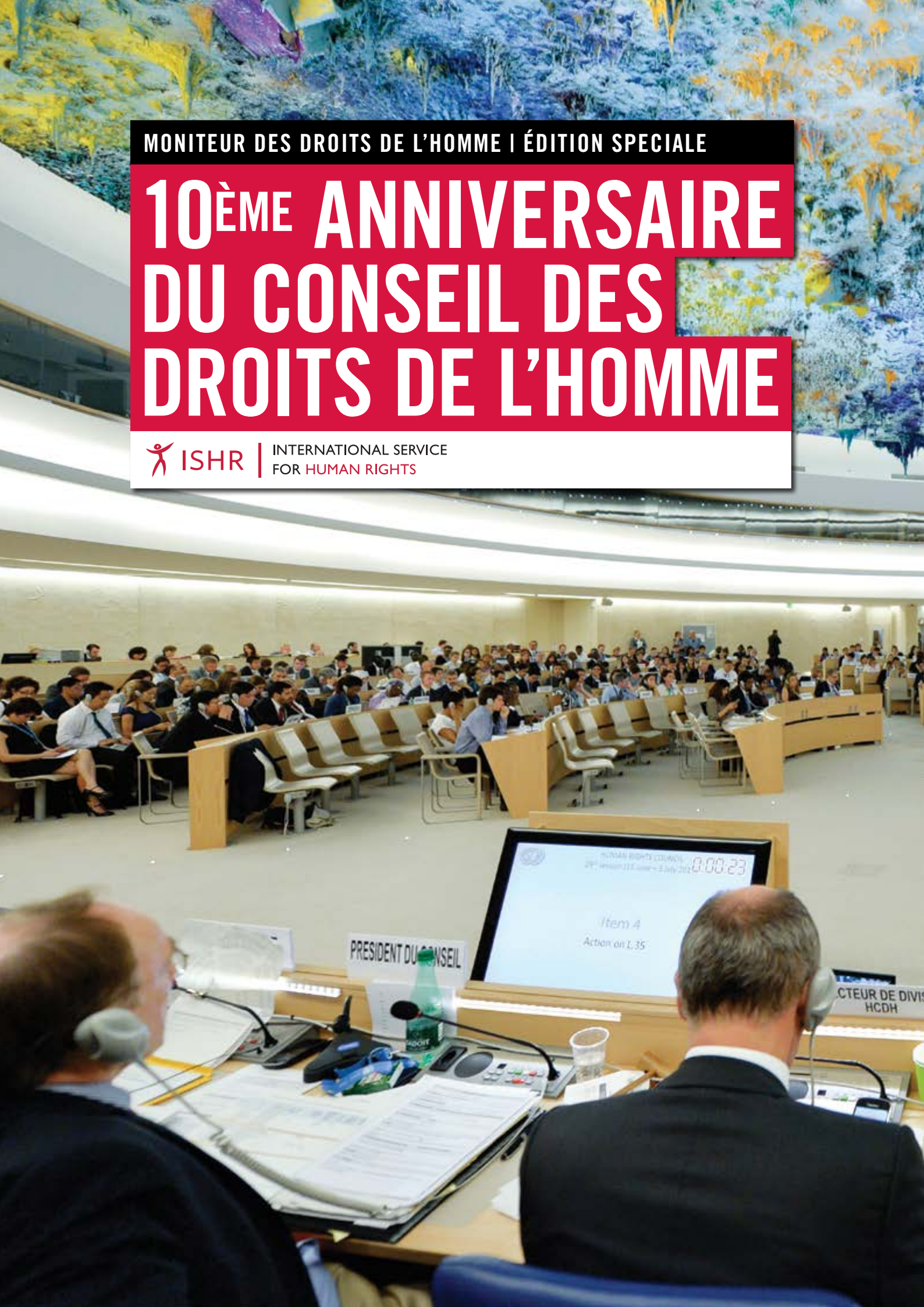
MONITEUR DES DROITS DE L'HOMME I ÉDITION SPECIALE

10ÈME ANNIVERSAIRE DU CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME

ISHR | INTERNATIONAL SERVICE FOR HUMAN RIGHTS



EDITION
Sarah M Brooks, Michael Ineichen, Ben Leather, Phil Lynch, Tess McEvoy,
Ana Monica Rauss-Bicho, Madeleine Sinclair, Olivia Starrenburg, Fanny Toutou-Mpondo.

TRADUCTION
Claire Houdon, Esther Oyeyi, Zoé Perrenoud, Evelyne Santana.

GRAPHISME
Cara Pittendrigh

PHOTO DE COUVERTURE
© UN Photo/Jean-Marc Ferré

DROIT D'AUTEUR ET DISTRIBUTION
Copyright © 2016. Service International pour les Droits de l'Homme (ISHR).
Le contenu de cette publication peut être reproduit à des fins de formation, enseignement ou toute autre visée non commerciale, à condition qu'ISHR soit clairement cité comme référence. Vous pouvez également distribuer cette publication et rediriger votre site Internet vers elle (hyperliens), à condition de citer explicitement ISHR comme source. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite à des fins commerciales sans l'autorisation expresse et préalable des détenteurs des droits d'auteur.

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ
Bien que tous les efforts aient été déployés pour assurer l'exactitude et la fiabilité des informations contenues dans la présente publication, ISHR ne s'en porte pas garant et n'assume aucune responsabilité légale en cas d'erreur figurant dans l'information présentée ou résultant de l'utilisation faite de cette publication. Nous nous ferons un plaisir de corriger toute erreur que vous pourriez nous signaler sur : information@ishr.ch.

REMERCIEMENTS
Le Service International pour les Droits de l'Homme aimerait faire part de sa reconnaissance à la Mission permanente de l'Australie auprès de l'Office des Nations Unies à Genève pour son soutien à ce projet.
Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité des auteurs et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de la Mission permanente.

ISHR

Le Service International pour les Droits de l'Homme (sigle anglais ISHR) est une organisation non gouvernementale (ONG) internationale indépendante qui promeut et protège les droits humains en soutenant les défenseurs des droits humains et en renforçant les normes et les systèmes des droits humains. Il utilise à ces fins une combinaison stratégique de recherche, de plaidoyer, de suivi, de coordination et de renforcement des capacités.

Fondé en 1984 et implanté à Genève et à New York, ISHR a fait ses preuves en contribuant à des changements majeurs dans le domaine des droits humains. Il a, par exemple, facilité la participation de la société civile mondiale à la Déclaration et au Programme d'action de Vienne (1993), conduit l'élaboration de la Déclaration de l'ONU sur les défenseurs des droits de l'Homme (1999), contribué à la création du Conseil des droits de l'Homme de l'ONU (2006), ou encore facilité et coordonné l'adoption des Principes de Jogjakarta sur les droits de l'Homme, l'orientation sexuelle et l'identité de genre (2007).

ISHR s'est grandement impliqué dans le Conseil des droits de l'Homme, et ce depuis le début. Utilisant à la fois la recherche, le développement des capacités, l'élaboration de politiques et le plaidoyer, ISHR s'est en permanence attaché à faire en sorte que le Conseil soit accessible aux défenseurs des droits humains, qu'il les protège des intimidations et représailles, et qu'il soit un vecteur efficace de changement sur le terrain. Nous effectuons également un suivi et soumettons des rapports sur la coopération des Etats avec le Conseil, et plaidons pour qu'il soit demandé aux Etats désirant en devenir membres des comptes relatifs à leur engagement à "soutenir les standards les plus élevés en matière de promotion et protection des droits humains".

TABLE DES MATIERES

10ÈME ANNIVERSAIRE DU CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME – BILAN, ACTIONS ET VISIONS D'AVENIR 1

LA PREMIÈRE DÉCENNIE : ÉVALUATION DE L'IMPACT ET DE L'EFFICACITÉ DU CONSEIL 3

Dixième anniversaire du Conseil des droits de l'Homme : réflexions sur une décennie | Jan Eliasson 4

Réussites, échecs et leçons apprises à ce jour | Luis Alfonso de Alba 5

Aujourd'hui plus que jamais, le monde a besoin d'un Conseil des droits de l'Homme fort | Philip Ruddock 7

Militants en action au cœur du système international : plaidoyer pour le changement au Sri Lanka | Ruki Fernando 8

Engagement personnel envers les droits humains et volonté politique de penser de manière créative: les ingrédients clés d'un leadership réussi | Laura Dupuy 10

La force d'une vision positive : comment le Conseil des droits de l'Homme a adopté à l'unanimité une résolution sur les droits de l'Homme, l'orientation sexuelle et l'identité de genre | John Fisher 12

L'Examen Périodique Universel et les droits économiques, sociaux et culturels : un programme biaisé ? | Ignacio Saiz 14

L'utilité, l'importance et le potentiel du Conseil des droits de l'Homme pour les défenseurs des droits humains travaillant dans des environnements restrictifs | Feliciano Reyna 16

Procédures Spéciales du Conseil des droits de l'Homme : « joyaux de la couronne » dévalués ou outil puissant pour les plus démunis ? | Catarina de Albuquerque 17

Un engagement à haut risque : coopération des défenseurs chinois des droits humains avec le Conseil des droits de l'Homme | CHRD 19

Améliorer le Conseil des droits de l'Homme en dix points-clés | Philippe Dam 22

Pour une utilisation optimale du Conseil des droits de l'Homme sur le continent africain | Hassan Shire 24

Examen Périodique Universel et progrès dans le domaine des droits humains : une étude de cas en provenance d'Australie | Anna Brown 26

Inviter les droits humains à la maison : les institutions nationales des droits de l'Homme et le Conseil des droits de l'Homme | Katharina Rose 28

EXIGER DAVANTAGE DU MANDAT: AMÉLIORER L'ACCESSIBILITÉ, L'EFFICACITÉ ET L'IMPACT DU CONSEIL AU SEIN DU CADRE ACTUEL 31

Recentrer l'action du Conseil des droits de l'Homme sur les mécanismes de mise en œuvre et de responsabilisation et en renforcer l'impact | Zeid Ra'ad Al Hussein 32

Le principal organe des droits de l'Homme de l'ONU peut et devrait jouer un rôle plus important dans la prévention des conflits | Didier Burkhalter 34

Dixième anniversaire du Conseil des droits de l'Homme : réflexions sur le passé et perspectives d'avenir | Choi Kyonglim 35

De l'obligation d'agir sans attendre pour mettre fin aux actes de représailles | Sir Nicolas Bratza 37

Réalisation progressive ? Le rôle du Conseil des droits de l'Homme dans la protection des droits économiques, sociaux et culturels | Lucy McKernan 38

Un potentiel sous-utilisé : renforcer la prise en compte des situations nationales par le Conseil | John Fisher 41

Dixième anniversaire du Conseil des droits de l'Homme | Salil Shetty 44

D'un cycle à l'autre : réalisations et possibilités de l'Examen Périodique Universel | Roland Chauville 46

Des principes plutôt que de la politique : renforcer l'adhésion au Conseil des droits de l'Homme et son impact | Peter Matt 47

Un vote de confiance : renforcer les élections au Conseil des droits de l'Homme | Richard Bennett 48

Surmonter les clivages : une proposition de résolutions « hybrides » au Conseil des droits de l'Homme | Marc Limon 50

Conseil des droits de l'Homme et Conseil de Sécurité : est-il temps d'envisager de meilleures synergies ? | Joanna Weschler 51

La réforme du processus de sélection permettrait de renforcer l'indépendance et l'efficacité des Procédures Spéciales | Rosa Freedman 53

Vers un Examen Périodique Universel accessible, solide, efficace et protecteur | Tess McEvoy et Ben Leather 55

À signalement précoce, réponse efficace : le rôle des défenseurs des droits humains et du Conseil des droits de l'Homme dans la prévention des violations flagrantes et systématiques | Phil Lynch 57

Ce qui se passe à Genève ne devrait pas rester à Genève ou comment la communication, la cohérence et la coopération peuvent renforcer la mise en œuvre | Geir Sjøberg 60

Droits économiques, sociaux et culturels : plaidoyer pour une approche courageuse et sans compromis | Miloon Kothari 62

Un chaînon manquant : quelles relations entre les organes de traités et le Conseil des droits de l'Homme ? | Olivier de Frouville 64

VOIR AU-DELÀ DE 2021: LE CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DU FUTUR 67

Placer le Conseil des droits de l'Homme au rang d'organe principal de l'ONU | Joachim Rücker 68

Pour un véritable Conseil des droits de l'Homme en 2030 : comment renforcer les mécanismes de protection des droits au niveau national | Camila Asano, Gabriela Kletzel, Daniela Quintanilla, et Paulo de Tarso Lugon Arantes 69

Le Conseil des droits de l'Homme : un organe en devenir | Chris Sidoti 71

Le Conseil des droits de l'Homme à l'horizon 2030 : valide ou moribond ? | R. Iniyan Ilango 73

Renforcement du mandat et de l'impact du Conseil des droits de l'Homme : une vision d'avenir (proche ?) | John Pace 74

Dix ans après : de la petite pièce de théâtre à l'interminable opéra | Eric Tistounet 76

Définition d'une norme mondiale relative à la liberté d'expression : réussites et défis de la première décennie du Conseil des droits de l'Homme | Andrew Smith 78

10ÈME ANNIVERSAIRE DU CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME
BILAN, ACTIONS ET VISIONS D'AVENIR

Michael Ineichen *Directeur du plaidoyer auprès du Conseil des droits de l'Homme, Service International pour les Droits de l'Homme (sigle anglais ISHR)*

Plus d'accessibilité aux détenteurs de droits, plus de protection pour les victimes de violations des droits humains, et une meilleure efficacité pour tenir responsables les acteurs étatiques et non-étatiques des violations – voici la direction que le Conseil des droits de l'Homme devrait prendre après ce 10ème anniversaire.

2016 marque la fin de la première décennie du travail du Conseil et c'est l'occasion de faire le bilan de son progrès, définir une vision d'ensemble pour l'avenir et initier des changements de cap nécessaires. Cette édition anniversaire du Moniteur des Droits de l'Homme d'ISHR, qui rassemble un impressionnant éventail de **défenseurs des droits humains, d'acteurs politiques nationaux et internationaux, de dirigeants politiques, et d'experts des droits humains**, originaires de toutes les régions, vise à y contribuer.

Bien que cette introduction n'ait pas pour but de présenter en détail tout l'éventail des perceptions analytiques, de l'expertise et des idées visionnaires contenues dans ce numéro, voici une idée globale de ce qui s'y trouve :

Bilan

Dans les milieux diplomatiques, la création en 2006 du Conseil a créé l'espoir que les défauts de la Commission des droits de l'Homme – souvent qualifiée à tort de « politisée »– seraient miraculeusement effacés, comme si les États pouvaient tout d'un coup mettre de côté leurs intérêts nationaux et placer la protection des droits humains au premier rang de leurs agendas. Il est clair que ces espoirs étaient mal fondés.

Toutefois, plusieurs de nos contributeurs soulignent les succès-clés obtenus par le Conseil. Selon le Haut-Commissaire **Zeid Ra'ad Al Hussein**, ceci inclut l'établissement de « processus sans précédents pour l'examen de problèmes liés aux droits de l'homme » (article en anglais), tandis que le secrétaire de longue date du Conseil, **Eric Tistounet**, avance que le Conseil a agi efficacement « en tirant la sonnette d'alarme dès les premiers signes avant-coureurs d'une crise, et en se penchant sur des violations chroniques et urgentes des droits humains ». Le Vice-Secrétaire général de l'ONU et ancien Ministre des Affaires Etrangères de Suède, **Jan Eliasson**, soutient que, malgré le fait qu'il y ait encore beaucoup à accomplir, le Conseil a joué pendant ses dix premières années un rôle-clé dans la prévention des violations, dans la création d'une mobilisation internationale sur des situations nationales, et dans la promotion de la paix, la sécurité et le développement durable. **Philip Ruddock**, émissaire de l'Australie sur les droits humains, souligne l'importance vitale de la participation de la société civile et des institutions nationales des droits de l'Homme pour la pertinence, l'impact et la mise en pratique des résolutions et recommandations du Conseil.

Du point de vue de la société civile, la création du Conseil semblait incarner la promesse d'une volonté et d'un dynamisme politiques renouvelés visant à s'attaquer aux problèmes en cours et émergents en matière de droits humains. Dix ans plus tard, nombre de ces espoirs ont laissé la place à de nouveaux blocages et à la dure réalité, mais au moins une partie de la promesse a pu être tenue. Comme souligné par **Hassan Shire** et **Philippe Dam**, le Conseil des droits de l'Homme a – du moins dans certains cas – apporté une contribution concrète aux efforts des défenseurs des droits humains visant à attirer l'attention sur les situations urgentes et chroniques de violations des droits humains, que ce soit au Soudan du Sud au Burundi ou encore en Corée du Nord. **Feliciano Reyna** démontre de quelle manière le Conseil peut non seulement aider les victimes à se faire entendre, mais également contribuer à la protection des défenseurs des droits humains, **Anna Brown** réfléchit aux diverses manières dont l'Examen Périodique Universel peur servir de catalyseur pour un dialogue et une mise en application des résolutions et recommandations du Conseil au niveau national, tandis que **Ruki Fernando** tire des leçons capitales de la lutte des activistes sri lankais pour mettre les auteurs de violations face à leurs responsabilités, et l'utilité de la solidarité internationale au Conseil comme élément crucial de ce combat.

Changements immédiats et graduels

Malgré certains progrès, il est clairement nécessaire d'améliorer le travail et l'impact du Conseil.

Plusieurs de nos auteurs s'accordent à dire que l'évolution vers un Conseil des droits de l'Homme plus efficace se fera en plusieurs étapes, dépendra d'une multitude de facteurs, et nécessitera un fort leadership individuel. Néanmoins, ils reconnaissent également tous que de nombreux changements sont possibles « dans les faits » sans qu'il soit besoin de réforme institutionnelle fondamentale :

- Plusieurs auteurs portent un regard critique sur le parti pris du Conseil par rapport aux droits civils et politiques. **Lucy McKernan** demande ainsi qu'un plus grand accent soit mis sur les droits économiques, sociaux et culturels dans les résolutions du point 4.
- **Marc Limon** développe le concept des « résolutions hybrides », qui – si elles sont bien mises en œuvre – aideraient à rendre les résolutions thématiques plus tangibles et plus significatives pour les détenteurs des droits humains dans des pays ou des situations spécifiques.
- Soulignant le rôle des défenseurs et des institutions nationales des droits de l'Homme, **Phil Lynch**, directeur d'ISHR, détaille dans quelle mesure le Conseil pourrait être plus efficace dans la prévention de l'aggravation des crises relatives aux droits humains, et de quelle manière des éléments objectifs pourraient provoquer et orienter des actions é cet égard.

- **Joanna Weschler** propose quelques manières d'améliorer les interactions entre le Conseil de Sécurité et le Conseil des droits de l'Homme et ses Procédures Spéciales visant à mieux promouvoir les droits humains, partie intégrante à la paix et la sécurité internationale.
- **Geir Sjøberg** soutient que des efforts renouvelés pour stimuler la mise en œuvre des résolutions du Conseil sont indispensables, ce qui requiert une transparence et un engagement citoyen, un leadership plus fort, et une cohérence entre les ressources et les politiques.
- Dans des articles séparés, **Catarina de Albuquerque** et **Rosa Freedman** identifient des moyens pour renforcer l'indépendance et l'efficacité des Procédures Spéciales du Conseil et la coopération des États avec ces mécanismes cruciaux.
- **Richard Bennett**, d'Amnesty International, émet des propositions permettant de renforcer le processus d'adhésion au Conseil en s'assurant que les candidats violant ostensiblement les droits humains ne soient pas élus.

Le développement d'une vision

La dernière partie du Moniteur se projette quant à elle vers l'avenir, et contient des réflexions sur ce que le Conseil pourrait devenir d'ici 2030, s'il bénéficie d'une bonne combinaison entre volonté politique, leadership et pression de la société civile. Selon **John Fisher** de Human Rights Watch, le potentiel du Conseil pour gérer les situations affectant les droits humains pourrait être mieux développé à travers une volonté politique, un leadership plus cohérent, des leviers d'actions concernant les situations nationales, et une volonté de s'engager pour ce qui est juste.

Parmi les éléments les plus frappants de la première décennie – et peut-être un succès en lui-même – est le niveau d'investissement par la société civile dans le travail du Conseil, à la fois au niveau des ressources financières et humaines. Tandis que les premières sessions du Conseil étaient caractérisées par un manque relatif de contributions structurées de la part de la société civile, il y a une nette croissance en termes d'implication des ONG dans le travail du Conseil.

Selon trois des principales organisations des droits humains oeuvrant en Amérique Latine – **CELS, Conectas et Corporation Humanas** – la prochaine décennie devrait être utilisée pour faire en sorte que cette implication soit accompagnée par une capacité améliorée pour catalyser les efforts nationaux et une augmentation de la participation sociale. En faisant cela, selon **R. Iniyan Ilango** de FORUM-ASIA, le Conseil doit favoriser des réponses substantives et durables, plutôt que des solutions politiques rapides, et s'assurer qu'il accompagne les transitions politiques jusqu'au bout dans des pays comme le Myanmar ou le Sri Lanka.

Bien que l'engagement de la société civile augmente constamment, un rôle plus proéminent et efficace est nécessaire. **S.E. M. Peter Matt**, Ambassadeur du Liechtenstein, insiste davantage sur l'importance de la société civile. Les défenseurs des droits de l'homme doivent également être en sécurité dans ce processus, et l'ancien président de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, **Sir Nicolas Bratza**, définit en détail le devoir juridique du Conseil de protéger, enquêter et assigner la responsabilité par rapport aux représailles.

