiser le concept de souveraineté de l'Etat en affirmant que les individus ont des droits qu'ils peuvent faire valoir directement au niveau international. Même si les mécanismes mis en place sont encore relativement modestes, la possibilité pour des personnes de saisir certains comités pour faire constater que l'Etat a failli à ses responsabilités et obtenir une condamnation formelle constitue une véritable révolution par rapport à la tradition juridique prévalant avant l'instauration des Nations Unies.

Par ailleurs, les droits de l'homme sont passés d'une approche éthique et philosophique à un véritable système de droit, y compris en ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels. Même s'il est vrai que pour cette catégorie, la Commission a rencontré davantage de difficultés pour définir la *justiciabilité* de ces droits. La prééminence du droit international des droits de l'homme sur le droit positif des Etats concernés est aujourd'hui largement admise, et les définitions relatives aux violations les plus graves, comme l'atteinte à l'intégrité physique ou psychique, à la liberté individuelle et aux autres droits collectifs, sont clairement définies et s'imposent à tous. L'égalité homme-femme, les droits des minorités, de l'enfant sont reconnus de façon pratiquement universelle, même s'ils ne sont pas toujours respectés.

Ces acquis de la Commission, dont on aimerait croire qu'ils font définitivement partie du patrimoine de l'humanité, sont aujourd'hui plus menacés qu'il y a une vingtaine d'années.

Retours en arrière

Après les attentats du 11 septembre, il a fallu trois ans à l'Organisation mondiale contre la torture pour obtenir que la Commission intègre une référence à la prohibition de la torture comme norme de *jus cogens*. La coalition qui s'est constituée pour atteindre ce résultat n'a pas réussi à convaincre les rédacteurs de la résolution de rappeler que les traitements cruels, inhumains ou dégradants sont également prohibés et qu'il ne peut en aucun cas être dérogé à cette interdiction. Dans les années 1960 pourtant, les membres de la Commission n'avaient pas hésité à adopter l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui stipule clairement l'*indérogeabilité* de la prohibition de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants, quelles que soient les menaces pesant sur la sécurité de l'Etat. En outre, la jurisprudence des tribunaux internationaux, et récemment sur l'ex-Yougoslavie, a systématiquement rappelé que l'interdiction de la torture est une norme de *jus cogens*.

Le fait que, vingt ans après, les délégations siégeant dans la Commission des droits de l'homme se montrent réticentes ou frileuses à rappeler ce qui est universellement admis depuis des décennies en dit long sur les risques de voir relativiser les normes les plus importantes et les plus contraignantes du droit international des droits de l'homme.

Deux défis se posent donc au Conseil. Tout d'abord, inventer les mécanismes indispensables à un examen objectif et

impartial de toute situation nationale, par des experts indépendants uniquement préoccupés du respect des normes découlant des traités et du droit coutumier international. Cela suppose non seulement le maintien des procédures spéciales mises en place par la Commission, mais également le renforcement de leur position et de leur autorité pour résister à toute pression politique. Le risque de voir le nouveau Conseil retomber dans les ornières de la sélectivité est loin d'être écarté par la réforme actuelle.

Par ailleurs, le Conseil devrait s'attacher à lutter contre l'érosion des normes fondamentales par un relativisme politique ou culturel et par des interprétations en contradiction avec la doctrine et la jurisprudence internationale. La manière dont certains Etats prétendent redéfinir de façon plus restrictive la torture et exclure la prohibition absolue des traitements cruels, inhumains ou dégradants n'est malheureusement pas un phénomène isolé.

Après avoir été méprisés et présentés comme des droits relevant davantage de la morale et de la politique, les droits de l'homme sont aujourd'hui reconnus mais leur portée est souvent contestée par ceux-là mêmes qui s'en étaient fait les promoteurs. Le Conseil devra veiller à protéger cet acquis et la meilleure manière de ne pas reculer, c'est d'avancer.

E. S.

Une version plus étoffée de cet article peut être lue sur www.choisir.ch.