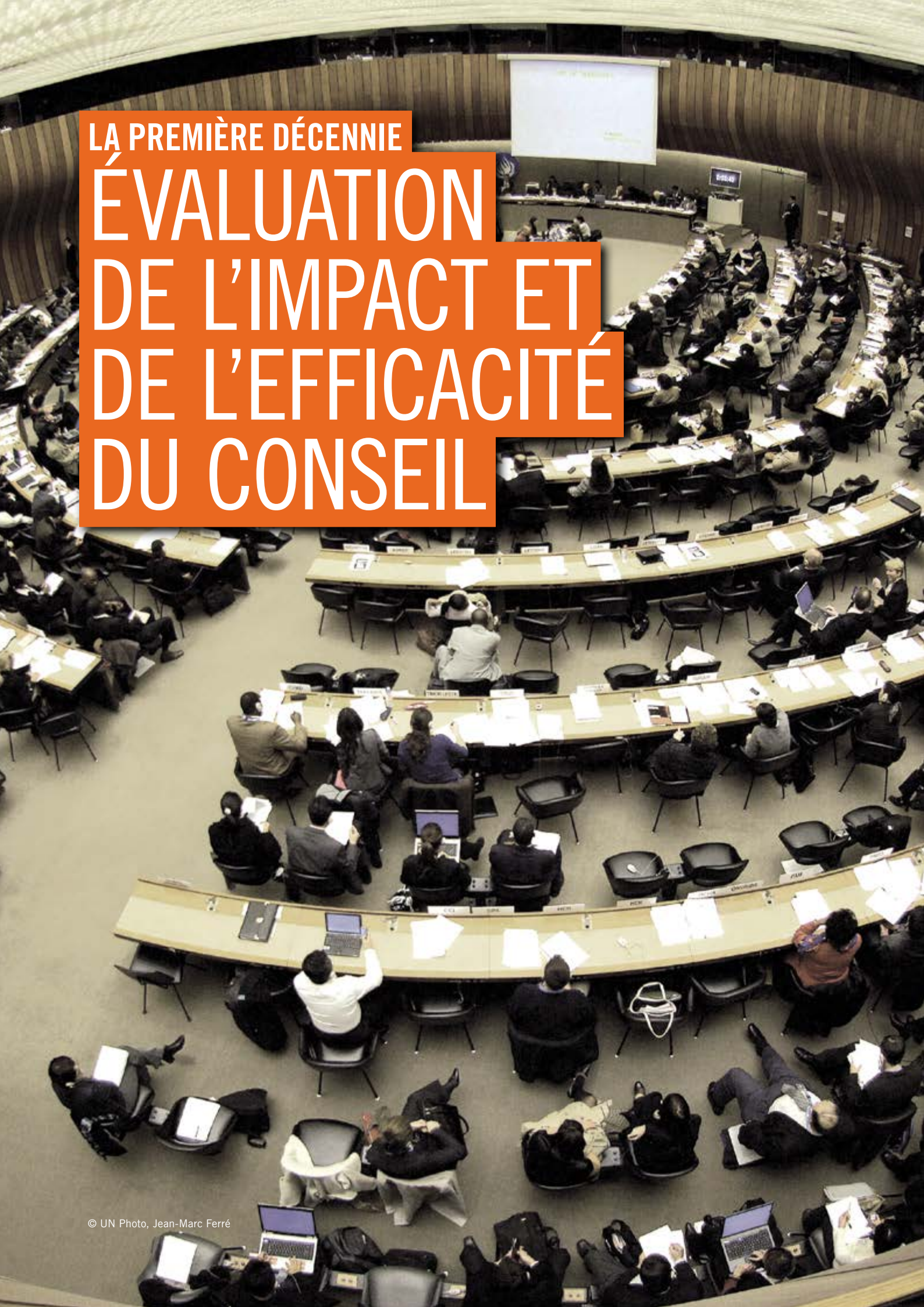
Le Moniteur que vous tenez entre vos mains – ou lisez à l'écran – contient également des messages d'avenir clés de la part du président actuel du Conseil, **Choi Kyong-lim**, et de la part de plusieurs anciens présidents qui ont aidé à façonner le mandat du Conseil. Le tout premier président, **S.E. M. Luis Alfonso de Alba**, appelle à un renforcement du rôle du président du Conseil et du Haut-Commissaire aux droits de l'Homme dans l'organisation de briefings informels visant à prévenir la détérioration de crises affectant les droits humains, et met au défi le Haut-Commissaire de renforcer la contribution analytique de son organisme à l'Examen Périodique Universel. **S.E. Mme Laura Dupuy** souligne le rôle important du président pour assurer le respect continu et la protection des droits humains au sein du travail du Conseil lui-même, y compris le respect du rôle de la société civile. Enfin, **S.E. M. Joachim Rücker** qui fut président en 2015, souligne les avantages à faire du Conseil un organe principal de l'ONU.

Nous espérons que vous avez apprécié cette édition du Moniteur des Droits de l'Homme et que vous pourrez l'utiliser comme **ressource et inspiration**. Faisons de cette seconde décennie du travail du Conseil une décennie décisive, en faisant collectivement du Conseil un organe plus accessible, protecteur et efficace.

Juin 2016

LA PREMIÈRE DÉCENNIE

ÉVALUATION DE L'IMPACT ET DE L'EFFICACITÉ DU CONSEIL



© UN Photo, Jean-Marc Ferré

Dixième anniversaire du Conseil des droits de l'Homme : réflexions sur une décennie

Jan Eliasson *Vice-Secrétaire général de l'ONU*

Dix ans après le vote capital ayant donné naissance au Conseil des droits de l'Homme de l'ONU, de vives inquiétudes demeurent quant à l'érosion généralisée du respect des normes de base relatives aux droits humains et au droit humanitaire. Cependant, nous pouvons également trouver une source d'encouragement dans les acquis rendus possibles par le Conseil, analyse Jan Eliasson.

Je me souviens parfaitement de l'instant où j'ai approuvé la décision de l'Assemblée Générale des Nations Unies d'adopter la résolution créant le Conseil des droits de l'Homme, le 15 mars 2006.

Un nombre incalculable d'heures de travail et de négociations ont finalement abouti à ce moment décisif, point culminant d'une excellente coopération entre Genève et New York, entre les États membres et la société civile, et au sein de la communauté internationale.

Ce jour-là, à mon arrivée au siège de l'ONU, j'ai pénétré dans une salle de l'Assemblée Générale noire de monde. La tension était palpable. Il était largement admis que la Commission des droits de l'Homme était discréditée. Son remplacement par un autre dispositif, plus adapté, n'était toutefois pas acquis. Nous avions pourtant le sentiment que c'était là notre meilleure chance de déterminer un nouveau cap pour le système des droits humains de l'ONU et étions nombreux à penser que nous devions saisir cette occasion.

En tant que président de l'Assemblée Générale, j'avais la difficile tâche, étant donné l'absence de consensus général sur le texte, de décider du mode d'adoption de cette résolution. J'étais persuadé que si, à ce moment précis de notre Histoire, nous n'étions pas capables d'aller de l'avant et de créer un nouvel organe des droits humains, c'était tout le pilier des droits humains de l'ONU qui risquait de s'effondrer.

> *« Le résultat fut au-delà de toutes mes espérances : 170 États membres se déclarèrent en faveur de la création du Conseil, 4 s'y opposèrent et 3 s'abstinrent. Lorsque j'abaissai le marteau, l'assistance dans la salle se leva pour applaudir, les uns et les autres se félicitant mutuellement. Ce fut un moment inoubliable.*

J'ai finalement choisi le vote. Le résultat fut au-delà de toutes mes espérances : 170 États membres se déclarèrent en faveur de la création du Conseil, 4 s'y opposèrent et 3 s'abstinrent. Lorsque j'abaissai le marteau, l'assistance dans la salle se leva pour applaudir, les uns et les autres se félicitant mutuellement. Ce fut un moment inoubliable.

Trois mois plus tard, en juin 2006, le tout nouveau Conseil des droits de l'Homme tint sa première session à Genève. Les premiers mois du Conseil furent difficiles. Pour nombre d'entre nous, certains des maux de l'ancienne Commission semblaient refaire surface. Certains pays décidèrent de ne pas rejoindre ce nouveau Conseil. Quant à moi, j'essuyai de nombreuses critiques pour avoir aidé à créer une entité qui risquait de répéter les erreurs de sa prédécesseure.

Pourtant, au fil des ans, le Conseil des droits de l'Homme a su faire taire ces premières critiques de manière convaincante, leur donnant tort sur bien des points.

L'Examen Périodique Universel du Conseil a généré des discussions sur les droits humains extraordinairement bénéfiques et a favorisé la transparence dans ce domaine dans chaque État membre, permettant pour la première fois l'élaboration d'une feuille de route mondiale sur les progrès réalisés en matière de droits humains.

Je considère également que les titulaires de mandat au titre des Procédures Spéciales ont joué un rôle essentiel, nous alertant sur la dégradation de certaines situations et proposant des solutions. Les Rapporteurs Spéciaux existaient déjà sous la Commission. Le Conseil des droits de l'Homme a multiplié leur nombre (de 35, ils sont passés à 55) et a diversifié leurs mandats.

J'accorde une importance particulière au dialogue que les Rapporteurs établissent avec de nombreuses personnes dans le cadre des visites de pays. Ils parviennent ainsi à susciter le débat public et à faire progresser, de façon générale, la protection des droits humains. Je joins ma voix à celle du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme et exhorte tous les États à adresser des invitations permanentes aux titulaires de mandat et à coopérer pleinement avec eux.

Les Procédures Spéciales figurent parmi les outils majeurs d'alerte précoce du Conseil des droits de l'Homme. La réponse apportée par le Conseil à la situation au Burundi en décembre dernier est un exemple parmi d'autres du rôle que les Procédures Spéciales peuvent jouer en suscitant une réaction internationale face à une situation critique.

Le Conseil des droits de l'Homme est également intervenu dans le cadre de crises récentes, persistantes, en Syrie, en Libye, au Sri Lanka et au Myanmar. Il s'est appuyé sur les sessions extraordinaires et les commissions d'enquête afin d'exercer une pression politique et d'empêcher la survenue de violations. Les actions menées par le Conseil des droits de l'Homme ont souvent déclenché la mise en œuvre de mesures par le Conseil de Sécurité et l'Assemblée Générale à New York. Enfin, le Conseil a aidé à faire entendre les voix essentielles de la société civile.

La réussite du Conseil et, plus généralement, de l'ONU doit se mesurer à l'aune de ses résultats en matière de protection, promotion et réalisation des droits humains pour tous, dans l'ensemble des États membres.

La création du Conseil des droits de l'Homme a été accompagnée de mesures parallèles visant à renforcer les liens entre les trois piliers interdépendants de l'ONU : la paix, le développement et les droits humains.

Même si des centaines de millions de personnes sont aujourd'hui sorties de la plus extrême pauvreté, la crise mondiale du sous-développement sévit toujours. Dans de nombreuses régions du monde, de graves menaces pèsent sur la paix et la sécurité mondiales. Les inégalités, d'un pays à un autre, mais également au sein des pays, accusent une hausse dangereuse et sans précédent. Les conséquences du changement climatique s'aggravent. Et nous sommes encore loin de vivre dans un monde où seraient pleinement respectés l'intégralité des droits indivisibles économiques, sociaux, culturels, civils et politiques.

Dans ce contexte, le Conseil des droits de l'Homme est une institution essentielle, appelée à jouer un rôle majeur. Nous devons renforcer les synergies entre le Conseil, basé à Genève, et les mécanismes basés à New York. Nous devons nous assurer que les défenseurs des droits humains et les représentants de la société civile aient pleinement accès au Conseil et à ses mécanismes.

L'initiative « *Human Rights Up Front* » (« Les droits de l'homme avant tout ») du Secrétaire Général de l'ONU, avec laquelle je collabore étroitement, aide l'ONU à conjuguer ensemble paix, sécurité, développement et droits humains, et à attirer l'attention sur les premiers signaux d'alerte en cas de conflits émergents. Nous devons constituer un ensemble cohérent afin que les entités de l'ONU puissent collaborer pleinement et travailler avec le Conseil des droits de l'Homme, le Conseil de Sécurité et les autres instances auxquelles les États membres appartiennent.

Les droits humains sont au cœur du tout nouveau Programme mondial de développement durable à l'horizon 2030 qui inclut l'engagement d'aider les membres les plus vulnérables de la grande famille humaine et de n'abandonner personne sur le bord de la route.

Dix ans après ce vote crucial qui devait favoriser les travaux de l'ONU pour les droits humains, le Secrétaire Général et moi-même ne pouvons qu'exprimer notre profonde inquiétude face à l'effritement généralisé du respect de certaines normes élémentaires en matière de droits humains et du droit humanitaire international. Nous nous sentons pourtant encouragés à poursuivre nos efforts du fait des réalisations rendues possibles grâce au Conseil des droits de l'Homme. Nous sommes optimistes quant au rôle croissant que le Conseil sera appelé à jouer afin d'assurer la responsabilisation, de préserver la dignité humaine et de promouvoir les valeurs universelles de la Charte de l'ONU. ■

Réussites, échecs et leçons apprises à ce jour

Son Excellence Luis Alfonso de Alba *Ambassadeur du Mexique et premier président du Conseil des droits de l'Homme. Article traduit de l'espagnol à l'anglais puis au français*[1]

Après dix ans il est temps de se demander : quels sont les réussites et accomplissements du Conseil; ses imperfections et ses limites ? Comment améliorer son fonctionnement ? Autant de questions que se pose M. l'Ambassadeur Luis Alfonso de Alba.

Le 18 juin 2007, soit un an après sa première réunion, alors que j'en étais encore le président, le Conseil des droits de l'Homme (le Conseil) a réussi à adopter le plan de structuration de l'institution contenant des éléments innovants qui ont guidé son travail au cours de la première décennie. Le Conseil est indiscutablement le résultat d'un effort immense pour préserver l'héritage de la Commission des droits de l'Homme – créée via l'adoption de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme en 1948 et supprimée en 2006 – tout en abandonnant simultanément les usages et démarches qui ont petit à petit affaibli la capacité de la Commission à promouvoir et protéger les droits humains à cause de la polarisation, la partialité et la sélectivité qui ont caractérisé ses dernières années.

Après dix ans il est temps de se demander : quels sont les réussites et accomplissements du Conseil; ses imperfections et ses limites ? Qu'y a-t-il à faire pour améliorer son fonctionnement ? La réflexion devrait se faire tant sur l'ancienne Commission des droits de l'Homme, que sur les nouveaux éléments et approches acceptés dans le plan de structuration de l'institution, en particulier l'Examen Périodique Universel (EPU), le renforcement des Procédures Spéciales et l'influence du Conseil au sein du réseau des Nations Unies, ainsi que son travail de prévention.

Il est aussi temps d'examiner le comportement des 47 membres du Conseil, en tant qu'individus et comme membres d'un collectif, au travers de leur participation à des groupes formels et informels. Il y a lieu de tenir compte de la mesure dans laquelle ils ont respecté la lettre et l'esprit des réformes adoptées, en particulier le besoin de promouvoir la coopération internationale en matière de droits humains, en embrassant les standards internationaux les plus élevés, ceci avec un sens aigu de leur responsabilité individuelle.

1 Remerciements à Gustavo Torres pour son soutien à l'élaboration de ce texte.

Certains verront plus de réussites que d'échecs et manquements. D'autres maintiendront leurs éternelles critiques compte-tenu de l'incapacité du Conseil à résoudre tous les problèmes affectant les droits humains, ou de ses fréquents silences face à des violations massives et systématiques. Quelle que soit votre position, il est important que toute évaluation de la première décennie du Conseil soit honnête, réaliste et ferme.

« Certains verront plus de réussites que d'échecs et manquements. D'autres maintiendront leurs éternelles critiques compte-tenu de l'incapacité du Conseil à résoudre tous les problèmes affectant les droits humains, ou de ses fréquents silences face à des violations massives et systématiques. Quelle que soit votre position, il est important que toute évaluation de la première décennie du Conseil soit honnête, réaliste et ferme.

Il est particulièrement urgent d'effectuer une évaluation critique de l'EPU, car il s'agit d'un des principaux accomplissements du plan de structuration de l'institution. Ce nouveau mécanisme doit continuer à être utilisé pour examiner la situation des droits humains dans tous les Etats membres de l'ONU, en évitant le « deux poids deux mesures », et en favorisant le dialogue et la coopération. L'EPU est déjà entré dans les habitudes de travail et a permis de faire tomber nombre de tabous, appréhensions et doutes. Les pays savent maintenant que la situation des droits humains sur leur territoire sera examinée périodiquement, sans confrontation majeure.

Néanmoins l'EPU doit faire face à des défis dans la mise en pratique et le suivi de ses recommandations. Ces dernières deviennent souvent routinières, représentant parfois un exercice superficiel, pour diverses raisons : manque de dialogue ; absence de soutien analytique de la part du Haut-Commissariat de l'ONU aux droits de l'Homme ; absence de procédure visant au suivi régulier des recommandations émises lors de chaque cycle, y compris les recommandations rejetées par l'Etat en question.

S'engager en faveur du processus de l'EPU c'est permettre un dialogue interactif impliquant des experts en droits humains. Cela ne devrait pas être sacrifié au motif d'une augmentation de la participation d'Etats observateurs. Le processus requiert aussi de recevoir des contributions de qualité, issues de sources diverses, société civile y compris. Absolument rien ne justifie qu'à ce jour, le processus n'inclue aucune analyse de la part du Haut-Commissariat, ce dernier se contentant de fournir une aide logistique au processus.

Il est également nécessaire d'effectuer un examen critique des Procédures Spéciales, tant celles dont le Conseil a hérité de la défunte Commission, que celles qu'il a créées au cours de ses dix premières années. Leur fonctionnement est crucial pour la crédibilité et l'efficacité du système international des droits humains. Ainsi, la pertinence des mandats existants et le besoin de coordination avec les autres devraient être examinés périodiquement pour éviter la fragmentation ou la duplication du travail. De plus, il est important d'aborder des problèmes de longue date avec plus de détermination : le processus de sélection des candidats pourrait être amélioré ; plus de ressources et de personnel sont requis pour fournir un soutien plus homogène aux Rapporteurs et Experts ; la coopération entre Etats et titulaires de mandats devrait être renforcée, comme devrait l'être le respect de leur travail ; le processus de sélection et suivi de visites de pays devrait être amélioré ; et une plus grande pression devrait être appliquée aux Etats qui ne coopèrent pas. Il ne s'agit ici que de quelques-unes des tâches qui restent à accomplir.

L'efficacité des droits humains réside dans leur indivisibilité et leur interrelation. Néanmoins il reste encore nécessaire d'instaurer une culture holistique au sein du système des droits humains de l'ONU. La capacité préventive du Conseil doit aussi être renforcée par rapport à sa capacité de réaction et il devrait avoir un plus grand pouvoir de rassembler et influencer. Le nombre de sessions spéciales a décliné et en demander une est devenu un problème politique. Par conséquent, le président du Conseil et le Haut-Commissaire aux droits de l'Homme devraient avoir une plus grande autorité pour convoquer une réunion, même si elle est de nature informative ou informelle.

Finalement, bien que le plan de structuration de l'institution préconise le dialogue plutôt que la confrontation, il n'a pas été possible d'atténuer la polarisation des débats lors de négociations telles que : la discussion sur le programme de travail dont le but est de rendre plus efficaces les trois sessions annuelles régulières du Conseil ; la révision du statut du Conseil, même si cela n'est pas considéré comme viable à court terme ; et une meilleure relation, moins fragile, basée sur des fondements plus solides avec l'Assemblée Générale et les autres organes de l'ONU, tel le Conseil de Sécurité.

Il est aussi nécessaire de réduire le poids et l'influence de groupes régionaux ou de négociation. Par définition, ils mènent à des décisions basées sur le plus petit dénominateur commun. Par ailleurs, la place des défenseurs des droits humains et autres acteurs de la société civile devrait être renforcée, plus particulièrement celle des groupes représentant des femmes, des jeunes, des personnes en situation de handicap et des populations autochtones qui ont joué un rôle essentiel dans les réussites du Conseil au cours de cette dernière décennie. ■

S.E. M. L'AMBASSADEUR LUIS ALFONSO DE ALBA a été le premier président élu du Conseil des droits de l'Homme de l'ONU, du 19 juin 2006 au 18 juin 2007, période durant laquelle le plan de structuration de l'institution a été élaboré. M. l'Ambassadeur De Alba est actuellement Ambassadeur du Mexique à Vienne en Autriche.

Aujourd'hui plus que jamais, le monde a besoin d'un Conseil des droits de l'Homme fort

Philip Ruddock *Émissaire de l'Australie pour les droits humains*

Selon M. Ruddock, le Conseil des droits de l'Homme doit veiller à accorder une attention soutenue et de haut niveau aux situations nationales, à soutenir les transitions démocratiques et les progrès dans le domaine des droits humains et à renforcer son appui à la société civile, à Genève comme sur le terrain.

Les droits humains sont au cœur des Nations Unies depuis 70 ans. De la Charte de 1945 aux Objectifs de Développement Durable de 2015, les droits humains ont été au centre des valeurs, des activités et des objectifs de l'ONU.

Nous vivons une période de crises humanitaires prolongées et de changements rapides et déstabilisants. Comme la Ministre australienne des Affaires Étrangères, Mme Julie Bishop, l'a déclaré l'année dernière à l'Assemblée Générale de l'ONU, la montée des groupes terroristes comme Daesh, les ravages continus du régime nord-coréen et la persistance des formes contemporaines d'esclavage accentuent la nécessité pour l'ONU de mener un programme ambitieux en matière de droits humains, aujourd'hui plus que jamais.

« Le succès du Conseil des droits de l'Homme s'explique également par l'approche inclusive adoptée par l'institution. En accordant un rôle fondamental à la participation de la société civile et des institutions nationales des droits de l'Homme, le Conseil a obtenu d'excellents résultats.

En 2006, l'Australie a soutenu la résolution historique de l'Assemblée Générale qui a créé le Conseil des droits de l'Homme. Nous étions en effet conscients de la nécessité de créer un organe qui promeuve et protège plus efficacement les droits humains partout dans le monde. Au cours des dix dernières années, le Conseil des droits de l'Homme a montré qu'il était capable de s'attaquer aux questions les plus difficiles en matière de droits humains dans le monde et de contribuer à l'effort international dans ce domaine. L'Australie est déterminée à veiller à ce que le Conseil des droits de l'Homme continue d'apporter de l'espoir aux victimes et faire progresser les droits humains pour tous.

Au moment de la création du Conseil des droits de l'Homme, l'Australie avait affirmé que la réussite du nouvel organe se mesurerait véritablement aux améliorations concrètes qu'il apporterait à la vie des personnes dont les droits sont violés. Le dixième anniversaire du Conseil des droits de l'Homme est l'occasion de se pencher sur les réalisations du Conseil et sur la façon dont il peut rester efficace et pertinent au cours des décennies à venir.

Des résultats considérables

Du point de vue de l'Australie, les résultats obtenus par le Conseil des droits de l'Homme sont considérables. La souplesse dont a fait preuve le Conseil face à des situations très diverses y est pour beaucoup. Par le biais de ses Procédures Spéciales, de ses commissions d'enquête, de ses missions d'établissement des faits et d'autres mécanismes, le Conseil a montré qu'il pouvait identifier les situations préoccupantes en matière de droits humains, enquêter sur les violations, faire des recommandations utiles et établir les responsabilités.

Les réponses du Conseil doivent continuer à refléter les caractéristiques uniques de chaque situation nationale. Les situations les plus critiques en matière de droits humains doivent continuer à recevoir une attention soutenue et de haut niveau. C'est pour cette raison qu'en 2014, l'Australie a dirigé les efforts en vue de placer la situation en République Populaire Démocratique de Corée à l'ordre du jour du Conseil de Sécurité de l'ONU. L'Australie soutient le rôle du Conseil des droits de l'Homme en tant que mécanisme d'alerte précoce pour empêcher l'escalade dans les abus et les violations des droits humains. Le Conseil des droits de l'Homme devrait également engager une coopération constructive avec les pays en transition et proposer un appui technique efficace en considération des améliorations tangibles en matière de droits humains. La récente coopération du Conseil avec le Sri Lanka est un bon exemple de ce type d'approche dans la pratique. L'Australie soutient également les efforts de collaboration pour promouvoir l'amélioration de la situation en matière de droits humains au Myanmar et ailleurs.

Du point de vue de l'Australie, la procédure d'Examen Périodique Universel (EPU) du Conseil des droits de l'Homme a joué un rôle fondamental dans l'efficacité des travaux du Conseil car elle met en relief l'universalité des droits humains. L'EPU est un mécanisme d'examen par les pairs sans équivalent dans l'histoire des relations internationales. Il a permis de générer un vaste ensemble d'évaluations et d'examiner le champ complet des pratiques en matière de droits humains. Mais pour que l'EPU tienne toutes ses promesses, il faut que l'accent soit à nouveau mis sur la mise en œuvre de ses recommandations. Lors du deuxième cycle de l'EPU en novembre 2015, l'Australie a pris l'engagement de développer un mécanisme public et accessible visant à évaluer les progrès effectués par le pays dans la mise en œuvre des recommandations de l'EPU, notamment par le biais d'une déclaration publique périodique. Nous encourageons les autres États membres à envisager des approches similaires.

Le succès du Conseil des droits de l'Homme s'explique également par l'approche inclusive adoptée par l'institution. En accordant un rôle fondamental à la participation de la société civile et des institutions nationales des droits de l'Homme, le Conseil a obtenu d'excellents résultats. Les groupes de la société civile ont apporté de la richesse et de la consistance aux délibérations du Conseil et ont aidé à faire le lien entre la réalité des situations nationales sur le terrain et les décisions prises à Genève.

Dans ce contexte, les actes d'intimidation et de représailles à l'encontre des organisations non-gouvernementales et des défenseurs des droits humains en raison de leur coopération avec le Conseil des droits de l'Homme sont inacceptables et n'ont pas leur place au sein du Conseil. L'Australie appuie d'ailleurs les efforts menés, en particulier par les institutions nationales des droits de l'Homme, en vue d'étendre la norme par excellence promue par le Conseil des droits de l'Homme en matière d'engagement de la société civile à d'autres organes de l'ONU comme la Commission de la condition de la femme.

Un engagement à soutenir le travail du Conseil

Dix ans après la création du Conseil des droits de l'Homme, l'Australie reste persuadée de la valeur de cette institution et continue d'appuyer ses travaux. L'Australie brigue un premier mandat au Conseil pour 2018-2020. En tant que membre du Conseil, nous apporterons les valeurs et qualités qui ont marqué notre engagement au cours de la décennie passée, notamment : une approche privilégiant les résultats concrets ; un engagement de principe à respecter les normes les plus élevées en matière de droits humains et à toujours chercher à améliorer notre bilan dans ce domaine ; notre compréhension de la diversité bâtie sur la dimension multiculturelle de la société australienne ; notre engagement profond envers notre région indo-pacifique et un appui actif aux peuples autochtones ; et une approche ouverte et pragmatique face aux propositions visant à renforcer le Conseil des droits de l'Homme et ses mécanismes.

Nous chercherons à mettre un accent spécial sur l'égalité des sexes, la gouvernance, la liberté d'expression, les droits des peuples autochtones, les institutions nationales des droits de l'Homme et le renforcement des capacités. Nous continuerons également à défendre vigoureusement l'abolition de la peine de mort et les droits des personnes en situation de handicap.

Je félicite le Conseil à l'occasion de son dixième anniversaire et je me réjouis de la coopération étroite et continue de l'Australie avec le Conseil dans les décennies à venir. ■

LE DÉPUTÉ PHILLIP RUDDOCK est émissaire de l'Australie pour les droits humains. L'Australie est candidate à l'élection du Conseil des droits de l'Homme pour 2018-2020. Suivez la Mission permanente de l'Australie auprès de l'ONU à Genève sur Twitter : @AustraliaUN_GVA.

Militants en action au cœur du système international : plaidoyer pour le changement au Sri Lanka

Ruki Fernando ***Militant des droits humains et conseiller de l'INFORM Human Rights Documentation Centre (IHRDC). Cet article a été publié pour la première fois sur OpenDemocracy.net***

Ruki Fernando revient sur une décennie partagée entre horreur et désespoir au Sri Lanka, pendant laquelle les défenseurs des droits humains ont eu besoin du système international pour faire face aux violations flagrantes et systématiques des droits humains dans le pays. Le système international ne se serait toutefois pas mis en branle si les défenseurs ne s'étaient pas activement engagés pour le changement.

Il y a déjà plusieurs années, Stephen Hopgood soutenait[1] qu'à l'avenir, les militants et non les États feraient la différence et, dans une certaine mesure, cette affirmation s'est vérifiée au Sri Lanka. Il ne fait aucun doute que la principale bataille en faveur des droits humains doit être menée sur le sol national. Mais, en certaines occasions, le soutien international, comme celui du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme de l'ONU, est essentiel. Ce fut le cas pour nous entre 2006 et 2014.

Dans les années 2005-2006, je travaillais au secrétariat de FORUM-ASIA, basé à Bangkok. En 2006, lorsque le conflit au Sri Lanka commença à s'intensifier, j'ai décidé de rentrer chez moi. J'ai débarqué dans un pays en plein chaos. Les violations à l'encontre des droits humains étaient légion : disparitions forcées à grande échelle, exécutions extrajudiciaires, déplacements massifs de populations, recrutement forcé (y compris d'enfants), et restrictions sévères concernant les déplacements et les communications. À cette époque, les militants des droits humains, notamment les organisations non-gouvernementales (ONG), les travailleurs humanitaires, les journalistes indépendants, les membres du clergé et les membres de l'opposition qui exprimaient des critiques à l'encontre de l'action du Gouvernement étaient assassinés, disparaissaient, étaient

1 www.opendemocracy.net/openglobalrights/stephen-hopgood/human-rights-past-their-sell-by-date.

arrêtés et maintenus en détention, ou menacés. Les mécanismes nationaux de protection des droits humains, comme le pouvoir judiciaire, la Commission nationale des droits de l'Homme et les commissions spéciales d'enquête, étaient devenus complètement inefficaces.

> *« Il était devenu très dangereux d'être militant au Sri Lanka. C'est dans ce contexte que la solidarité internationale est devenue un élément essentiel de notre combat pour les droits humains.*

Il était devenu très dangereux d'être militant au Sri Lanka. C'est dans ce contexte que la solidarité internationale est devenue un élément essentiel de notre combat pour les droits humains. Notre action de sensibilisation internationale avait pour objectif premier l'ONU. Dans un deuxième temps, nous souhaitions cibler le Commonwealth. L'incapacité du Commonwealth à intervenir a jeté le discrédit[2] sur cette organisation, entraînant le boycott par certains chefs d'État de la réunion des chefs de gouvernement des pays du Commonwealth, qui devait se tenir en 2013 à Colombo. Je reste convaincu que le niveau d'atrocités commises au cours de la dernière phase de la guerre, notamment en 2009, aurait été moindre si le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme de l'ONU avait assuré une présence sur le terrain.

En septembre 2008, lorsque le Gouvernement ordonna à toutes les agences de l'ONU de quitter la zone de guerre, la population a supplié qu'on ne l'abandonne pas. Nous n'avons malheureusement pas su convaincre l'ONU de rester. Au début de l'année 2009, alors que la guerre était à son apogée et que le nombre de victimes civiles augmentait de façon spectaculaire, les défenseurs des droits humains, dont je faisais partie, ont tenté d'obtenir la tenue d'une session extraordinaire auprès du Conseil des droits de l'Homme de l'ONU (le Conseil). Et nous l'avons finalement obtenue—mais seulement après la guerre. Elle s'est soldée par un désastre pour le Sri Lanka comme pour l'ONU.

Lors de l'examen interne de l'action de l'ONU, organisé par la suite, il a été reconnu que les « événements au Sri Lanka constituaient, pour l'ONU, un échec retentissant » et que « nombre de hauts responsables de l'institution n'avaient alors pas considéré que la protection des civils relevait de leur responsabilité ». Toutefois, en mars 2012 et en mars 2013, du fait de la pression exercée sans relâche par les groupes de protection des droits humains, le vent a commencé à tourner. En mars 2014, le Conseil a adopté une autre résolution sur le Sri Lanka, demandant au Haut-Commissariat aux droits de l'Homme de mener une enquête sur de graves violations des droits humains et crimes connexes commis au Sri Lanka[3]. Bien que tardive et limitée, cette résolution a été une victoire pour les survivants, les familles des victimes et certains d'entre nous qui avions fait campagne pendant de longues années, même lorsque l'adoption d'une résolution de ce type semblait impossible.

Au mois de septembre 2015, le Haut-Commissariat a publié son rapport d'enquête[4]. Y étaient présentés dans le détail les récits épouvantables des exécutions extrajudiciaires, des disparitions forcées, du recrutement forcé d'enfants, des obstacles à la circulation des personnes qui souhaitaient se rendre dans des zones sûres, des violences sexuelles et sexistes, du recours à la torture, et des détentions arbitraires qui se sont produits de manière massive et systématique. Le Haut-Commissaire a recommandé la création d'un tribunal hybride spécial[5] avec des juges, des procureurs, des avocats et des enquêteurs internationaux, afin de contraindre les responsables à rendre compte de leurs actes. Ont également été recommandées d'autres actions internationales, comme l'instauration d'une juridiction universelle et d'enquêtes. Le « tribunal hybride » et la « participation internationale » semblent être ce qui a attiré l'attention des médias. Il convient d'aller plus loin et d'apporter une réponse à d'autres besoins, comme la recherche de la vérité, les dédommagements, le travail de mémoire, les réformes constitutionnelles et la mise en œuvre d'un travail d'analyse. Ces questions-là ont désespérément besoin de l'action des militants de terrain.

Les défenseurs sri lankais des droits humains ont fait porter leurs efforts internationaux de mobilisation sur les organes intergouvernementaux, comme l'ONU, ainsi que le Commonwealth et certains gouvernements. Ces derniers n'ont toutefois revu leur position que parce que d'autres acteurs—moins puissants, sans doute, mais animés d'une détermination sans faille—se sont engagés avec passion et ont, sans relâche, exercé une pression sur ces institutions. La forte implication des survivants et des familles de victimes a joué un rôle majeur dans la campagne de sensibilisation internationale. Les mères, pères et épouses de victimes sont venus témoigner, courageusement, devant les hauts représentants de gouvernements étrangers et de l'ONU, au Sri Lanka ou à Genève. Parmi ces visiteurs réguliers et ardents défenseurs figuraient Mme Sandya Ekneligoda, l'épouse d'un journaliste cinghalais porté disparu, et M. Manoharan, père d'un adolescent tamoul assassiné sur une plage en 2006.

> *« Les mères, pères et épouses de victimes sont venus témoigner, courageusement, devant les hauts représentants de gouvernements étrangers et de l'ONU, au Sri Lanka ou à Genève.*

En dépit de la répression du Gouvernement à l'encontre des médias locaux, certains médias internationaux ont continué de présenter les histoires des survivants, victimes des violations des droits humains, et des familles de personnes disparues ou décédées, mettant notamment

2 www.opendemocracy.net/openglobalrights/trinanjan-radhakrishnan/will-commonwealth-finally-step-up-in-sri-lanka.
3 http://un.lk/news/opening-remarks-by-un-high-commissioner-for-human-rights-navi-pillay/.
4 ibid.
5 www.opendemocracy.net/openglobalrights/kate-croninfurman/small-steps-forward-international-pressure-and-accountability-for.

l'accent sur leur combat pour la vérité et la justice. Certes, l'intérêt des médias n'était pas toujours soutenu et les sujets traités étaient souvent très spécifiques. Pourtant, cette couverture de la presse internationale était essentielle car c'était l'occasion de partager une autre version des faits avec le monde entier. Plusieurs écrivains ont passé un nombre d'heures considérable avec les personnes touchées par la guerre dans le Nord du pays et ont écrit le récit de leurs histoires. D'autres auteurs ont tourné des films, se basant sur les témoignages et événements des dernières phases de la guerre et de l'après-guerre. Eux aussi ont dû faire face aux intimidations, à la diffamation et aux restrictions sévères limitant les déplacements vers le Nord. Et une fois arrivés à destination, eux aussi ont été mis sous surveillance et ont été confrontés à nombre d'obstacles. Certains ont même été arrêtés, maintenus en détention et expulsés. Les témoignages ont pourtant survécu par le biais d'articles, de clips vidéo, de films, de photographies et de livres, et ont permis de maintenir l'attention fluctuante du monde sur le Sri Lanka.

Les groupes de la diaspora sri lankaise sont probablement ceux qui ont le plus suscité de controverses. J'en ai rencontré plusieurs : certains ne comptaient que des Tamouls alors que d'autres comptaient en leur sein des musulmans, des Cinghalais et des Tamouls. Certains groupes soutenaient clairement la guerre, la justifiaient et tentaient de couvrir les violences et abus commis par le mouvement des Tigres de libération de l'Eelam tamoul (en anglais : Liberation Tigers of Tamil Eelam ou LTTE) et le Gouvernement sri lankais. Toutefois, nombre des personnes avec lesquelles j'ai conversé semblaient extrêmement inquiètes en raison des événements au Sri Lanka et se préoccupaient du sort des survivants et des familles des victimes de violations des droits humains. Certains groupes sont devenus très influents, sollicitant efficacement les gouvernements étrangers et responsables de l'ONU. Il ne fait pas le moindre doute qu'ils ont contribué à faire évoluer l'ONU sur la question du Sri Lanka.

Pour nous, les années qui se sont écoulées entre 2006 et 2014 ont été des années d'horreur et de désespoir. À cette période, nous, militants locaux, étudiants, artistes et bien d'autres défenseurs des droits humains, avons eu besoin du système international—mais ce système serait resté sourd à nos demandes si nous n'avions pas su exercer des pressions efficaces. Actuellement, nous disposons d'un peu plus de liberté pour travailler au Sri Lanka. Toutefois, nos amis de l'étranger seraient dans l'erreur s'ils estimaient pouvoir nous quitter si tôt, surtout après le long voyage qu'ils ont déjà fait en notre compagnie. Nous ne pouvons qu'espérer que l'ONU et le Commonwealth accentuent leur présence et leurs actions.

Je vous remercie et me réjouis à l'idée de poursuivre cette fructueuse collaboration. ■

Engagement personnel envers les droits humains et volonté politique de penser de manière créative: les ingrédients clés d'un leadership réussi

Son Excellence Laura Dupuy *Ambassadeur de l'Uruguay et ancienne présidente du Conseil des droits de l'Homme de juin 2011 à décembre 2012*

Pour guider le Conseil vers la réalisation de son mandat important, l'engagement personnel de son président envers la promotion et protection entières et efficaces des droits humains et des libertés fondamentales de toutes les personnes, ainsi que la volonté politique de penser différemment, sont essentiels, selon Mme l'Ambassadeur Laura Dupuy, ancienne présidente du Conseil.

Le Conseil des droits de l'Homme a un rôle vital à jouer dans le renforcement de la protection des droits, la prévention des violations, la promotion de la responsabilité, et la mise en œuvre des obligations des Etats en matière de droits humains. Dans cette entreprise, les acteurs de la société civile jouent un rôle clé. Ils rapprochent l'ONU des réalités du terrain, raison pour laquelle leur participation au travail du Conseil est fondamentale. Pour que cette participation se passe en toute sécurité, les défenseurs des droits humains doivent être protégés.

Mon expérience d'un an et demi en tant que présidente du Conseil, durant son 6ème cycle, de juin 2011 à décembre 2012, m'a permis de réaliser que plusieurs aspects de son travail peuvent et doivent être améliorés, même au sein des normes et règles de procédure qui régissent actuellement notre travail au Conseil. Une approche nouvelle, et une volonté politique de s'y tenir, sont vraiment nécessaires.

Un exemple fut l'amélioration en pratique des méthodes de travail de la procédure de plaintes confidentielles, qui gagna en interaction et en potentiel, sans pour autant perdre sa confidentialité.

Une autre étape fut la réflexion sur la manière d'améliorer l'accessibilité au bâtiment et au travail du Conseil, ce qui a changé notre manière de faire les choses au quotidien et nous a poussés à nous identifier aux personnes en situation

de handicap et à chercher des façons pour elles d'interagir ; par exemple en leur donnant accès à une technologie qui puisse les assister, comme une imprimante en braille, ou en leur facilitant physiquement l'entrée à l'ONU, sans encourir des coûts énormes.

La nécessité d'un engagement personnel

Pour guider le Conseil vers la réalisation de son mandat important, l'engagement personnel de son président envers la promotion et protection entières et efficaces des droits humains et des libertés fondamentales de toutes les personnes est essentiel.

« Il ou elle doit se montrer un interlocuteur équitable sur les problèmes relatifs aux droits humains et les problèmes internationaux cruciaux, en essayant d'aborder tous les acteurs pertinents et en les appelant à mieux saisir les problématiques et mieux collaborer dessus.

Il ou elle doit se montrer un interlocuteur équitable sur les problèmes relatifs aux droits humains et les problèmes internationaux cruciaux, en essayant d'aborder tous les acteurs pertinents et en les appelant à mieux saisir les problématiques et mieux collaborer dessus.

Concernant des sujets politiques ou sensibles, il est clair que les gouvernements ont toujours tendance à réutiliser des méthodes qui se sont montrées inefficaces. Ils sont guidés par des intérêts nationaux ou par un contexte juridique ou socio-culturel qui les empêchent de regarder au-delà de ces restrictions et viser le bien commun de l'humanité ou de nos sociétés.

Cinq domaines-clés à améliorer

Le chemin du Conseil vers un meilleur fonctionnement doit inclure cinq éléments-clés.

Premièrement, le message répété par tous les présidents du Conseil a été de demander le respect de tous les droits humains et des libertés fondamentales pour tous, ceci en commençant par les sessions, réunions et espaces du Conseil lui-même. Cela implique de mettre à disposition un espace où les représentants de la société civile puissent interagir, contribuer à la promotion des lois et des normes internationales et leur mise en œuvre sur le terrain, et apporter à la fois des critiques et propositions pour améliorer le respect des droits en se basant sur des bonnes pratiques.

Deuxièmement, il faut se pencher sérieusement sur la question des représailles. L'intimidation et les représailles ont déjà été condamnées par le Conseil dans son ensemble, et par ses présidents successifs, mais gérer ce problème requiert une vigilance constante. Des dialogues avec les pays concernés et des alertes ou demandes claires pour le respect des droits et des libertés doivent être utilisés par les présidents, selon les circonstances. Ceci est particulièrement important et urgent lorsque les cibles sont des participants aux sessions du Conseil, ou des membres de leur famille.

Troisièmement, les ressources financières et humaines à disposition du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme et du Conseil des droits de l'Homme sont encore trop limitées. Des contributions volontaires devraient être utilisées pour soutenir le travail considérable du Conseil, comme par exemple en renforçant les chargés des droits humains dans les bureaux nationaux ou régionaux ou dans les missions de stabilisation de l'ONU. Il serait également besoin de recevoir un budget plus conséquent de la part de l'ONU en soutien aux questions structurelles, tels que le travail des Procédures Spéciales ; ainsi qu'un soutien pour le webcast, qui est le seul enregistrement officiel des réunions du Conseil et de l'Examen Périodique Universel, et un outil pour le suivi efficace des résolutions et des recommandations.

Quatrièmement, alors qu'il est bon de rappeler que le secrétariat du président du Conseil a été graduellement institutionnalisé, la présidence devrait être davantage renforcée. C'est une bonne chose qu'il y ait maintenant une équipe de conseillers au Conseil, ce qui le rend autonome du secrétariat du Haut-Commissariat. Toutefois, le président est continuellement approché par de nombreux acteurs, y compris des gouvernements, des organisations internationales, des ONG, des défenseurs des droits humains, des institutions nationales de droits de l'Homme, des avocats, et des universitaires. Ceci représente une lourde charge pour son bureau qui doit apporter des conseils conformes aux normes internationales des droits de l'Homme ; promouvoir les mécanismes existants ou proposer de nouvelles manières d'avancer, telles que des nouvelles formes de coordination et de synergie aux niveaux international et régional, qui touchent des aspects juridiques, procéduraux ou politiques selon besoin.

En dernier lieu, nous pensons que les droits humains, le développement, la paix et la sécurité sont des buts entrecroisés des Nations Unies. L'Agenda de développement de l'ONU, avec ses Objectifs de Développement Durable et ses indicateurs, sera un guide important pour tous les États leur indiquant comment travailler de manière inclusive et non-. Il est également susceptible d'avoir un impact positif sur nos vies et celles des générations futures.

Le rôle du Conseil des droits de l'Homme sera à coup sûr déterminant pour atteindre cet objectif, à travers ses Procédures Spéciales, le mécanisme et les délibérations de l'EPU, afin d'augmenter la connaissance, la conscience, et les opportunités pour échanger les expériences, et pour obtenir un consensus sur des solutions efficaces et de principe. Sur le long terme, la meilleure solution pour empêcher atrocités et violations des droits humains est d'investir dans la construction de sociétés démocratiques régies par l'état de droit. ■

S.E. MME LAURA DUPUY est l'ancienne Représentante permanente de l'Uruguay à l'ONU à Genève et l'ancienne présidente du Conseil des droits de l'Homme de l'ONU de juin 2011 à décembre 2012. Avant cela, elle a oeuvré, entre autres, en tant que Directrice des Droits de l'Homme et du Droit Humanitaire au Ministère des affaires étrangères de l'Uruguay, en tant que Directrice pour les Amériques, responsable des relations bilatérales avec les pays de la région, et en tant que présidente-rapporteure du Forum Social 2010 sur le Changement climatique et les droits de l'Homme.

La force d'une vision positive : comment le Conseil des droits de l'Homme a adopté à l'unanimité une résolution sur les droits humains, l'orientation sexuelle et l'identité de genre

John Fisher *Directeur du bureau de Genève de Human Rights Watch*

En septembre 2014, le Conseil des droits de l'Homme de l'ONU a adopté une résolution d'envergure relative à la violence et à la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre. À l'issue d'une période d'inertie douloureuse depuis 2011, une résolution sur cette question a été adoptée à l'unanimité pour la toute première fois, avec l'appui d'États de toutes les régions, marquant une avancée significative. John Fisher réfléchit aux facteurs ayant contribué à cette évolution positive.

Lorsque le Conseil des droits de l'Homme a adopté la première résolution de l'ONU sur les droits de l'Homme, l'orientation sexuelle et l'identité de genre – texte présenté par l'Afrique du Sud en juin 2011 –, il semblait acquis qu'un tournant avait été franchi, au niveau international, dans la protection des personnes lesbiennes, gay, bisexuelles, transgenres et intersexes (LGBTI) contre la violence et la discrimination.

La plupart des résolutions thématiques sont annuelles, certaines biennales. Toutefois, en juin 2012, 2013 et 2014, aucune initiative n'avait été prise en faveur d'un suivi et les progrès semblaient au point mort. Beaucoup ont alors commencé à se demander quand – et même si – le Conseil allait à nouveau assumer ses responsabilités face aux violations des droits humains fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre.

Ces questions se sont posées avec une acuité particulière au terme de la session de juin 2014, qui s'est achevée amèrement par l'adoption par le Conseil, par 22 voix pour et 20 contre, de la toute première motion de non-action sur une question thématique. Cette motion était présentée en vue d'empêcher le Conseil de ne serait-ce que se pencher sur des éléments de langage adoptés précédemment et relatifs à la question de la diversité des structures familiales. Nombreux sont ceux qui ont craint un retour aux dysfonctionnements de l'ancienne Commission des droits de l'Homme, où alliances politiques et manipulations des procédures remettaient souvent en question l'examen des questions de fond relatives aux droits humains.

Et pourtant, en septembre 2014, la 27ème session du Conseil, s'est terminée par l'adoption d'une résolution sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, résolution adoptée à l'unanimité avec l'appui d'États de toutes les régions, marquant une avancée significative. Comment cela a-t-il été possible ? Quels facteurs ont contribué à ce résultat positif et quelles leçons doit-on en tirer ?

La force d'une vision positive

Chaque initiative exige un leadership clair et résolu. Lors des premières réunions, les États de diverses régions se sont inquiétés de l'échec possible de la résolution. Naturellement, aucun Etat ne voulait risquer son capital politique au profit d'une initiative potentiellement vouée à l'échec. Pourtant, aucune initiative ne peut aboutir dans un climat ambigu. Le moment est arrivé où il est préférable d'essayer, au risque d'échouer, plutôt que de perdre d'office par manque de volonté.

Un dicton dit : « *Que vous croyez réussir ou échouer, vous aurez raison.* » Que le résultat du vote ait dépassé toutes nos espérances nous incite à nous demander combien d'autres initiatives positives ne verront jamais le jour par crainte de l'échec ?

Un leadership fort, mais aussi constructif

Une fois que les États ayant pris la tête de l'initiative – Brésil, Chili, Colombie et Uruguay – ont décidé de présenter une résolution, ils se sont engagés inconditionnellement. Par la suite, l'Argentine s'est également associée à eux. Volonté de sensibilisation, ténacité et conviction ont été les maîtres-mots du processus ayant donné naissance à la résolution. Parallèlement, les principaux co-auteurs se sont engagés en faveur d'un processus constructif. Les points de vue de toutes les parties prenantes, y compris celles qui exprimaient des préoccupations, ont été entendus lors de consultations informelles. Les co-auteurs ont opté pour un processus transparent, soucieux d'éviter les manœuvres de procédure pour bloquer sept amendements hostiles, et préférant en débattre sur le fond.

Les organisations non-gouvernementales ont été priées quant à elles de ne pas se réjouir ou applaudir lors de l'adoption de la résolution, – aussi émouvante cette étape fût-elle pour beaucoup d'entre nous – par souci de ne pas diviser le Conseil entre « vainqueurs » et « perdants ». Il a été jugé préférable d'insister au contraire sur le fait que la mobilisation accrue autour de cette question a été le fruit d'un dialogue constant avec les États de toutes les régions. Dans ce contexte, la résolution ne constitue pas une fin en soi, mais une étape importante dans le cadre d'un processus continu.

Les limites inhérentes aux campagnes négatives

À l'inverse, l'approche constructive privilégiée par les principaux co-auteurs contrastait fortement avec la pression négative et l'inflexibilité démontrées par un petit nombre d'États. Une série d'amendements visant à vider de sa substance la résolution ont été défaits un à un, les membres du Conseil ayant manifesté peu d'entrain à recourir de nouveau à la motion de non-action. Quant aux États les plus hostiles, ils n'ont pu compter que sur leur propre inflexibilité pour prétendre que la résolution ne devrait pas être adoptée faute de consensus.

Ouvrir le débat : de la polarisation au consensus

Trop souvent, l'« absence de consensus » ou la « polarisation » sont invoqués comme des raisons de ne pas défendre une initiative à l'ONU. Le consensus est un objectif louable, mais il s'agit d'un processus qui débute souvent par la polarisation, avant d'aller de l'avant par le biais du dialogue, pour s'achever sur une meilleure compréhension. C'est précisément en ouvrant le débat et en abordant les questions sensibles que les différents points de vue peuvent être pris en considération et un terrain d'entente identifié.

« Il est facile pour le Conseil de traiter des questions qui font consensus. L'efficacité et la capacité du Conseil sont mises à l'épreuve lorsqu'il se saisit de questions qui suscitent un désaccord, en vue de protéger toutes les personnes des violations des droits humains, conformément à son mandat.

Il est facile pour le Conseil de traiter des questions qui font consensus. L'efficacité et la capacité du Conseil sont mises à l'épreuve lorsqu'il se saisit de questions qui suscitent un désaccord, en vue de protéger toutes les personnes des violations des droits humains, conformément à son mandat.

Cultiver des relations

L'efficacité d'une approche fondée sur la sensibilisation et le dialogue interrégional s'illustre dans l'engagement constructif accru des États de toutes les régions. En fin de compte, la résolution a été adoptée avec l'appui de tous les États de la région d'Amérique Latine, du Groupe Occidental, et de tous les États du Groupe d'Europe Orientale, à l'exception de la Russie. Un soutien accru des États de la région de l'Asie a été observé, et seulement sept des 13 États membres du Groupe Africain ont voté contre la résolution, contre dix en 2011. Un certain nombre d'États se sont félicités du processus, exprimant leur volonté de poursuivre le dialogue, même s'ils ne sont pas encore prêts à apporter leur soutien.

Ceci souligne l'importance de maintenir des relations, de répondre aux préoccupations et de faire progresser la discussion en permanence. Comme l'ambassadeur d'un pays ayant des réserves nous l'a confié en début de session: « Nous ne sommes sollicités que lorsque notre voix est nécessaire ». Il nous a encouragés à organiser des séances informatives et à poursuivre le dialogue, non seulement pendant les sessions du Conseil, mais également entre les sessions, lorsque retombe la pression.

Coopération de la société civile

Dernier point, mais pas des moindres : le succès obtenu souligne l'importance d'une coopération solide de la société civile avec les États et le Conseil, mais également au sein de la société civile elle-même. Le processus a été marqué par un engagement significatif des organisations de la société civile, apportant ainsi une diversité de points de vue, ceci en vue de formuler des attentes claires vis-à-vis des structures de l'ONU dédiées aux droits humains, et collaborer avec les Etats afin de faire connaître ces attentes. Le but étant de combler le fossé entre Genève et les capitales et mettre un visage humain sur les défis auxquels nous faisons face.

Comme l'un des diplomates d'un pays co-auteur me l'a écrit au lendemain du vote : « *Vos visages hier m'ont fait comprendre que mon travail, qui parfois, j'en ai l'impression, est trop abstrait, a un impact réel sur des personnes réelles. Voilà le genre de situation qui renforce mon engagement en faveur des droits humains*. »

De nombreux facteurs ont donc contribué à faire de la session de septembre 2014 l'occasion de couronner de succès une initiative pratiquement vouée à l'échec au départ, et de jeter des passerelles entre les divers points de vue et les bases d'un suivi plus approfondi. Alors que la mi-2016 approche, il est temps pour le Conseil de capitaliser sur ce succès en se dotant d'un mécanisme spécifique, comme par exemple un Rapporteur Spécial, pour enfin donner à toutes ces questions l'attention systémique qu'elles exigent. Les leçons du passé nous permettent de garder espoir en ce qu'elles nous montrent ce que, une fois réunis, le leadership, la détermination, l'esprit de coopération, ainsi qu'un engagement commun à accorder la priorité aux droits humains, peuvent accomplir.

Et ce n'est pas seulement à ce sujet spécifique que cela profitera, mais aussi au Conseil et à tous ceux et celles qui se soucient des droits humains. ■

JOHN FISHER *était précédemment co-directeur d'ARC International, une ONG œuvrant à la promotion des droits des lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexués (LGBTI) au niveau international. Il est actuellement le directeur du bureau de Genève de Human Rights Watch. Suivez-le sur Twitter @JohnFisher_hrw.*

L'Examen Périodique Universel et les droits droits économiques, sociaux et culturels : un programme biaisé ?

Ignacio Saiz *Directeur exécutif du Centre pour les droits économiques et sociaux*

Jusqu'à présent, l'Examen Périodique Universel (EPU) a accordé une attention bien moindre aux droits économiques, sociaux et culturels qu'aux droits civils et politiques. Pour Ignacio Saiz, il est impératif de remédier à ce déséquilibre pour que le Conseil des droits de l'Homme soit à même de promouvoir l'indivisibilité et l'interdépendance de tous les droits humains, comme le veut son mandat, et de jouer un rôle significatif dans le suivi de la mise en œuvre des objectifs de développement durable.

Comme l'indique sa résolution fondatrice[1], l'un des objectifs de l'EPU consiste à promouvoir le caractère universel, interdépendant, indivisible et indissociable de tous les droits humains. Cependant, de nombreuses ONG ayant activement participé à l'EPU s'inquiètent du fait que les droits économiques, sociaux et culturels ont été relativement négligés lors des deux premiers cycles de la procédure.

Afin d'évaluer la validité de cette perception de manière plus systématique, le Centre pour les droits économiques et sociaux (CESR) et la Clinique de l'École de droit de Sciences Po ont effectué une analyse quantitative des tendances au sujet des recommandations de la base de données du site UPR Info[2]. Cette analyse a révélé que les recommandations sur les droits économiques, sociaux et culturels faisaient l'objet d'un déséquilibre important et constant, à la fois en termes de quantité et de qualité.

Trop peu de recommandations axées sur les droits économiques, sociaux et culturels formulées ou acceptées par trop peu d'États

Nous avons constaté avec stupeur que moins d'une recommandation de l'EPU sur cinq concernait les droits économiques, sociaux et culturels et que les recommandations portant sur les droits civils et politiques étaient deux fois plus nombreuses. Par ailleurs, nous avons observé qu'un éventail limité de questions touchant aux droits économiques, sociaux et culturels avait recueilli l'essentiel de l'attention, à savoir l'éducation, le travail et la santé, tandis que de nombreux autres droits économiques, sociaux et culturels pourtant fondamentaux, comme le droit à l'alimentation et à l'eau, ou les droits fonciers et environnementaux, n'avaient reçu quasiment aucune attention au cours des deux cycles.

Notre analyse a également révélé des disparités régionales importantes s'agissant du nombre de recommandations sur les droits économiques, sociaux et culturels que les États ont faites et acceptées dans le cadre de l'EPU. Moins de 10 % des recommandations formulées par des États appartenant au groupe Europe de l'Ouest et Autres concernaient les droits économiques, sociaux et culturels, contre 29 % pour l'Asie et 23 % pour l'Afrique. Le manque d'attention accordé à ces droits par les pays d'Europe de l'Ouest a un impact démesuré étant donné que cette région est à l'origine de plus d'un tiers de l'ensemble des recommandations faites dans le cadre de l'EPU. Des disparités régionales ont également été constatées en ce qui concerne le pourcentage de recommandations acceptées. Tandis que la plupart des régions ont accepté environ 80 % ou plus des recommandations axées sur les droits économiques, sociaux et culturels, le groupe Europe de l'Ouest et Autres n'en a acceptées que 53 %.

En plus d'être beaucoup plus rares, les recommandations de l'EPU portant sur les droits économiques, sociaux et culturels sont souvent vagues et mal définies. Les deux tiers d'un échantillon de recommandations que nous avons analysé plus en détail appelaient simplement à une action générale. Ces types de recommandations trop vagues ne permettent pas d'orienter utilement l'élaboration de politiques nationales et leur mise en œuvre est difficile à vérifier. Moins de 5 % des recommandations examinées concernaient la question des ressources, alors que celle-ci est au cœur de la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels. À l'opposé, deux tiers des recommandations sur les droits civils et politiques suggéraient des actions spécifiques, comme l'adhésion à des conventions, la promulgation de lois, de politiques ou de programmes, ou l'application et la mise en œuvre de lois et de politiques existantes. Il est essentiel que les recommandations soient plus précises et débouchent sur des mesures concrètes afin d'orienter et d'évaluer efficacement les mesures prises par les États en vue de s'acquitter de leurs obligations en matière de droits humains, particulièrement dans la sphère économique et sociale.

Ces résultats, repris dans le récent rapport[3] adressé au Conseil des droits de l'Homme par le Rapporteur Spécial sur les droits de l'Homme et l'extrême pauvreté, soulignent la nécessité de sensibiliser les États et les organisations de la société civile qui participent à l'EPU au besoin de formuler des recommandations plus spécifiques qui permettent

1 A/HRC/RES/5/1 disponible sur : http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=13360
2 http://www.upr-info.org/database/.
3 Disponible sur : (anglais uniquement) : http://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/AnnualReports.aspx.

de traduire sur le plan opérationnel les obligations vis-à-vis des droits économiques et sociaux, et de développer leurs capacités à cet égard. Les dispositions relatives à l'établissement des rapports parallèles, au suivi et à l'assistance technique prises dans le cadre de l'EPU, ainsi que les évaluations périodiques suivant chaque cycle, offrent toutes d'importantes possibilités d'améliorations dans ce domaine.

« En plus d'être beaucoup plus rares, les recommandations de l'EPU portant sur les droits économiques, sociaux et culturels sont souvent vagues et mal définies. Les deux tiers d'un échantillon de recommandations que nous avons analysé plus en détail appelaient simplement à une action générale. Ces types de recommandations trop vagues ne permettent pas d'orienter utilement l'élaboration de politiques nationales et leur mise en œuvre est difficile à vérifier.

En tant que procédure unique et universelle caractérisée par une légitimité considérable et une participation active de la part des États et de la société civile qui plaident pour la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, l'EPU constitue un moyen important de remédier au manque d'attention relatif dont souffrent toujours ces droits au sein du programme international des droits humains.

Rôle potentiel de l'EPU en tant que mécanisme de responsabilisation dans la promotion et le suivi des progrès accomplis par rapport aux objectifs de développement durable

Il est également essentiel de combler ces lacunes pour faire de l'EPU un mécanisme de responsabilisation efficace dans le cadre des Objectifs de Développement Durable récemment adoptés. Ces objectifs forment un programme de développement durable exhaustif, mondialement adopté et universellement applicable. Ils renforcent de nombreux engagements existants concernant les droits économiques et sociaux, comme les droits à l'eau potable et à l'assainissement, au logement et à la santé, et concernant des libertés civiles et politiques sans lesquelles un véritable développement économique et social ne peut exister. Par ailleurs, ils sont fondés sur un engagement sans précédent en faveur de la réduction des inégalités dans les pays et entre les pays, et sur la volonté de ne laisser personne à l'écart.

L'EPU peut jouer un rôle crucial pour influencer les efforts internationaux en vue de mettre en œuvre les Objectifs de Développement Durable et les engagements relatifs aux droits humains qui leur servent de fondement. Comme les États membres s'accordent à le dire, les mécanismes internationaux d'examen des droits humains comme l'EPU constituent une part essentielle du réseau de responsabilisation[4], nécessaire pour atteindre les Objectifs de Développement Durable. Les mécanismes d'examen par les pairs qui encouragent la participation de la société civile sont particulièrement légitimes pour promouvoir une responsabilisation mutuelle des États vis-à-vis de leurs obligations respectives à tenir leurs engagements mondiaux, et vis-à-vis de leurs obligations à l'égard des personnes. Dans ce contexte, l'EPU a constitué un point de référence clé lors des débats qui ont porté sur la création d'un mécanisme d'examen international pour les objectifs de développement durable. Toutefois, en l'absence d'efforts systématiques pour éliminer les angles morts et les lacunes de l'EPU dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels, le potentiel de cet examen en tant que mécanisme de responsabilisation relatif aux objectifs de développement durable et sa légitimité en tant qu'outil de surveillance des droits humains continueront d'être sérieusement limités. ■

IGNACIO SAIZ est le directeur exécutif du Centre pour les droits économiques et sociaux. Suivez-le sur Twitter : @ignacioCESR.
L'auteur tient à exprimer sa reconnaissance à Allison Corkery, Holly Stubbs et Lena Kahler qui ont contribué à la rédaction de cet article. Voir l'article rédigé par CESR et Sciences Po, « The EPU: A Skewed Agenda? », disponible sur www.cesr.org.

4 Haut-Commissariat des Nations Unies pour les droits de l'Homme, Qui sera responsable ? Droits de l'homme et programme de développement pour l'après 2015, disponible sur http://www.ohchr.org/Documents/Publications/WhoWillBeAccountable_fr.pdf.

L'utilité, l'importance et le potentiel du Conseil des droits de l'Homme pour les défenseurs des droits humains travaillant dans des environnements restrictifs.

Feliciano Reyna *défenseur des droits humains vénézuélien*

Le Conseil des droits de l'Homme joue un rôle non seulement dans la promotion et la protection des droits humains, mais aussi dans la protection de ceux qui les défendent, rappelle Feliciano Reyna.

En tant que défenseurs des droits humains travaillant dans un environnement restrictif et dangereux, nous estimons que le Conseil des droits de l'Homme (le Conseil) et ses instruments et mécanismes sont d'une grande importance pour la promotion et la défense des droits humains, tant dans nos pays qu'à l'échelle internationale, aussi bien que pour notre propre protection et la prévention de représailles.

Nous devons faire face à des restrictions de formes diverses et multiples dans beaucoup de pays, y compris des lois et règlements handicapant notre action, des menaces et stigmatisations de la part d'autorités gouvernementales et autres. Souvent cela crée un risque pour notre intégrité personnelle, voire nos vies.

Néanmoins, depuis 2009 nous avons commencé à travailler au moyen des Procédures Spéciales du Conseil en relation avec plusieurs Rapporteurs et Groupes de travail. En 2010, nous avons commencé à participer à la préparation de rapports pour le premier cycle de l'Examen Périodique Universel (EPU) de notre pays, le Vénézuela, jusqu'à l'acceptation des recommandations en 2012. Ces processus nous ont grandement permis de coopérer directement avec le Conseil des droits de l'Homme même, dans lequel nous avons trouvé un système précieux pour la défense des droits humains, efficace non seulement pour notre travail de suivi des droits humains dans notre pays et d'assistance aux personnes cherchant justice et réparation, mais aussi pour notre propre protection.

Protection pour les défenseurs des droits humains

Unanimement ou à la majorité de ses membres, le Conseil a adopté des résolutions cruciales pour la reconnaissance et la protection d'un environnement dans lequel nous, défenseurs des droits humains et nos organisations pouvons remplir notre rôle dans nos pays respectifs, faire notre travail en dépit des restrictions et menaces auxquelles nous faisons face et aussi exercer notre droit de promouvoir et défendre les droits humains.

Par exemple, concernant la création d'un environnement favorable, le Conseil a adopté à l'unanimité, la résolution 27/31[1] sur l'espace de la société civile, le 3 octobre 2014. Entre autres recommandations, cette résolution stipule que « les dispositions juridiques et administratives nationales et leur application devraient favoriser, promouvoir et protéger une société civile indépendante, diversifiée et pluraliste et, à cet égard, rejetant fermement tout acte d'intimidation, menace, agression et représailles contre les acteurs de la société civile… »

Concernant la reconnaissance et protection des défenseurs des droits humains, le 21 mars 2016, le Conseil a adopté la résolution L.31/32[2] sur la protection des défenseurs des droits humains abordant les droits économiques, sociaux et culturels. Cette résolution « condamne avec force les représailles et violences contre et la stigmatisation, criminalisation, intimidation, détention arbitraire, torture, disparition et assassinat de tout individu, y compris les défenseurs des droits humains… » Malheureusement l'adoption de cette résolution a été rejetée par 6 Etats, y compris le Vénézuela, le pays de ma naissance où je vis et sers en qualité de défenseur des droits humains.

Engagement efficace

Nous avons réalisé que les meilleurs résultats en termes de plaidoyer devant le Conseil et ses mécanismes, ainsi que pour la promotion et la protection des droits humains et de nous autres défenseurs des droits humains dans nos pays, pouvaient être obtenus via une interaction entre une large palette d'organisations locales et internationales. La somme combinée des connaissances et de l'expérience de ces organisations mène à un travail bien plus efficace.

Nous avons en outre pris acte du fait que l'amélioration des résultats est le produit du dessein vaste et complet du Conseil et de ses liens avec d'autres organisations des droits humains. A ce titre, bien que les environnements les plus restrictifs et dangereux pour la défense des droits humains soient généralement le fait de conditions structurelles affectant leur application – absence de l'état de droit, manque d'indépendance des pouvoirs judiciaires, restrictions de libertés et violation systématique des droits humains – la grande variété des Procédures Spéciales permet à ces problèmes d'être traités en bloc. Au moyen de communiqués de presse, actions d'urgence et rapports périodiques, l'attention des Etats peut être attirée sur tout manquement à leurs obligations internationales concernant l'application des droits humains. Les actions

1 Résolution A/HRC/RES/27/31 disponible sur : http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/27/L.24.
2 Protecting human rights defenders addressing economic, social and cultural rights: A/HRC/31/L.32.

d'urgence ont un impact notoire lorsqu'elles impliquent des organisations régionales de défense des droits humains, en particulier lorsqu'il s'agit de représailles à l'encontre de défenseurs des droits humains. Les communiqués de presse, actions d'urgence, rapports thématiques et recommandations de Procédures Spéciales sont tous d'une valeur cruciale pour le travail des défenseurs des droits humains tant sur le plan national qu'international.

L'EPU aussi donne des occasions extraordinaires de travailler avec d'autres organisations nationales et internationales. D'une part, il permet de faire un rapport complet à la communauté internationale sur l'application, ou le manque d'application, des droits humains dans le pays concerné. D'autre part, sur la base des recommandations qui y sont faites, il permet d'ajouter des problématiques aux discussions qu'organisations et défenseurs des droits humains entendent mener pour la protection et la protection de ces droits.

Grâce à notre travail avec le Conseil, les Procédures Spéciales et l'EPU, nous avons compris le besoin de les « rapprocher » des associations de défense des droits humains locales et des victimes. Bien qu'il y ait plusieurs plusieurs moyens d'accéder à ces organes, ils restent perçus comme lointains, complexes et réservés aux experts. C'est par nos propres efforts locaux que nous avons pu avoir une interaction plus proche avec le Conseil, ses mécanismes et les organes de traités. De plus, vu que l'Etat du Vénézuela refuse d'autoriser la présence in loco de Rapporteurs Spéciaux, les visites académiques sont ainsi devenues des moyens utiles et très efficaces de coopération rapprochée, en particulier pour des défenseurs des droits humains qui sont dans des situations de grande vulnérabilité et font face à des restrictions et menaces.

« Grâce à notre travail avec le Conseil, les Procédures Spéciales et l'EPU, nous avons compris le besoin de les « rapprocher » des associations de défense des droits humains locales et des victimes. Bien qu'il y ait plusieurs plusieurs moyens d'accéder à ces organes, ils restent perçus comme lointains, complexes et réservés aux experts.

Nous jugerions approprié, voire nécessaire, pour la légitimité du Conseil, qu'il soit demandé aux Etats désirant en devenir membres, de non seulement ratifier les instruments internationaux importants relatifs aux droits humains, tel que le Protocole Facultatif à la Convention internationale contre la torture, mais également d'autoriser les demandes de visites envoyées par les Rapporteurs Spéciaux. De plus, les Etats candidats devraient prouver qu'ils appliquent les recommandations émises par les Procédures Spéciales et les organes de traités, et qu'ils remplissent leurs obligations relatives aux autorités régionales pour la protection des droits humains. A cet égard, nous considérons que l'Etat du Vénézuela ne devrait pas être un membre du Conseil des droits de l'Homme. ■

Procédures Spéciales du Conseil des droits de l'Homme : « joyaux de la couronne » dévalués ou outil puissant pour les plus démunis ?

Catarina de Albuquerque *Présidente exécutive du partenariat mondial Assainissement et eau pour tous*

Selon Catarina de Albuquerque, des ressources de base supplémentaires, l'établissement obligatoire de rapports sur la coopération et la mise en œuvre des recommandations par les États, et un appui dédié du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme sont tous nécessaires pour protéger et renforcer les « joyaux de la couronne » du système des droits humains de l'ONU.

Dans la plupart des déclarations ou articles sur les Procédures Spéciales, celles-ci sont qualifiées de « joyaux de la couronne »[1] du système des droits humains de l'ONU. Selon l'Oxford Dictionary, l'expression renvoie à un élément de grande valeur, parmi d'autres éléments de valeur. Les titulaires de mandat supervisent la réalisation des droits humains, identifient et combattent les violations commises à l'encontre des personnes, et évaluent le bilan d'un État en matière de droits humains. Afin d'évaluer la « valeur » des Procédures Spéciales, il convient d'examiner dans le détail l'impact de leurs mandats. Dans ce court article, je souhaite analyser les tendances récentes et examiner les perspectives qui s'offrent au système des Procédures Spéciales.

Un système qui prend de l'ampleur…

Depuis sa création il y a près d'un demi-siècle, le système des Procédures Spéciales semble avoir pris une certaine ampleur[2] : il s'est étoffé, les questions traitées sont plus nombreuses et plus variées, et les documents émis se

1 Kofi Annan est le premier à avoir utilisé ce terme en 2006 : voir http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=20770#.VjO8cbQT1H8 (en anglais).
2 En 1967, la Commission des droits de l'Homme a adopté deux résolutions établissant les deux premiers mandats au titre des Procédures Spéciales : un Groupe de travail spécial d'experts sur l'Afrique du Sud et un Rapporteur spécial sur l'Apartheid.

sont multipliés. De nos jours, le système des Procédures Spéciales compte un total de 55 mandats (41 mandats thématiques et 14 mandats par pays) et couvre une gamme croissante de questions liées aux droits humains. Ses travaux semblent avoir un impact plus important au niveau national : on observe un nombre croissant de missions envoyées dans différents pays (en 2015, les titulaires de mandat ont effectué 76 visites de pays dans 53 États et territoires) et un nombre plus important de pays visités (au 31 décembre 2015, 167 États membres avaient été visités par au moins un titulaire de mandat). Un nombre croissant de documents a par ailleurs été émis. En 2015, les titulaires de mandat ont soumis 134 rapports au Conseil des droits de l'Homme et 38 rapports à l'Assemblée Générale ; ils ont adressé un total de 532 communications (appels urgents et lettres d'allégations) à 123 États et à 13 acteurs non étatiques ; et ils ont publié 323 communiqués de presse, effectué 53 déclarations publiques et diffusé 75 bulletins d'information[3].

« Si le portefeuille de questions relatives aux droits humains de l'ONU ne reçoit que 3 % du budget ordinaire de l'Organisation, le service des Procédures Spéciales au sein du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme bénéficie de 12,6 % des subventions totales allouées aux droits humains.

Ces chiffres nous donnent une idée de l'importance croissante des Procédures Spéciales et de leur impact potentiel dans la promotion des droits humains. Nombre des actions des titulaires de mandat ont eu un impact significatif aux niveaux national, régional et mondial. La sélection des titulaires de mandat se fait désormais par le biais d'un processus plus transparent. Sous l'égide de la Commission des droits de l'Homme, le processus de sélection des titulaires de mandat était parfois imprévisible et obscur car entièrement contrôlé par le président de la Commission. Avec la création du Conseil des droits de l'Homme, la définition des critères de sélection a été améliorée, et l'expérience et les compétences des candidats figurent désormais parmi les critères importants. Le nouveau système de nomination des titulaires de mandat se base sur une présélection. La liste des candidats pressentis est alors présentée au président du Conseil des droits de l'Homme par un groupe consultatif d'ambassadeurs de toutes les régions du monde. Ce nouveau processus garantit une meilleure transparence, mais également la qualité des candidatures et un niveau élevé de compétences des titulaires de mandat finalement choisis.

…mais qu'en est-il de son influence ?

Toutefois, en dépit de leur croissance apparente ou du fait qu'elles aient gagné en pertinence, les Procédures Spéciales auraient, selon certains, été « conçues pour être inefficaces ». Si l'on se réfère aux anciens articles et rapports rédigés sur Les Procédures Spéciales des années précédentes, les menaces et défis auxquels le système est confronté semblent être restés les mêmes. Je souhaite donc m'intéresser à ces « facteurs déterminants de l'influence » des Procédures Spéciales[4], à savoir : leur indépendance et obligation de rendre des comptes ; les compétences et la réputation des titulaires de mandat ; la coopération des États avec le système ; la mise en œuvre et le suivi des recommandations émises ; et, finalement, la disponibilité des ressources et des services de soutien. J'évaluerai si l'évolution apparemment positive que reflètent les chiffres mentionnés plus tôt est susceptible de révéler un renforcement réel du système.

Si l'on considère la question des compétences et de la réputation des Procédures Spéciales, le processus de sélection mis en place par le Conseil des droits de l'Homme donne clairement des garanties supérieures tant pour la qualité des candidatures que pour l'expertise des titulaires de mandat. Du temps de la Commission des droits de l'Homme, l'intégralité de ce processus était dirigée par le président de cette Commission (même si les membres du Bureau étaient consultés). Désormais, le processus de sélection est basé sur une mise en concurrence des différents candidats. Transparent, il exige le dépôt d'une candidature et est suivi d'une présélection et d'entretiens téléphoniques réalisés par le groupe consultatif (composé de cinq ambassadeurs des cinq groupes régionaux). Le candidat final est alors proposé par le président du Conseil des droits de l'Homme. Sa nomination doit être approuvée par le Conseil.

Ce processus ouvert et transparent offre en outre des garanties plus élevées d'indépendance de l'ensemble du système. Toutefois, le processus actuel consistant à fusionner le service des Procédures Spéciales du Haut-Commissariat et la division de la recherche et du droit au développement peut constituer un recul et représenter une menace sérieuse pour l'indépendance et l'identité des titulaires de mandat, mais également pour la visibilité des Procédures Spéciales et leur cohérence en tant que système, menace qui, si elle se matérialisait, entraînerait une fragilisation irrémédiable du système.

En termes de disponibilité des ressources pour les Procédures Spéciales, la situation ne s'est pas améliorée avec le temps. Si le portefeuille de questions relatives aux droits humains de l'ONU ne reçoit que 3 % du budget ordinaire de l'Organisation, le service des Procédures Spéciales au sein du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme bénéficie de 12,6 % des subventions totales allouées aux droits humains.

L'augmentation du nombre de titulaires de mandat au titre des Procédures Spéciales exerce une pression supplémentaire sur le Haut-Commissariat, aucune augmentation des financements n'ayant été prévue pour accompagner cette croissance. Les Rapporteurs Spéciaux tentent donc régulièrement de lever des fonds supplémentaires hors du cadre de l'ONU, ce qui peut poser des problèmes en

3 Rapport de la 22ème réunion annuelle des Rapporteurs Spéciaux/Représentants, Experts Indépendants et Groupes de travail titulaires de mandat au titre des Procédures Spéciales du Conseil des droits de l'Homme (Genève, du 8 au 12 juin 2015), y compris les informations mises à jour sur les Procédures Spéciales (A/HRC/31/39 datant du 17 février 2016).

4 Marc Limon et Ted Piccone, Human Rights Special Procedures: Determinants of Influence, Universal Rights Group, mars 2014.

termes d'indépendance et de transparence[5]. Il semblerait en outre que les fonds réservés, levés par les titulaires de mandat au titre des Procédures Spéciales pour leurs propres activités (indépendantes), soient de plus en plus utilisés pour financer les activités courantes du Haut-Commissariat (et notamment de la Division de la recherche et du droit au développement), où les ressources manquent également. Tous les titulaires de mandat devraient bénéficier d'un soutien accru du Haut-Commissariat (idéalement, afin de pouvoir préparer au moins deux missions dans les pays, ainsi que deux rapports annuels et de pouvoir donner suite aux allégations de violations des droits humains). Par ailleurs, un financement devrait être créé à l'intention des Rapporteurs, dont ils pourraient bénéficier sur demande.

En termes de coopération, je ne surprendrai personne en indiquant que le suivi des recommandations des Procédures Spéciales demeure la faiblesse la plus criante du système. Même s'il existe des exemples positifs de l'impact des travaux menés dans le cadre des Procédures Spéciales[6], le bilan du suivi et de la mise en œuvre des recommandations est globalement inconnu et, probablement, très insatisfaisant.

Le Conseil des droits de l'Homme pourrait instaurer l'obligation de rendre régulièrement des comptes pour les États recevant les missions des Rapporteurs Spéciaux. Le Conseil pourrait en outre inclure plus systématiquement les recommandations-clés des rapports thématiques des Procédures Spéciales dans les résolutions qu'il adopte. Quant au suivi des recommandations, quelques pistes intéressantes méritent d'être explorées : mobilisation des organisations de la société civile, notamment des défenseurs des droits humains, dans une campagne militant pour l'inclusion de ces recommandations, préparations de rapports et organisation d'événements parallèles coïncidant avec la présentation des rapports.

Pour une préservation des joyaux de la couronne

La réussite et la réputation du système des Procédures Spéciales sont le résultat d'un équilibre difficile entre indépendance par rapport aux États, aux agences de l'ONU (y compris le Haut-Commissariat) et aux organisations de la société civile, et coopération avec ces mêmes acteurs. Le Conseil des droits de l'Homme peut, et devrait, faire plus, non seulement pour garantir l'indépendance des Procédures Spéciales mais également pour renforcer la coopération, le soutien, le financement et l'impact de ce système. Pour les décennies à venir, le Conseil devrait véritablement s'attacher à atteindre ces objectifs s'il souhaite préserver ces joyaux que nous chérissons tant. ■

CATARINA DE ALBUQUERQUE est la présidente exécutive du partenariat mondial Assainissement et eau pour tous (SWA, Sanitation and Water for All Global Partnership). Elle a également occupé le poste de Rapporteuse Spéciale de l'ONU sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement. Suivez-la sur Twitter : @CatarinaDeAlbuq.

5 Les Procédures Spéciales ont initié une pratique volontaire très bien accueillie, consistant à divulguer les financements externes reçus. Voir A/HRC/31/39 en date du 17 février 2016, p. 58 et suivantes.

6 Plusieurs exemples de cet impact sont mentionnés dans les rapports annuels du Haut-Commissariat, comme dans le rapport du Haut-Commissariat, de 2014, disponible (en anglais uniquement) à l'adresse suivante : http://www2.ohchr.org/english/OHCHRReport2014/WEB_version/allegati/Downloads/1_The_whole_Report_2014.pdf.

Un engagement à haut risque : coopération des défenseurs chinois des droits humains avec le Conseil des droits de l'Homme

Linda Wang et Alex Beck *Réseau des défenseurs des droits humains de Chine*

Du point de vue de nombreux défenseurs des droits humains et organisations non-gouvernementales (ONG) indépendantes de Chine, les risques et difficultés associés à une coopération avec le Conseil des droits de l'Homme de l'ONU l'emportent sur les bénéfices. Toute forme de coopération est pratiquement inconcevable en raison des problèmes d'accessibilité des mécanismes des droits humains de l'ONU et du risque de représailles (y compris de torture) par l'État. Cet article propose certaines mesures concrètes que le Conseil des droits de l'Homme pourrait mettre en œuvre afin d'améliorer l'accès aux mécanismes des droits humains de l'ONU et d'empêcher et réprimer les actes de représailles.

En dépit de certains progrès en matière d'accessibilité et de promesses d'amélioration de la sécurité des défenseurs des droits humains au cours des dix dernières années, la coopération avec le Conseil des droits de l'Homme reste une entreprise risquée pour les défenseurs chinois des droits humains, et ces risques l'emportent de loin sur les bénéfices. Pour que cette situation évolue, le Conseil des droits de l'Homme doit améliorer l'accès aux mécanismes des droits humains de l'ONU en améliorant la disponibilité de l'information au niveau local, en facilitant l'obtention d'une accréditation par les ONG véritablement indépen-

dantes, et en offrant une réelle protection aux défenseurs des droits humains devant faire face à des actes de représailles perpétrés par leur propre Gouvernement.

« Il est pratiquement impossible pour les ONG indépendantes locales ou pour les groupes internationaux oeuvrant pour la promotion des droits humains en Chine d'obtenir une accréditation. En cause : les efforts déployés par les autorités chinoises au sein du Comité des ONG du Conseil Economique et Social de l'ONU pour différer les demandes d'accréditation des organisations qui procéderont à un examen critique des violations des droits humains et demanderont à leurs auteurs de rendre des comptes.

Défis en matière d'accessibilité

Il est essentiel de garantir aux ONG indépendantes et aux défenseurs des droits humains un véritable accès aux mécanismes des droits humains de l'ONU car ces acteurs jouent un rôle-clé[1], permettant le développement et la mise en œuvre effective des normes et accords internationaux relatifs aux droits humains. Les ONG chinoises indépendantes doivent toutefois surmonter d'innombrables difficultés pour être entendues à l'ONU.

En premier lieu, rares sont les documents en chinois auxquels les défenseurs intervenant sur le terrain peuvent avoir accès. Souvent, même les traductions existantes sont problématiques ou complexes. Ce problème d'accès à l'information gêne véritablement l'établissement d'une coopération.

Le Conseil des droits de l'Homme, avec le soutien du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme, a pris un certain nombre de dispositions afin d'y remédier, notamment en proposant un plus grand nombre de documents mieux traduits, des guides et vidéos simples, des retransmissions de sessions du Conseil des droits de l'Homme et des publications plus facilement accessibles présentant le calendrier des sessions du Conseil des droits de l'Homme.

Une mesure supplémentaire importante que le Conseil des droits de l'Homme pourrait prendre consisterait à faire appel à des services de traduction indépendants qui traduiraient textes et documents en chinois, en vue d'une publication sur les plates-formes des médias sociaux. Une décision de ce type aurait certainement des implications en termes de ressources. Il s'agirait pourtant d'un investissement essentiel en faveur des personnes souhaitant contacter l'ONU ou coopérer avec elle.

Un deuxième point, et non des moindres, mérite notre attention : il est pratiquement impossible pour les ONG indépendantes locales ou pour les groupes internationaux[2] oeuvrant pour la promotion des droits humains en Chine d'obtenir une accréditation. En cause : les efforts déployés par les autorités chinoises au sein du Comité des ONG du Conseil Economique et Social de l'ONU pour différer les demandes d'accréditation des organisations qui procéderont à un examen critique des violations des droits humains et demanderont à leurs auteurs de rendre des comptes[3]. Les plupart des ONG chinoises bénéficiant d'une accréditation de l'ONU sont des groupes organisés par le Gouvernement (GONGO)[4], qui ne représentent pas les victimes d'abus perpétrés à l'encontre des droits humains en Chine. La résolution de ce problème est délicate. Toutefois, avec une certaine volonté politique, la situation pourrait être améliorée.

Le Conseil des droits de l'Homme devrait proposer des réformes visant à modifier le processus par lequel les ONG obtiennent leur statut consultatif. Il conviendrait également d'amender les critères pour l'élection des États au Comité des ONG du Conseil Economique et Social de l'ONU, véritables garants de la participation de la société civile au Conseil des droits de l'Homme

- Si un État fait l'objet de plaintes en raison d'actes de représailles ou qu'il a été déterminé que cet État était responsable, de manière répétée, de violations flagrantes et systématiques des droits humains, il devrait être considéré comme ne remplissant pas les conditions requises pour siéger au Comité des ONG.
- De même, tout État quel qu'il soit, même s'il est déjà membre du Comité, qui refuse de coopérer avec les mécanismes des droits humains de l'ONU (en rejetant les visites des Rapporteurs Spéciaux de l'ONU ou du Haut-Commissaire, ou en interférant avec les tentatives de communication entre organes de l'ONU et ONG) ou ne respecte pas ses obligations sur le plan national (en entravant la liberté d'association, en prenant pour cible les ONG ou en refusant de ratifier le Pacte international relatif aux droits civils et politiques) devrait perdre son statut de membre.

Ces types de réformes permettraient de diversifier la participation au Conseil et à d'autres mécanismes de l'ONU. Il serait par ailleurs moins dangereux de coopérer avec ces mécanismes. De manière générale, le système en bénéficierait, de même que les défenseurs intervenant sur le terrain.

Le prix de l'engagement

Au cours de la dernière décennie, les défenseurs chinois des droits humains ont dû faire face à de nombreuses formes de représailles[5] du fait de leurs tentatives de

1 Lucia Nader, 'The role of NGOs in the UN Human Rights Council', disponible sur (anglais uniquement) : www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452007000200002&script=sci_arttext&tlng=en.

2 Joe Sandler Clarke, 'United Nations failing to represent vulnerable people, warn NGOs' in The Guardian, 11 August 2015, disponible sur (anglais uniquement) : www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/aug/11/united-nations-failing-to-represent-vulnerable-people-warn-ngos.

3 Nations Unies, 'Committee on Non-Governmental Organizations defers action on eight applicants, while recommending status upgrade for another', disponible sur : www.un.org/press/en/2014/ecosoc6595.doc.htm

4 Sonya Sceats avec Shaun Breslin, 'China and the International Human Rights System', octobre 2012, disponible sur (anglais uniquement) : www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/International%20Law/r1012_sceatsbreslin.pdf.

5 SSui-Lee Wee et Stephanie Nebehay, 'Special Report: China uses intimidation tactics at U.N. to silence critics', Reuters, 6 October 2016, disponible sur (anglais uniquement) : http://www.reuters.com/article/us-china-softpower-rights-specialreport-idUSKCN0S010420151007.

coopération avec les mécanismes de l'ONU, notamment : intimidations[6], harcèlement[7], interdictions de voyager, détentions arbitraires[8], disparitions forcées[9], torture et autres sanctions. L'exemple le plus connu est celui de Mme Cao Shunli (曹顺利)[10].

En 2013, les autorités chinoises ont arrêté Mme Cao alors qu'elle se rendait au 2ème Examen Périodique Universel (EPU) de la Chine. Les experts de l'ONU ont exprimé de fortes inquiétudes[11] à son propos, faisant explicitement mention d'un cas de représailles. Mme Cao décédera ultérieurement de problèmes de santé directement imputables à la torture et à la privation de soins médicaux alors qu'elle était en détention[12]. Sa mort tragique illustre parfaitement les actes de représailles incontrôlés, perpétrés par le Gouvernement chinois contre les défenseurs qui tentent de coopérer avec le Conseil des droits de l'Homme ou d'autres mécanismes des droits humains de l'ONU[13].

Si nous souhaitons lutter contre les actes de représailles, le premier défi que nous devons relever porte sur la composition du Conseil. Avec l'adoption de critères d'adhésion plus stricts, le Conseil pourrait mettre en œuvre des mesures plus efficaces dans ses domaines fondamentaux et réagirait plus rapidement en cas d'actes de représailles. Les critères devraient inclure : le bilan de l'État en matière de droits humains – fondé sur les traités ratifiés ; le respect des obligations contenues dans les traités ratifiés, tel qu'évalué par les organes de traités ; les rapports des Procédures Spéciales autorisées à visiter le pays ; la mise en œuvre réussie des recommandations de l'EPU, telle qu'évaluée par les ONG et experts indépendants, etc.

Le second défi porte sur l'absence de mécanismes d'intervention institutionnels efficaces. Le Conseil des droits de l'Homme pourrait améliorer son mécanisme de plainte afin de réagir aux violations des droits humains en remplaçant les experts désignés par le pays, et intervenant dans le Groupe de travail des communications et dans le Groupe de travail des situations, par des experts indépendants. Le Conseil pourrait également aider à prévenir les actes de représailles en soutenant l'élaboration d'une réponse institutionnelle, à l'échelle de l'ONU. Cette démarche permettrait également de protéger les défenseurs tentant de coopérer avec les mécanismes des droits humains, en accord avec la résolution 24/24 du Conseil des droits de l'Homme.

Balbutiements d'une évolution

En Chine, la question des droits humains gagne du terrain et les mécanismes de l'ONU relatifs aux droits humains sont mieux connus. La répression accrue qui s'exerce dans le pays à l'encontre des défenseurs des droits humains et de la société civile a amené un certain nombre d'individus à prendre conscience des avantages que pouvait représenter une coopération avec le Conseil des droits de l'Homme et d'autres mécanismes de l'ONU. Parmi les avantages liés à une coopération par le biais d'intermédiaires et de groupes accrédités, citons :

- l'exercice de leur liberté d'expression et la présentation de leur témoignage à un public plus important ;
- l'utilisation de l'intérêt des médias pour l'ONU afin d'amplifier leur message et de susciter une prise de conscience ;
- l'atténuation de leur isolement et l'établissement de liens avec la communauté internationale ; et
- le renforcement de leur capacité à influer sur le dialogue entre l'ONU, les diplomates et les responsables chinois.

Les défenseurs chinois voient le Conseil comme une arène dans laquelle ils peuvent s'exprimer, et devant laquelle ils peuvent témoigner et faire connaître les faits relatifs aux droits humains dans leur pays. Ils espèrent ainsi qu'une pression accrue sera exercée sur les autorités chinoises afin que celles-ci respectent les normes internationales en matière de droits humains.

Toutefois, sans une amélioration de l'accessibilité des mécanismes des droits humains et de meilleures garanties de protection pour les défenseurs des droits humains, toute coopération avec le système des droits de l'Homme de l'ONU et, en particulier, avec le Conseil, demeurera pour les défenseurs une aventure périlleuse présentant peu d'intérêt, que ce soit en Chine ou dans d'autres pays dirigés par des régimes autoritaires. ■

LINDA WANG *Coordonnatrice en charge des relations avec l'ONU,*
ALEX BECK *Coordonnateur sénior chargé des programmes et du développement du Réseau des défenseurs des droits humains de Chine.*

Pour consulter les travaux du Réseau des défenseurs des droits humains de Chine (Network of Chinese Human Rights Defenders) reportez-vous aux adresses suivantes : https://chrdnet.com/ ou www.facebook.com/CHRDnet. Restez informés en les suivant sur Twitter @CHRDnet

6 CHRD, 'Too Risky to Call Ourselves Defenders": CHRD Annual Report on the Situation of Human Rights Defenders in China (2015)', disponible sur (anglais uniquement) : https://chrdnet.com/2016/02/too-risky-to-call-ourselves-defenders-chrds-2015-annual-report-on-the-situation-of-human-rights-defenders-in-china/.

7 CHRD, 'Submission to UN on Reprisals Against HRDs – March 6, 2012', disponible sur (anglais uniquement) : https://chrdnet.com/2012/03/submission-to-un-on-reprisals-against-hrds-march-6-2012/.

8 CHRD, 'Women's Rights Defenders Face Reprisals Over UN Review (10/31-11/6/2014)', disponible sur (anglais uniquement) : https://chrdnet.com/2014/11/chrb-womens-rights-defenders-face-reprisals-over-un-review-1031-1162014/.

9 The Rights Practice, 'Director's Blog', disponible sur : www.rights-practice.org/en/blog.html.

10 CHRD, 'Cao Shunli (曹顺利) & Her Legacy', disponible sur (anglais uniquement) : https://chrdnet.com/2014/04/prisoner-of-conscience-cao-shunli/.

11 Haut-Commissariat aux droits de l'Homme, 'UN experts alarmed by reprisals against activists linked to China's international human rights review', disponible sur (anglais uniquement) : www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13860.

12 Haut-Commissariat aux droits de l'Homme, 'Deadly reprisals: UN experts deplore the events leading to the death of Chinese human rights defender Cao Shunli, and ask for full investigation', disponible sur (anglais uniquement) : www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14394#sthash.BBlgGfFA.dpuf.

13 CHRD, 'The Chinese Government Must End Reprisals Against Activists Demanding Participation in UPR', disponible sur (anglais uniquement) : https://chrdnet.com/2013/07/the-chinese-government-must-end-reprisals-against-activists-demanding-participation-in-upr/.

Améliorer le Conseil des droits de l'Homme en dix points-clés

Philippe Dam *Directeur du plaidoyer pour la division Europe et Asie centrale chez Human Rights Watch, ancien directeur adjoint de Human Rights Watch à Genève*

Dix brèves « leçons » mettent en évidence les pièges potentiels menaçant la capacité du Conseil des droits de l'Homme à répondre aux violations sérieuses des droits humains, grâce à une bonne combinaison de pression extérieure, de leadership interne et de diplomatie déterminée. Philippe Dam tire ces enseignements de son expérience directe auprès du Conseil au cours de ses dix premières années d'existence et 30 premières sessions, ainsi que de sa collaboration avec Julie de Rivero, alors directrice du bureau de Human Rights Watch à Genève.

1 Le Conseil peut réussir s'il démontre sa détermination

Quand le Conseil des droits de l'Homme a été créé par l'Assemblée Générale de l'ONU, cette dernière l' a chargé d'« [examiner] les violations des droits de l'homme, notamment lorsque celles-ci sont flagrantes et systématiques, de [faire] des recommandations à leur sujet » et « d'intervenir promptement en cas d'urgence dans le domaine des droits de l'homme. » C'était une demande très claire. L'autorité du Conseil à examiner le bilan d'un gouvernement en matière de droits humains peut changer le cours des événements sur le terrain et au niveau international. Voilà précisément pourquoi beaucoup craignent son action et s'efforcent de l'entraver.

Dix ans après la création du Conseil, un petit nombre d'Etats continuent par principe à s'opposer à son action sur des situations nationales spécifiques, et lui ont livré une bataille rangée visant à l'empêcher de prendre des mesures. Lorsque cela échoue, ces mêmes Etats cherchent à affaiblir la détermination du Conseil, en utilisant des objections de procédure ou plaidant pour une prétendue « approche coopérative » avec l'État concerné, quelle que soit la réalité sur le terrain. En dépit de ces efforts diplomatiques, dans des cas tels que l'Érythrée, la Corée du Nord, l'établissement des responsabilités pour violations au Sri Lanka, et dans les premiers mois de la crise en Syrie, une action décisive du Conseil a contribué à dénoncer les violations des droits humains et déclenché ou influencé la réponse mondiale apportée à ces situations.

2 Le Conseil a la capacité d'aider les défenseurs des droits humains sur le terrain

Alors qu'à l'instar du Conseil de Sécurité, le Conseil des droits de l'Homme ne dispose pas de moyens de coercition, son arme politique consiste à mettre en lumière et dénoncer les violations et leurs auteurs. Lorsque le Conseil reconnaît les abus commis dans un pays donné, il prend des mesures en nommant un mécanisme indépendant pour évaluer la situation et émettre des recommandations, grâce à l'engagement avec le gouvernement et d'autres parties prenantes - y compris et en particulier la société civile. Cela génère un contrôle international et indépendant, qui soutient les causes des défenseurs des droits humains et leur fournit une légitimité pour leurs objectifs comme aucune autre institution ne peut le faire.

Les contributions, session après session, de tant de défenseurs des droits humains à travers le monde et leur soutien au renouvellement des mandats des Rapporteurs, par exemple sur l'Iran ou sur la Biélorussie, sont la meilleure preuve que le Conseil compte pour ceux qui sont sur le terrain. Pour les défenseurs et les victimes de violations des droits humains, la pertinence du Conseil réside dans sa capacité à dénoncer les violations et amener les gouvernements à rendre des comptes.

3 Le Conseil seul ne peut pas résoudre une crise de droits humains, mais il peut aider à catalyser l'action internationale

Les actions du Conseil des droits de l'Homme prennent tout leur sens quand elles amplifient les travaux des acteurs au niveau national et contribuent à amener les auteurs de violations à rendre des comptes. Mais compte-tenu de la complexité de nombreuses crises, le Conseil seul ne peut résoudre une situation de violations des droits humains. Ce qu'il peut faire est de servir de catalyseur pour mobiliser l'attention internationale nécessaire et déclencher une action.

Par exemple, les travaux de la commission d'enquête sur les crimes commis en Corée du Nord, instituée par le Conseil, ont conduit l'ONU à reconnaître que des crimes contre l'humanité ont été commis dans ce pays. En conséquence, le Conseil de Sécurité de l'ONU a été encouragé à renvoyer la situation devant la Cour Pénale Internationale. De même, la commission d'enquête sur la Syrie a été invitée à informer à plusieurs reprises le Conseil de sécurité de l'ONU sur les crimes commis par toutes les parties au conflit. En fournissant une évaluation détaillée, indépendante et experte sur une situation donnée, le Conseil a le potentiel de jeter les bases d'une action entreprise par d'autres organismes internationaux.

4 Le Conseil de Sécurité, un organe mieux placé que le Conseil des droits de l'Homme pour prévenir les violations des droits humains

En dépit du mandat spécialisé du Conseil, la réalité est que, parfois, le Conseil de Sécurité peut répondre aux préoccupations des droits humains d'une manière plus énergique et directe. Par exemple, la commission internationale d'enquête sur les droits de l'Homme en

République centrafricaine a été créée en décembre 2013 par le Conseil de Sécurité, et non par le Conseil des droits de l'Homme. Autre exemple parlant : la situation au Soudan du Sud, où le Conseil de Sécurité a déployé une force de maintien de la paix dotée d'un mandat solide incluant les droits humains et la protection des civils. En comparaison, le Conseil des droits de l'Homme a quant à lui, eu toutes les difficultés du monde à placer le pays sous surveillance internationale.

Dans pareils cas, le Conseil des droits de l'Homme peut plutôt s'attacher à exposer les crimes commis, et s'efforcer de mobiliser la communauté internationale pour prévenir de plus graves violations ou combattre l'impunité pour les atrocités commises. Une fois qu'une situation affectant les droits humains dégénère en conflit généralisé et nécessite des efforts plus robustes pour protéger les civils sur le terrain, le travail du Conseil de Sécurité se révèle plus pertinent.

5 Les calculs politiques régionaux ou d'influences ne doivent pas affaiblir la lutte contre l'impunité

La capacité du Conseil à réagir à de sérieuses violations des droits humains est souvent limitée par la politique des groupes régionaux. Le positionnement continu en bloc du Groupe Africain, par exemple, a *de facto* fourni un porte-voix aux Etats qui ont exprimé les vues les plus hostiles contre l'action du Conseil sur les situations nationales, et érodé la diversité des points de vue au sein du continent. De même, en s'opposant aux actions du Conseil ne bénéficiant pas du consentement du pays concerné – c'est-à-dire, bien souvent, du gouvernement auteur des violations – le Groupe Africain, le Groupe Arabe et le Groupe de l'Organisation de la Coopération Islamique ont contribué à une érosion constante de la capacité du Conseil à répondre aux violations des droits humains.

Lorsque les pays occidentaux s'efforcent de pratiquer cette politique de bloc, eux aussi entravent la capacité du Conseil à répondre à des situations de violations graves des droits humains. Par exemple, lorsque l'Union Européenne n'est pas en mesure de parvenir à une position commune, la paralysie des Etats occidentaux a entravé les efforts pour répondre à d'importantes crises affectant les droits humains, comme au Bahreïn, en Azerbaïdjan, en Egypte ou en réponse aux crimes commis par la coalition menée par l'Arabie Saoudite au Yémen.

6 Plus de pays devraient intensifier et prendre en main le leadership

Il est plus probable qu'une action ferme concernant des situations préoccupantes voie le jour lorsqu'un groupe d'Etats a une vision claire de ce qu'il entend réaliser à travers le Conseil. Pourtant, lorsqu'il est besoin d'identifier de nouveaux leaders pour répondre à une situation qui n'est pas encore à l'ordre du jour du Conseil, peu sont prêts à relever le défi. Les États-Unis ont usuellement joué ce rôle de leader lors de la mise en place de coalitions visant à agir sur des situations de violations des droits humains, comme démontré par les résolutions sur l'Iran ou sur la reddition de comptes au Sri Lanka. L'Union Européenne a parfois aussi joué un rôle clef, y compris sur la Biélorussie et la Corée du Nord. Cependant, trop souvent, le défi de s'atteler à de nouvelles situations est perçu comme trop coûteux.

En 2012 et 2013, la Suisse a mené avec succès une série de déclarations communes dénonçant la répression au Bahreïn et appelant à la saisine de la Cour Pénale Internationale pour la situation en Syrie. Mais l'échec de la part d'autres délégations à imiter cette approche ou à soutenir activement ces efforts est profondément troublant.

7 Les membres du Conseil ne devraient pas simultanément dénoncer les partis pris et le « deux-poids-deux-mesures », et empêcher de répondre plus objectivement aux situations

Depuis la création du Conseil en 2006, un nombre croissant d'États ont travaillé à partir des différents groupes régionaux pour consolider la mise en œuvre du mandat du Conseil consistant à se pencher sur les situations nationales. Cependant, trop d'Etats continuent de rejeter par principe toute action sur des situations nationales. Des pays tels que la Chine, Cuba, la Russie et le Vénézuela ont systématiquement rejeté toutes les résolutions relatives à des pays soumises au vote - à l'exception notable des résolutions portant sur les Territoires palestiniens occupés, qu'ils ont soutenues. Ces pays dénoncent les « partis pris » pour exhorter le Conseil à se pencher, non pas sur davantage de situation, mais sur moins. Ce faisant, ils cherchent à se protéger des regards, mais en même temps, ils permettent au Conseil d'ignorer les nombreuses autres situations qui méritent l'attention du Conseil, y compris les abus en Afghanistan, les détentions arbitraires à Guantanamo, la surveillance de masse, ou les mauvaises réponses des gouvernements européens au défi des réfugiés.

8 Un petit groupe d'Etats de différentes régions ayant des positions basées sur les principes des droits humains peuvent avoir un grand impact sur la capacité du Conseil à répondre aux crises

Le succès du Conseil dépend de l'appui des États. Au fil des années, un nombre croissant d'entre eux ont démontré leur volonté de se pencher sur les situations nationales. L'engagement de pays comme le Chili, le Mexique, l'Uruguay ou le Costa Rica dans le Groupe Latino-Américain, ou du Botswana, de la Sierra Leone ou du Ghana dans le Groupe Africain, a fait une énorme différence dans la façon dont le Conseil agit. De même, le rôle proactif joué dans le Groupe Occidental ou autres groupes, par la Suisse, les Pays-Bas, l'Irlande, ou le Royaume-Uni sur le Sri Lanka, et la France lors des crises en Afrique de l'Ouest et centrale, agit comme un contrepoids à la tendance du Conseil à l'inaction.

9 La politique de « l'Ouest contre le reste » est le talon d'Achille du Conseil, mais peut être surmontée

Le sentiment qu'aborder les situations de violations des droits humains sert uniquement les intérêts des États occidentaux représente une importante menace pour la capacité du Conseil à demander des comptes aux responsables de graves violations. Pour les Etats tels que la Chine, la Russie, l'Egypte ou le Pakistan qui délégitiment régulièrement le rôle du Conseil dans le traitement des situations nationales, dénoncer la politisation du Conseil

et par là même, taire les souffrances des victimes, sont des arguments plus efficaces que d'exprimer leur soutien ouvert à des gouvernements abusifs. Toutefois, en réponse, des partenariats transrégionaux solides et basés sur des principes peuvent contrer cette stratégie, comme en témoignent les mesures prises par le Conseil sur le Sri Lanka ou la Corée du Nord. Les résultats les plus aboutis du Conseil ont été obtenus quand des Etats de différents groupes régionaux ont uni leurs forces.

« Adopter des stratégies transrégionales permet d'éviter l'effet de polarisation causé par les politiques des blocs régionaux. Cependant, aussi longtemps que les États occidentaux resteront les principaux initiateurs de résolutions touchant des pays spécifiques, ils devront démontrer qu'ils sont eux-mêmes irréprochables sur le respect des principes qu'ils affirment défendre, ceci afin de garantir une adhésion au niveau régional. La confiance que cela requiert reste très fragile, en particulier lorsque ces mêmes pays occidentaux continuent de protéger leurs alliés quand cela leur convient.

Adopter des stratégies transrégionales permet d'éviter l'effet de polarisation causé par les politiques des blocs régionaux. Cependant, aussi longtemps que les États occidentaux resteront les principaux initiateurs de résolutions touchant des pays spécifiques, ils devront démontrer qu'ils sont eux-mêmes irréprochables sur le respect des principes qu'ils affirment défendre, ceci afin de garantir une adhésion au niveau régional. La confiance que cela requiert reste très fragile, en particulier lorsque ces mêmes pays occidentaux continuent de protéger leurs alliés quand cela leur convient. L'opposition inébranlable des Etats-Unis à l'égard des résolutions portant sur les violations commises par Israël, ou l'échec des États-Unis, du Royaume-Uni et d'autres à aborder sérieusement les abus commis par la coalition dirigée par l'Arabie Saoudite au Yémen ou par les milices alliées en Irak, sont un affront aux victimes et renforcent en même temps l'argument selon lequel les débats au Conseil ne sont qu'un écho de l'opposition des intérêts occidentaux au reste du monde.

10 Les individus, autant que les États, font une différence

Travailler au Conseil des droits de l'Homme expose les défenseurs et les représentants d'organisations non-gouvernementales – dont je fais partie – à des diplomates issus de toutes les régions du monde. Bien sûr, leur travail consiste à défendre les principes et les objectifs de leurs gouvernements. Mais au-delà de la géopolitique, le travail acharné et la passion d'un grand nombre d'entre eux a une importance cruciale sur les activités du Conseil, et, finalement, peut souvent conduire à la réussite ou non du Conseil. Les diplomates d'un grand nombre de pays et de toutes les régions nous ont impressionnés et parfois galvanisés par leur détermination à placer les droits humains avant la politique. Beaucoup d'entre eux ont été profondément touchés par les témoignages des victimes, ont reconsidéré leurs perceptions et ont déplacé des montagnes. Alors que l'on discute des dix prochaines années du Conseil, les défenseurs et militants des droits humains ne doivent pas oublier que beaucoup de ceux qui siègent derrière le nom de leurs pays en salle XX du Palais des Nations à Genève sont en fait de vrais diplomates des droits humains. ■

Pour une utilisation optimale du Conseil des droits de l'Homme sur le continent africain

Hassan Shire *Directeur exécutif de DefendDefenders (East and Horn of Africa Human Rights Defenders Project)*

« En dépit de la participation accrue de la société civile africaine au Conseil des droits de l'Homme ces dix dernières années, des difficultés majeures demeurent, relatives à la mise en œuvre de mécanismes rapides et efficaces qui permettraient de faire face aux crises les plus graves affectant les droits humains qui agitent le continent », indique Hassan Shire, directeur exécutif de DefendDefenders.

Parmi les défenseurs des droits humains oeuvrant à Djouba, ville du Soudan du Sud déchirée par la guerre, à Addis-Abeba, sous la férule d'un régime autoritaire, ou à Bujumbura, capitale du Burundi vivant sous la répression, rares sont ceux qui connaissent le Conseil des droits de l'Homme. Encore plus rares sont ceux qui en comprennent le mandat et connaissent les mécanismes qu'ils pourraient utiliser pour renforcer leurs actions de protection et de promotion des droits humains. Le réseau DefendDefenders s'est fortement impliqué dans l'élaboration du Conseil des droits de l'Homme tel que nous le connaissons aujourd'hui, comblant le fossé qui sépare la Salle XX du Palais des Nations à Genève et les défenseurs des droits humains intervenant sur le terrain.

Dans un monde secoué par des crises et des conflits de plus en plus brutaux, où les attaques terroristes sont légion et le nombre de personnes déplacées d'un continent à un autre est sans précédent, le rôle de la société civile au Conseil des droits de l'Homme n'a jamais été plus important ni plus menacé.

Le principal mandat du Conseil consiste à protéger les victimes de violations des droits humains dans le monde en faisant valoir leurs droits. Il est essentiel que ces victimes aient accès aux mécanismes établis par le Conseil, tels que l'Examen Périodique Universel ou les Procédures Spéciales. Et pourtant, alors que les militants des droits humains peuvent de plus en plus s'appuyer sur ces mécanismes, le Conseil des droits de l'Homme ne parvient pas à protéger ceux qui osent s'exprimer.

« Dans un monde secoué par des crises et des conflits de plus en plus brutaux, où les attaques terroristes sont légion et le nombre de personnes déplacées d'un continent à un autre est sans précédent, le rôle de la société civile au Conseil des droits de l'Homme n'a jamais été plus important ni plus menacé.

Si le Conseil des droits de l'Homme souhaite préserver sa crédibilité et maintenir un véritable équilibre entre les voix des victimes et des militants, et la parole des gouvernements, il doit répondre aux représailles de manière substantielle. Il n'est pas acceptable que les défenseurs soient menacés lorsqu'ils parlent aux experts, toujours plus nombreux, mandatés par le Conseil des droits de l'Homme pour documenter les violations des droits humains et en faire état.

En 2015, le président du Conseil a exigé que le Gouvernement du Soudan du Sud réponde à des accusations de représailles contre un militant soutenu par DefendDefenders. Des agents de sécurité sud-soudanais l'ont tenu sous la menace de leurs armes et ont menacé sa famille pendant plusieurs heures avant son départ pour Genève. Cette première réponse publique à des représailles actuelles était une étape importante. Toutefois, une réponse plus structurée et systématique est nécessaire afin de dissuader les gouvernements de recourir à ce type de pratiques.

Via ses trois sessions annuelles, le Conseil des droits de l'Homme représente un important forum pour les défenseurs qui témoignent, exposent en détails et soumettent des rapports sur les violences perpétrées contre leurs peuples. Les défenseurs peuvent alors partager leurs connaissances et leurs expériences avec ceux qui définissent les normes et prennent acte de ces violations qui, sinon, seraient certainement passées sous silence.

Au cours de la dernière décennie, le Conseil des droits de l'Homme est parvenu à traiter les situations de violences chroniques affectant notre sous-région, notamment le Soudan, la Somalie, le Soudan du Sud et l'Érythrée. DefendDefenders, soutenu par un nombre incalculable de militants érythréens courageux, a exigé et obtenu en 2014 la création d'une Commission d'enquête sur l'Érythrée. Le rapport de 500 pages[1], publié par cette Commission au mois de novembre 2015, exposait en détails les violations des droits humains les plus choquantes et les plus graves commises par le Gouvernement. Ce dernier a refusé de coopérer avec la mission et d'accorder l'accès à son territoire aux membres de la Commission, ce qui montre bien les limites du mandat du Conseil des droits de l'Homme. Cependant, le rapport rigoureux de la Commission est étayé de recherches approfondies et constitue une preuve indiscutable des actions criminelles de ce régime, qui agit dans le mépris le plus total des droits et vies des citoyens érythréens.

En décembre 2015, les États membres du Conseil des droits de l'Homme ont réagi à l'aggravation de la crise au Burundi en convoquant une session extraordinaire, et ont adopté une résolution ferme par consensus, une semaine après les violentes attaques perpétrées à Bujumbura, qui ont fait plus de 100 morts,. Toutefois, il serait temps que le Conseil réagisse dès les premiers signaux d'alerte qui annoncent une crise imminente.

Le monde dans lequel nous vivons est en pleine mutation et les méthodes de répression évoluent. Au Burundi, l'adoption d'une législation répressive et l'emprisonnement de journalistes et de défenseurs des droits humains qui ont précédé la crise auraient dû déclencher un signal d'alarme dans les couloirs du Palais des Nations. Pourtant, cette évolution inquiétante avait suscité très peu d'attention, tout comme ce fut le cas pour des événements similaires survenus lors d'élections dans d'autres pays, et ce en dépit de rapports présentés à ces occasions[3].

Comme c'est le cas pour tout organe constitué d'États membres, les points inscrits à l'ordre du jour du Conseil des droits de l'Homme sont, en partie, dictés par les enjeux politiques internationaux. Je suis toutefois préoccupé de voir émerger des alliances inquiétantes et indues, qui s'efforcent de défaire certaines des réalisations du Conseil des droits de l'Homme. Les principaux auteurs de violations des droits humains, comme la Russie, la Chine, l'Égypte, Cuba et le Pakistan, ont collaboré lors de la session de mars 2016 afin d'affaiblir la reconnaissance et la protection, par le Conseil, des défenseurs agissant en faveur des droits économiques, sociaux et culturels.

Le groupe des pays africains qui, historiquement, a toujours fait corps afin de contrer les résolutions concernant des pays particuliers, a ralenti sensiblement la réponse du Conseil des droits de l'Homme face à la guerre civile qui dévaste le Soudan du Sud. Il a fallu attendre mars 2016 pour qu'une Commission pour les droits humains au Soudan du Sud soit établie. Pendant plus de deux ans, cédant à la pression exercée par le groupe, les États africains ont refusé d'établir un mécanisme parallèle au processus en cours piloté par l'Union Africaine. Peut-il réellement y avoir trop d'intervenants lorsqu'il s'agit de rendre justice aux victimes de l'un des conflits les plus violents au monde ?

1 Rapport disponible sur www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoIEritrea/A_HRC_29_CRP-1.pdf.
2 DefendDefenders, 2015: Burundi at a Turning Point, Human Rights Defenders Working In the Context of Elections, disponible sur : www.defenddefenders.org/wp-content/uploads/2015/02/burundi-2015-en.pdf.
3 DefendDefenders, Caught Up in Bitter Contests, Human Rights Defenders working in the Context of Elections in Sudan, Ethiopia, Burundi and Uganda, disponible sur : www.defenddefenders.org/wp-content/uploads/2015/09/Caught-Up-in-Bitter-Contests.pdf.

La feuille de route d'Addis-Abeba[4], adoptée en 2012 par les titulaires de mandat au titre des Procédures Spéciales du Conseil des droits de l'Homme et de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, constitue une étape importante dans le renforcement de la coopération et de la collaboration entre les deux mécanismes. Cette feuille de route peut permettre une amélioration significative de la protection des droits humains et des droits des peuples sur notre continent. Une collaboration plus étroite entre ces deux mécanismes est essentielle à l'amélioration des réponses que nous pourrons apporter lors des crises des droits humains en Afrique.

Pour conclure sur une note positive, mentionnons les exemples récents et encourageants d'abandon de ces politiques de bloc visant à donner la priorité aux victimes de violations de leurs droits, en particulier lors de la session extraordinaire sur le Burundi. Dans une déclaration émue adressée au Conseil des droits de l'Homme, le représentant du Ghana a exprimé sa solidarité avec la population burundaise et les défenseurs des droits humains intervenant dans le pays, rappelant les paroles de Nelson Mandela qui, en 1999, s'était interrogé sur la durée du conflit et le nombre de victimes burundaises innocentes, assassinées par leurs propres compatriotes, qu'il faudrait encore déplorer avant la fin des combats.

Espérons qu'au cours des dix prochaines années, nous verrons un plus grand nombre d'États résister aux pressions politiques, non seulement pour honorer leurs obligations vis-à-vis du mandat du Conseil mais, surtout, pour se tenir aux côtés des victimes de la cruauté et de la brutalité humaines, et soutenir ceux qui luttent pour les défendre. ■

HASSAN SHIRE est directeur exécutif de DefendDefenders (East and Horn of Africa Human Rights Defenders Project) et président du Réseau panafricain des défenseurs des droits de l'Homme (PAHRD-Net). Suivez-le, ainsi que son organisation, sur Twitter : @Hassan_shire @EHAHRDP

4 Disponible sur (anglais uniquement) : www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/SP_UNHRC_ACHPRRoad%20Map.pdf.

Examen Périodique Universel et progrès dans le domaine des droits humains : une étude de cas en provenance d'australie

Anna Brown *Directrice du département du plaidoyer et des procédures judiciaires stratégiques, Human Rights Law Centre*

L'Examen Périodique Universel (EPU) a fait l'objet d'appréciations mitigées quant à sa capacité à obtenir des changements positifs dans le domaine des droits humains. Toutefois, selon Anna Brown, l'étude de cas australiens démontre la capacité de l'EPU à ouvrir un espace de dialogue et à faciliter la mise en œuvre de mesures positives, bien que modestes, en faveur des droits humains, ainsi que le suivi de ces mesures.

Pendant un cycle de quatre ans, le Conseil des droits de l'Homme de l'ONU examine le bilan de chaque pays en matière de droits humains, dans le cadre d'un processus connu sous le nom d'Examen Périodique Universel ou EPU. Lors de ce processus, différents pays interrogent les États examinés sur leur bilan en matière de droits humains et émettent des recommandations sur les améliorations à mettre en œuvre. L'EPU a cependant fait l'objet d'appréciations mitigées quant à sa capacité à obtenir des changements positifs dans ce domaine. Pourtant, l'étude de cas australiens démontre la capacité de l'EPU à faciliter la mise en œuvre de mesures positives, bien que modestes, en faveur des droits humains.

Premier cycle de l'examen : des promesses qui restent lettre morte par manque de volonté politique

En 2011, lors du premier cycle de l'EPU de l'Australie, un nombre record de recommandations (90 %) fut accepté, en totalité ou en partie, et les ONG saluèrent alors l'engagement de l'Australie à traduire ces recommandations en mesures concrètes. À la suite de l'EPU, plusieurs mesures positives furent mises en œuvre, notamment l'institution d'un commissaire chargé des enfants, la création du régime national d'assurance invalidité et le développement de nouveaux dispositifs de protection contre les discriminations pour les personnes lesbiennes, homosexuelles, bisexuelles, transgenres et intersexuées.

Toutefois, un changement de Gouvernement révéla la fragilité de cet engagement. Sous ce Gouvernement de coalition nouvellement élu, la mise en œuvre de nombreuses recommandations fut mise au point mort et de nouveaux reculs furent constatés, comme la mise en place de mesures plus restrictives et punitives à l'encontre des demandeurs d'asile. Plus aucun rapport public n'était émis sur les progrès de la mise en œuvre des recommandations par le Gouvernement. Quant au statut du Plan d'action national sur les droits humains

du précédent Gouvernement, qui devait permettre de mener à bien et de superviser les recommandations issues de l'EPU, il n'était pas clair. Lorsque le deuxième cycle de l'EPU de l'Australie eut lieu en novembre 2015, la Commission des droits de l'Homme australienne estima que seuls 10 % des recommandations de 2011 avaient été mises en œuvre dans leur intégralité.

Cette absence de progrès, les reculs observés dans certains domaines-clés et les remarques faites au début de l'année 2015 par l'ancien Premier ministre, Tony Abbott, et certains ministres d'État qui révélaient une hostilité croissante envers l'ONU, n'ont donné que peu d'espoir à la société civile quant aux résultats du deuxième cycle de l'EPU en matière de droits humains.

Préparer le deuxième cycle de l'examen : ouvrir un espace de dialogue

Le deuxième cycle de l'EPU de l'Australie eut lieu à la fin de l'année 2015. Il est encore tôt pour le dire, mais il semble que cet examen a été l'occasion pour les ONG d'ouvrir le dialogue avec le Gouvernement sur la question des droits humains. Et leurs tentatives ont donné des résultats, certes modestes, mais positifs.

Après son arrivée au pouvoir, le Gouvernement de coalition à diminué le financement des organisations locales et restreint la capacité des centres d'assistance juridique de proximité d'utiliser le financement fédéral pour faire campagne sur des questions de fond. Les rapports entre ces organisations et le Gouvernement étaient tendus. L'EPU a donc fourni à la société civile des éléments de langage ou points de repères communs afin d'ouvrir la discussion avec le Gouvernement et la collectivité, au sens large du terme, sur les questions liées aux droits humains et l'adoption progressive de mesures.

« L'EPU a donc fourni à la société civile des éléments de langage ou points de repères communs afin d'ouvrir la discussion avec le Gouvernement et la collectivité, au sens large du terme, sur les questions liées aux droits humains et l'adoption progressive de mesures.

La coalition d'ONG australiennes, représentant près de 200 ONG dans toute l'Australie, a pu s'appuyer sur l'EPU pour obtenir un rendez-vous avec le Ministre de la Justice afin d'aborder des questions relatives aux droits humains avant la tenue de l'examen. À la suite de cette réunion, les services du Ministère de la Justice et le Gouvernement en général ont continué à coopérer de manière constructive et positive avec la société civile tout au long de l'EPU, que ce soit à Canberra ou à Genève. Les représentants du Gouvernement ont répondu aux commentaires et préoccupations des ONG de manière respectueuse et en toute bonne foi ; ainsi, le Gouvernement a accepté certaines des suggestions de la société civile concernant la prise d'engagements volontaires lors de la procédure formelle d'examen.

Résultats du deuxième cycle de l'EPU : engagements modestes mais mécanismes importants

Lors de son examen au mois de novembre 2015, l'Australie a été interrogée par 107 pays et 291 recommandations ont été émises sur diverses problématiques. Soulignons toutefois qu'un nombre conséquent de commentaires portait sur le traitement sans ménagement que réserve l'Australie aux demandeurs d'asile. Plus de 60 recommandations ont été émises à ce propos, critiquant les politiques australiennes en la matière. Face à ce chœur de critiques, l'Australie n'a présenté que de faibles justifications. Lors de ses observations préliminaires, le Gouvernement australien a reconnu que le pays devait faire face à un certain nombre de défis dans différents domaines. Il a toutefois affirmé que les mesures « fermes » prises à l'encontre des demandeurs d'asile et des migrants avait permis de restaurer la confiance de la population et de sauver des vies en mer.

En dépit de l'approche obtuse de l'Australie vis-à-vis des demandeurs d'asile et des réfugiés, l'EPU a constitué un vecteur de réforme positif dans d'autres domaines. Il a donné l'impulsion nécessaire pour que le Gouvernement prenne un certain nombre d'engagements, certes modestes, mais positifs, notamment :

- participer à l'élaboration d'un Plan d'action national relatif aux entreprises et droits humains ;
- retirer sa réserve à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ; et
- s'engager à remédier à un défaut des dispositifs fédéraux de protection contre les discriminations à l'encontre des personnes LGBTI qui permettait aux États et territoires de continuer à pratiquer des politiques discriminatoires fondées sur l'orientation et l'identité sexuelles, et l'intersexualité.

L'EPU a également donné l'impulsion essentielle qui a permis de reprendre le débat national sur la ratification du Protocole facultatif à la Convention internationale contre la torture. À la suite des débats intergouvernementaux qui, plusieurs années auparavant, avaient permis aux États et territoires de faire quelques avancées sur la question mais sans obtention d'un consensus sur la ratification, la dynamique politique sur cette question était finalement restée au point mort. L'EPU a fourni l'impératif politique nécessaire à la reprise de ces débats et, au moment même de la rédaction du présent article, le Gouvernement fédéral appuyait la ratification. Seuls quelques rares États manquaient encore à l'appel. Sans ce vecteur externe qu'a été l'EPU, les appels de la société civile en faveur d'une réforme sur cette question auraient pu rester vains pendant encore de nombreuses années.

L'EPU le plus récent a également permis l'adoption de certaines réformes institutionnelles significatives qui ont permis d'améliorer la coopération de l'Australie avec les mécanismes des droits humains de l'ONU. Lors de l'examen,

l'Australie s'est engagée à créer un mécanisme permanent afin de superviser la mise en œuvre des recommandations de l'ONU, une mesure véritablement nécessaire qui permettra de faciliter le respect des obligations redditionnelles et de promouvoir une réforme nationale positive. En outre, l'Australie a pris les mesures qui s'imposaient afin d'instaurer un mécanisme de supervision destiné spécifiquement aux recommandations du deuxième cycle de l'EPU. Le soutien bipartite du processus de l'EPU, mis en évidence par l'intégration de parlementaires de l'opposition dans la délégation australienne en novembre dernier, est un signe encourageant de l'engagement politique continu du pays pour une mise en œuvre des recommandations, indépendamment des résultats des élections fédérales qui doivent se dérouler cette année.

Globalement, si les avancées sont parfois modestes et les revers demeurent, le deuxième cycle de l'EPU a permis l'ouverture d'un dialogue entre le Gouvernement australien et la société civile sur la mise en œuvre d'une réforme progressive relative aux droits humains. Ainsi, l'EPU a été et continuera d'être, en Australie, un vecteur de changement positif et de responsabilisation. ■

ANNA BROWN est la directrice du département du plaidoyer et des procédures judiciaires stratégiques du Human Rights Law Centre, basé en Australie. Anna a coordonné une large coalition d'ONG qui prenaient part à l'EPU et a, notamment, participé à la préparation d'exposés conjoints et s'est impliquée dans la poursuite du dialogue avec le Gouvernement australien, ainsi que dans des campagnes de sensibilisation des États avant l'examen de l'Australie. Suivez-la sur Twitter : @AnnaHRLC.

Inviter les droits humains à la maison : les institutions nationales des droits de l'Homme et le Conseil des Droits de l'Homme

Katharina Rose ***Représentante à Genève de l'Alliance Globale des Institutions Nationales des Droits de l'Homme***

Les institutions nationales des droits de l'Homme (INDH) conformes aux Principes de Paris peuvent jouer un rôle central pour combler le fossé entre les normes et les standards universels relatifs aux droits humains et leur mise en application sur le plan national. Le Conseil des droits de l'Homme de l'ONU pourrait faire davantage pour garantir un engagement effectif des INDH, estime Katharina Rose.

La résolution 60/251 de l'Assemblée Générale de l'ONU, créatrice du Conseil des droits de l'Homme, contient un engagement visionnaire visant à renforcer la coopération étroite avec les INDH. Bien que d'importantes étapes aient été franchies au fil des années pour forger une telle coopération, le dixième anniversaire devrait servir d'occasion pour renouveler et renforcer l'engagement du Conseil envers les INDH et définir des mesures permettant au Conseil d'utiliser au maximum les contributions uniques que peuvent faire les INDH à son travail.

Les INDH sont établies sous formes d'institutions indépendantes avec de vastes mandats et pouvoirs légaux ou constitutionnels pour la protection et la promotion des droits humains. Leur établissement et leurs activités sont guidés par les Principes de Paris des Nations Unies, adoptés par l'Assemblée Générale en 1993.

Les INDH conformes aux Principes de Paris peuvent jouer un rôle central pour combler le fossé entre les normes et les standards universels relatifs aux droits humains et leur mise en application sur le plan national. Ce rôle des INDH est largement accepté et reconnu. L'Assemblée Générale et le Conseil des Droits de l'Homme de l'ONU ont toujours encouragé et fait bon accueil aux contributions et la participation des INDH au travail du Conseil et ses divers mécanismes.

Les pratiques et dispositions permettant la participation indépendante des INDH au travail du Conseil ont évolué. Elles sont distinctes et néanmoins complémentaires à celles existant pour les Etats et ONG. Quand, cinq ans après sa création, le Conseil a révisé son mode de fonctionnement, il a décidé de renforcer la participation des INDH et rendre leurs contributions plus visibles, en particulier auprès de l'Examen Périodique Universel (EPU) et des Procédures Spéciales.

Conformément à leurs mandats et fonctions basés sur les Principes de Paris, les INDH contribuent au travail du Conseil des Droits de l'Homme et de ses mécanismes de plusieurs manières :

- Elles fournissent au Conseil et ses mécanismes des informations indépendantes, crédibles et étayées par des preuves sur l'application au niveau national des normes, standards et recommandations internationaux

relatifs aux droits humains, accompagnant ces information d'analyses fiables des domaines dans lesquels des progrès sont enregistrés et ceux où la mise en pratique des droits demeure un défi.

- Elles permettent aux institutions et acteurs nationaux de développer leurs connaissances sur le Conseil et son travail, et dynamisent leur collaboration avec ce dernier, le rendant ainsi plus pertinent et accessible au niveau national et local, y compris aux yeux des détenteurs de droits eux-mêmes.
- Elles aident le Conseil dans son travail d'élaboration de traités et autres normes et standards internationaux sur les droits humains, tels le Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, notamment en coordonnant leurs contributions par l'intermédiaire de l'Alliance Globale des Institutions Nationales de Droits de l'Homme (sigle anglais GANHRI), leur plateforme internationale

Garantir l'engagement effectif des INDH

De toute évidence les INDH ont un énorme potentiel en termes de contribution au travail du Conseil et d'amplification de son impact sur les droits humains au niveau national. Il est néanmoins important d'assurer qu'elles bénéficient de ressources et d'une orientation adéquates afin de pouvoir agir aussi efficacement que possible. A cet effet, trois dispositions paraissent essentielles.

Premièrement, la **capacité** des INDH d'œuvrer avec et au sein du Conseil pour renforcer les droits humains sur le terrain.

De nombreuses INDH s'attellent encore à développer leurs capacités à utiliser leurs diverses fonctions pour collaborer de manière efficace avec le Conseil. GANHRI et ses quatre réseaux régionaux aident les INDH dans ce sens au moyen de formations, soutien de pairs et échange de bonnes pratiques entre ses membres. Beaucoup d'autres initiatives similaires sont en cours, notamment de la part du Haut-Commissaire des Droits de l'Homme. Cependant, bien plus pourrait être fait dans ce sens.

Alors que les attentes de contribution des INDH vont en augmentant, il y a aussi lieu de plaider collectivement en faveur des INDH dans toutes les régions et nations afin d'avoir suffisamment de ressources et pouvoirs pour répondre à cette reconnaissance bienvenue. Ceci est la clef des efforts de GANHRI et ses réseaux régionaux et cette responsabilité doit être partagée par le Conseil et la communauté internationale.

Le deuxième point essentiel est le besoin d'un **espace,** c'est-à-dire un environnement dans lequel les INDH et la société civile ont la possibilité réelle de s'engager auprès du Conseil et d'autres mécanismes de l'ONU.

« Les INDH conformes aux Principes de Paris peuvent jouer un rôle central pour combler le fossé entre les normes et les standards universels relatifs aux droits humains et leur mise en application sur le plan national.

Le Conseil a développé des pratiques et pris des dispositions pour travailler avec les INDH et d'importants résultats ont été obtenus, tels que la mise à disposition de webcast ou la diffusion vidéo de déclarations. Néanmoins, des efforts supplémentaires permettraient au Conseil et ses mécanismes d'être plus accessibles aux intervenants nationaux, y compris les INDH. Cela devrait inclure tous les stades du travail du Conseil : des rapports de situations nationales à l'élaboration de recommandations et du suivi, contrôle et évaluation des progrès faits au niveau national.

Le Conseil mettrait ainsi en pratique la résolution historique sur les INDH, adoptée par l'Assemblée Générale en décembre 2015, et qui appelle tous les mécanismes et procédures de l'ONU à intensifier la promotion de la participation des INDH conformes aux Principes de Paris.

Le troisième point concerne la **protection**. La communauté internationale s'inquiète des actes de représailles ou d'intimidation perpétrés contre des personnes coopérant avec les instances internationales des droits humains. Cela inclut les INDH, leurs membres et leur personnel. Bien que tant l'Assemblée Générale que le Conseil aient, dans leurs résolutions respectives, pris clairement position contre les actes de représailles et autres manœuvres d'intimidation perpétrés contre les INDH, il est important que le Conseil – et le système de l'ONU dans son ensemble – développe une approche commune et coordonnée, afin de se pencher et répondre plus efficacement à ce problème et en prévenir la récurrence à l'avenir.

A l'avenir, le Conseil doit être encouragé à continuer la promotion de partenariats plus solides avec les institutions locales, éléments vitaux de la protection des systèmes de protection des droits humains au niveau national et mondial. Ainsi, les INDH pourront aider le Conseil à répondre à l'appel lancé par la Conférence Mondiale de Vienne sur les Droits de l'Homme : inviter les droits humains à la maison. ■

EXIGER DAVANTAGE DU MANDAT

AMÉLIORER L'ACCESSIBILITÉ, L'EFFICACITÉ ET L'IMPACT DU CONSEIL AU SEIN DU CADRE ACTUEL

© UN Photo: Eskinder Debebe

Recentrer l'action du Conseil des droits de l'Homme sur les mécanismes de mise en œuvre et de responsabilisation et en renforcer l'impact

Zeid Ra'ad Al Hussein *Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme*

Selon Zeid Ra'ad Al Hussein, Haut-Commissaire aux droits de l'Homme, le renforcement du rôle et de la participation de la société civile et des institutions nationales des droits de l'Homme au Conseil des droits de l'Homme pourrait encourager les États à respecter leurs obligations et favoriser la mise en cause des auteurs de violations.

Le Conseil des droits de l'Homme aspire à devenir le forum le plus respecté et le plus influent des droits humains au monde. Son ambition est à la mesure de sa tâche. Au cours de ses dix premières années d'existence, le Conseil des droits de l'Homme a défini des processus inédits, permettant l'examen de questions relatives aux droits humains. Il a également ouvert des enquêtes essentielles concernant de nouvelles crises et des violations répétées, et a formulé des recommandations cruciales.

Le Conseil des droits de l'Homme entame à présent sa deuxième décennie d'existence dans un monde en pleine tourmente et prend note avec inquiétude de signaux d'alerte de plus en plus nets d'un fléchissement de la détermination des États à respecter les normes fondamentales des droits humains. Dans ce contexte de crises qui vont s'aggravant, nous ne pouvons nous permettre de relâcher nos efforts. Afin de poursuivre sa tâche de protection des droits, de l'égalité et de la dignité des personnes de par le monde, le Conseil devra recentrer fortement son action sur les mécanismes de mise en œuvre.

Le suivi au niveau national est essentiel à une amélioration réelle du respect des droits humains. Pour préserver la réputation du Conseil des droits de l'Homme et, surtout, protéger les droits de millions de personnes dans le monde, il est essentiel que les trois sessions annuelles du Conseil ne deviennent pas le siège de performances théâtrales sophistiquées et ritualisées. Lors de la 31ème session du Conseil, qui s'est tenue en mars dernier, j'ai fait part de mon extrême préoccupation quant à la pratique répandue consistant, pour les États, à présenter une apparence d'adhésion aux principes de respect des droits humains, en d'autres termes, à n'exposer qu'une « vitrine » de bonnes intentions. Certes, la ratification de traités, l'adoption de résolutions et l'acceptation gracieuse des recommandations émises lors de l'Examen Périodique Universel (EPU) sont des étapes importantes. L'essentiel, pourtant, reste la mise en œuvre des recommandations et un changement véritable des pratiques en cours.

« Dans ce contexte de crises qui vont s'aggravant, nous ne pouvons nous permettre de relâcher nos efforts. Afin de poursuivre sa tâche de protection des droits, de l'égalité et de la dignité des personnes de par le monde, le Conseil devra recentrer fortement son action sur les mécanismes de mise en œuvre.

L'EPU est, de bien des façons, le processus phare du Conseil des droits de l'Homme. Les examens permettent de passer en revue, dans le détail et à intervalles réguliers, le bilan de chaque État en matière des droits humains et ce, sans exception. Et lorsque nous assistons à une retransmission en direct de l'intervention d'une délégation de haut niveau, qui doit répondre à une série de questions précises et détaillées concernant l'impact des systèmes de protection sociale selon le sexe, les conditions dans les établissements pénitentiaires, le traitement des migrants ou l'accès à la justice, nous prenons conscience que le monde a changé.

Avant le début du troisième cycle de l'EPU, qui commencera en avril/mai 2017, le Conseil des droits de l'Homme doit réfléchir plus précisément aux moyens à utiliser afin d'évaluer de manière optimale les progrès réels en matière de mise en œuvre des 175 recommandations que chaque État reçoit en moyenne. Il ne peut pas se contenter de reporter ces recommandations d'une session à une autre, laissant ainsi l'EPU s'inscrire dans une routine vide de sens. En outre, lors du processus d'examen, les États membres ne peuvent pas se contenter de simples déclarations de leurs pairs affirmant que les recommandations ont bien été mises en œuvre. Ils doivent exiger les détails des mesures réellement prises par les États et une évaluation de l'impact véritable de ces mesures. Les États examinés devraient indiquer si les recommandations ont été mises en œuvre et comment elles l'ont été. Ils devraient en outre préciser l'impact des mesures prises, en présentant des exemples concrets, et faire état des changements réels sur le terrain. Si ces points ne sont pas respectés, l'EPU risque de devenir un processus obsolète ou excessivement ritualisé d'ici la fin du cycle à venir.

Afin d'atteindre ces objectifs, la société civile, et notamment les institutions nationales des droits de l'Homme, pourrait jouer un plus grand rôle au sein du Conseil des droits de l'Homme. En évaluant la mise en œuvre réelle des recommandations sur le terrain et en présentant ses observations au Conseil, elle fournirait un moyen de vérification relativement indépendant. Il ne fait aucun doute que la société civile a un rôle-clé à jouer, au niveau national, dans la responsabilisation des États afin que ceux-ci tiennent les engagements pris dans le cadre de l'EPU ; en parallèle, la coopération entre la société civile et les institutions gouvernementales, en charge de la mise en œuvre, peut soutenir et favoriser les actions qui ont un impact réel sur l'exercice des droits humains sur le terrain. Par ailleurs, les liens entre l'EPU, les organes de traités et les Procédures Spéciales, devraient être renforcés afin de permettre l'évaluation plus directe par

des experts de la mise en œuvre des recommandations pertinentes. Les rapports des États doivent se recentrer sur cette mise en œuvre et démontrer une volonté politique de procéder en se basant sur des structures et des plans détaillés qui facilitent l'identification de lacunes en matière de capacités. Globalement, les examens du troisième cycle ne devront pas se résumer à cocher les recommandations reçues et accueillies favorablement, mais s'attacher à évaluer réellement leur mise en œuvre et à demander des comptes à l'État concerné.

Parmi les réalisations marquantes du Conseil des droits de l'Homme, citons le travail remarquable réalisé par nombre de ses Procédures Spéciales, commissions d'enquête et missions d'établissement des faits, qui, tout comme le Conseil, reçoivent l'appui du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme. Le rapport novateur sur la République Populaire Démocratique de Corée, l'enquête de plusieurs années menée par la Commission d'enquête sur la Syrie et le rapport sur le Sri Lanka, entre autres initiatives, ont servi de sources d'informations pour les plus hautes instances décisionnaires des Nations Unies et au-delà. Ils ont contribué à la responsabilisation des États et à l'établissement de mécanismes de justice transitionnelle. Les enquêteurs doivent souvent travailler dans des conditions extrêmement difficiles. Nous tous qui appartenons à la communauté des droits humains avons une dette envers ces hommes et ces femmes. Dans les années à venir, la communauté internationale serait avisée de réfléchir sur des façons d'exploiter ce type de rapports plus efficacement et de manière plus déterminante.

De même, les 77 titulaires de mandat au titre des Procédures Spéciales font preuve d'une efficacité remarquable lorsqu'ils nous présentent des recommandations importantes et opportunes en matière de prévention, protection et promotion des droits humains. Nombre de ces rapports sont sans ambiguïté : une meilleure conformité aux préconisations émises est nécessaire. Bien plus doit être fait pour pousser les États à mettre en œuvre les recommandations qui leur ont été faites et à prendre les mesures qui s'imposent à la lumière des informations reçues.

Aucun forum au sein du système onusien n'a su, comme le Conseil des droits de l'Homme, intégrer la société civile. Les organisations non-gouvernementales et les défenseurs des droits humains ont un rôle participatif important lors des séances plénières, de l'EPU et de nombreuses tables rondes. Cette mobilisation des compétences, associée aux démarches de sensibilisation et à la soumission de rapports, contribue à l'efficacité du Conseil des droits de l'Homme, à la pertinence de ses interventions et à sa crédibilité. L'organisation d'événements parallèles par les ONG et la participation de ces dernières à des discussions générales ou à des débats interactifs revêtent une importance-clé. Il est absolument essentiel que les victimes, défenseurs, militants et autres groupes de la société civile puissent coopérer avec le Conseil des droits de l'Homme et contribuer à ses actions, sans pressions ni crainte de représailles. Et tout comme le Conseil encourage les États membres et la communauté internationale à permettre l'exercice des libertés publiques, il peut profiter de l'occasion de son 10ème anniversaire pour tenter de définir comment favoriser la participation de la société civile à ses actions.

Ces dernières années, le Conseil des droits de l'Homme s'est montré beaucoup plus souple et capable de réagir aux crises, tirant la sonnette d'alarme en cas de risque de crise ou de situations se détériorant rapidement. Les discussions tenues au Conseil ont déclenché à maintes reprises débats et prise de mesures à l'Assemblée Générale et au Conseil de Sécurité, renforçant l'importance et l'autorité croissantes du Conseil. Cette situation a permis de replacer les droits humains au cœur des actions de l'ONU, comblant ainsi le fossé si souvent critiqué entre New York et Genève. Nous devons poursuivre notre tâche et faire en sorte que les actions menées par le Conseil des droits de l'Homme soient relayées et mises en œuvre correctement par les autres organes dans l'ensemble de l'ONU.

Toutefois, notre priorité absolue doit rester l'être humain. Le ballet diplomatique a son utilité mais il ne reste qu'un outil. Chaque acteur des droits humains – ce qui inclut le Conseil – doit se concentrer sur ce qui compte réellement : l'amélioration du respect des libertés, des droits et de la dignité de chacun. ■

ZEID RA'AD AL HUSSEIN est le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme. Suivez le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme sur Twitter : @UNHumanRights

Le principal organe des droits de l'Homme de l'ONU peut et devrait jouer un rôle plus important dans la prévention de conflits

Didier Burkhalter *Ancien Président de la Confédération suisse et actuel, Chef du Département fédéral des affaires étrangères de Suisse*

La mise en application effective des droits humains est un défi majeur: il existe un fossé entre l'activité du Conseil des droits de l'Homme et la réalité du terrain. Didier Burkhalter, chef du Département fédéral des affaires étrangères en Suisse, esquisse quelques propositions pour réduire ce fossé et garantir que les droits humains de chaque individu prennent effet de manière effective.

Il y a dix ans, l'Assemblée Générale a pris la décision historique de créer le Conseil des droits de l'Homme. Ceci fut une étape importante pour les droits humains mais également pour la Suisse, qui place ces derniers au cœur de ses activités politiques. La Suisse accueille en effet le Conseil des droits de l'Homme ainsi que le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme. Un grand nombre d'institutions et d'organisations non-gouvernementales de tous genres actives dans le domaine des droits humains sont basées à Genève. La ville est au service de la communauté internationale, ainsi que des individus à travers le monde entier, se présentant ainsi comme capitale mondiale des droits humains.

Depuis sa création, le Conseil des droits de l'Homme a connu plusieurs succès importants, comme le démontrent deux exemples notables : premièrement, le Conseil a établi des mécanismes solides dont l'autorité n'est pas remise en cause. L'Examen Périodique Universel, par exemple, est devenu une véritable force motrice pour la promotion des droits humains. Le système des Procédures Spéciales, les yeux et les oreilles du Conseil en quelque sorte, a été encore plus développé durant ces dix dernières années. Deuxièmement, le Conseil a su se montrer très réactif face à des violations et situations affectant les droits humains qui demandaient une attention et une action urgentes.

« Les violations des droits humains sont des signaux d'alarme trop souvent ignorés. Ils ouvrent fréquemment la voie à des tragédies majeures et indiquent toujours une potentielle instabilité ou l'escalade d'un conflit. Il incombe aux Etats membres de l'ONU de s'assurer que ces signaux soient pris au sérieux et qu'un suivi soit effectué à l'aide de mesures adéquates.

Qui plus est, il se penche sur de nouvelles problématiques résultant de changements au niveau de la société. L'action fructueuse du Conseil a aidé à améliorer et consolider de manière durable l'architecture des droits humains à l'ONU. Mais il reste encore beaucoup de travail devant nous.

La mise en œuvre efficace des droits humains présente un défi majeur : l'écart existant entre l'activité du Conseil et la réalité sur le terrain. Bien que de nombreuses conventions des droits humains aient été adoptées et qu'un nombre croissant d'Etats les aient ratifiées, les violations des droits humains demeurent très fréquentes à notre époque. Nous devons œuvrer ensemble pour combler cet écart et assurer que chaque individu jouisse de manière effective de ses droits humains.

La Suisse a identifié trois moyens possibles pour augmenter l'impact du Conseil sur le terrain :

- Premièrement, le Conseil doit mettre un plus grand accent sur la surveillance de la mise en œuvre de son travail au niveau national. Nous devons soutenir les pays qui démontrent leur engagement envers les droits humains, et nous devons tenir responsables ceux qui les violent.
- Deuxièmement, nous devons renforcer la collaboration avec la société civile et le secteur privé, leur rôle étant vital pour garantir que les droits humains sont respectés. De ce fait, la protection pour les défenseurs des droits humains et la participation de la société civile au Conseil doivent être renforcées.
- Troisièmement, nous pensons que le Conseil peut et doit jouer un plus grand rôle dans la prévention de conflits. Les violations des droits humains sont des signaux d'alarme trop souvent ignorés. Ils ouvrent fréquemment la voie à des tragédies majeures et indiquent toujours une potentielle instabilité ou l'escalade d'un conflit. Il incombe aux Etats membres de l'ONU de s'assurer que ces signaux soient pris au sérieux et qu'un suivi soit effectué à l'aide de mesures adéquates. Nous devons placer la promotion et la protection des droits humains au cœur de la prévention des conflits. Un pilier des droits humains solide est nécessaire pour améliorer la sécurité collective et le bien-être de tous les peuples.

Au mois de juin cette année, à l'occasion du 10ème anniversaire du Conseil, nous lancerons un appel avec plusieurs autres pays. Notre but est d'assurer que le travail de l'ONU en faveur des droits humains, et tout particulièrement le travail du Conseil des droits de l'Homme et de ses mécanismes, reçoive une considération optimale dans les activités de prévention de conflits. Plusieurs démarches pratiques peuvent être entreprises pour atteindre ce but : la communication et la collaboration entre le Conseil des droits de l'Homme à Genève et le Conseil de Sécurité à New York peuvent être améliorées et optimisées ; les membres du Conseil des droits de l'Homme et du Conseil de Sécurité peuvent systématiquement demander la transmission d'analyses des droits de l'homme, ainsi que des briefings pertinents pour la prévention de conflits ; et les capacités du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme en matière de suivi et d'analyse peuvent être étendues, pour n'en citer que quelques exemples.

Le Conseil des droits de l'Homme a accompli énormément de choses durant ses dix premières années. A l'avenir, nous aurons besoin d'un Conseil, et d'un système des droits humains au sens large, qui non seulement répond aux défis les plus pressants en matière de droits humains, mais qui contribue également de manière plus systématique à la prévention de conflits, à la paix, à la stabilité et au développement. Que ce soit à Genève, à New York ou sur le terrain, nous devons investir ensemble dans la dignité humaine et le respect des droits humains de chaque individu. Nous devons cet investissement aux générations futures – les générations que les peuples des Nations Unies étaient déterminés à sauver des ravages de la guerre lorsqu'ils ont fondé cette organisation. Il s'agit d'un devoir et d'une responsabilité qui nous incombent à tous. ■

Dixième anniversaire du Conseil des droits de l'Homme : réflexions sur le passé et perspectives d'avenir

Choi Kyonglim *Président du Conseil des droits de l'Homme de l'ONU*

Le Conseil des droits de l'Homme a joué un rôle considérable et constructif dans la protection des droits humains, la promotion du dialogue et la prévention des violations. Le travail des défenseurs des droits humains a été, et continuera d'être, un facteur-clé de l'efficacité du Conseil. Pour Choi Kyonglim, l'anniversaire du Conseil doit être non seulement l'occasion de célébrer les réussites passées, mais également de s'engager à renforcer l'efficacité et l'utilité du Conseil.

Il y a dix ans, le 15 mars 2006, les États membres de l'ONU créaient un nouvel organe intergouvernemental dans l'espoir qu'il insuffle un nouveau dynamisme au programme de l'Organisation relatif aux droits humains et qu'il revitalise le pilier fondamental que sont ces droits. Les États ont fondé ce nouvel organe sur les principes directeurs de l'universalité, de l'impartialité, de l'objectivité, du dialogue international constructif et de la coopération. Depuis sa création, le Conseil des droits de l'Homme s'acquitte pleinement de son mandat de promouvoir et protéger les droits humains et les libertés fondamentales pour tous. Il s'est imposé comme une tribune essentielle dans laquelle se font entendre les voix de toutes les parties prenantes, et il a joué un rôle déterminant en donnant l'alerte dans des situations de crises potentielles ou en cours d'aggravation.

Le rôle du Conseil dans la protection des droits, la promotion du dialogue et la prévention des violations

Le Conseil des droits de l'Homme a également contribué à intégrer pleinement les droits humains au sein du système onusien. Les discussions tenues au Conseil sur des questions difficiles et urgentes ont souvent mené à des débats essentiels au Conseil de Sécurité et à l'Assemblée Générale. Les initiatives prises par le Conseil des droits de l'Homme dans les cas de la Syrie, de la République Populaire Démocratique de Corée et du Burundi en sont trois exemples parmi d'autres, qui illustrent bien le lien entre les droits humains et la paix et la sécurité, illustrant de quelle manière ces deux piliers de l'ONU se renforcent mutuellement.

L'Examen Périodique Universel (EPU), un mécanisme inclusif et universel du Conseil des droits de l'Homme qui offre un espace de discussion non politisée, non sélective et non conflictuelle entre pairs, reste très prometteur. Largement reconnu comme l'une des réalisations majeures du Conseil des droits de l'Homme et souvent qualifié de « fleuron » du Conseil, l'EPU met en lumière la situation des droits humains dans les 193 États membres.

Les titulaires de mandat au titre des Procédures Spéciales jouent également un rôle déterminant au sein du Conseil : ils sont « les yeux et les oreilles » du Conseil et jettent la lumière sur les coins les plus sombres du monde. Leurs rapports constituent l'une des principales sources d'information fiable du Conseil et offrent une base solide pour les dialogues, les discussions et les débats. Les visites de

pays effectuées par les titulaires de mandat fournissent au Conseil des renseignements de première main sur les progrès réalisés dans les pays concernés, ainsi que sur les difficultés rencontrées.

Le Conseil des droits de l'Homme a certes obtenu des résultats majeurs, mais il doit également relever des défis complexes. Dans de nombreuses régions du monde, on déplore toujours de graves violations des droits humains. Les questions relatives aux migrants, aux réfugiés, au terrorisme, à l'extrémisme violent, au changement climatique et au développement constituent de sérieux obstacles à la promotion et à la protection des droits humains. Le monde attend du Conseil qu'il lui montre la voie à suivre, et les victimes et les personnes vulnérables attendent du Conseil qu'il leur tende la main.

Le dixième anniversaire : une occasion de rendre le Conseil plus fort, plus performant et plus efficace

Les dix ans du Conseil sont l'occasion de nous pencher sur ses réalisations et difficultés, de dresser le bilan de ce que nous avons appris, de procéder aux changements nécessaires et de nous atteler à bâtir un Conseil plus fort et plus efficace.

Cette année, j'ai le grand honneur et le privilège d'observer directement et de près les réalisations du Conseil des droits de l'Homme et les défis qu'il doit surmonter.

La dernière session du Conseil des droits de l'Homme, qui s'est tenue en mars 2016, a été la plus dense de toutes. En 19 jours seulement, nous avons examiné 99 rapports, accueilli plus de 100 hautes personnalités, écouté plus de 3 000 déclarations et adopté 40 résolutions et décisions. Le programme de travail était bien chargé et les réunions se sont enchaînées. En moins de quatre semaines, le Conseil a tenu un total de 66 réunions, dont six de nuit.

Même si cette surcharge considérable de travail montre l'importance que de nombreuses personnes accordent au Conseil, elle affecte la qualité de notre travail. Le Conseil des droits de l'Homme est devenu tellement actif qu'il ne dispose plus de l'espace et du temps nécessaires pour traiter correctement les questions majeures actuelles et se concentrer sur la mise en application de ses résolutions recommandations. Par exemple, les perspectives en matière de promotion de la jouissance universelle des droits humains offertes par le Programme mondial de développement durable à l'horizon 2030 mériteraient de faire l'objet de discussions plus nourries au sein du Conseil des droits de l'Homme. Malheureusement, le Conseil ne dispose pas de suffisamment de temps pour se pencher plus avant sur la question. Le Conseil est, en fait, devenu victime de son succès.

Le Conseil des droits de l'Homme doit faire face à une autre difficulté : celle du fossé qui sépare New York et Genève. Par exemple, les initiatives menées à Genève ne sont pas toujours suffisamment appuyées par les décisions prises à New York et les informations relatives aux débats tenus à New York parviennent rarement à Genève en temps opportun. Les relations entre New York et Genève, et plus particulièrement entre l'Assemblée Générale et le Conseil des droits de l'Homme, sont d'une importance capitale. Ce fossé doit impérativement être comblé afin que le Conseil puisse travailler plus efficacement et accroisse son influence.

La procédure d'EPU, elle aussi, comporte certaines failles. Alors que nous nous préparons à clore le deuxième cycle de l'EPU et à entamer le troisième, nous devrions tirer les leçons qui s'imposent et réfléchir à ce que nous pourrions faire pour renforcer davantage cet outil unique et précieux.

Les défenseurs des droits humains : un facteur essentiel de l'efficacité du Conseil

Les défenseurs des droits humains, quelle que soit la forme sous laquelle ils agissent, sont essentiels au bon fonctionnement du Conseil des droits de l'Homme. Ils fournissent au Conseil et à ses mécanismes des informations de première main sur les problèmes affectant les droits humains et sur l'effet de nos décisions sur le terrain. Ils apportent en outre à nos discussions une ferveur et un éclairage précieux. Il est de notre devoir d'encourager leur participation au Conseil et à ses mécanismes, et de les protéger contre tout acte d'intimidation et de représailles lié à leur travail.

Les dix prochaines années

Le Conseil des droits de l'Homme est encore jeune. Au cours de ses dix premières années, il s'est heurté à de nombreuses difficultés, mais il a également dévoilé un énorme potentiel, notamment en donnant la parole à des individus et à des groupes qui, sans lui, n'auraient jamais été entendus.

Le premier jour de sa 32ème session, en juin prochain, le Conseil des droits de l'Homme organisera une table ronde de haut niveau pour se pencher sur ses réalisations, ses échecs et les défis à venir. D'ici là, je voudrais encourager toutes les parties prenantes à réfléchir à la manière dont nous pouvons travailler ensemble en vue de renforcer le travail et l'impact du Conseil.

« Les questions relatives aux migrants, aux réfugiés, au terrorisme, à l'extrémisme violent, au changement climatique et au développement constituent de sérieux obstacles à la promotion et à la protection des droits humains. Le monde attend du Conseil qu'il lui montre la voie à suivre, et les victimes et les personnes vulnérables attendent du Conseil qu'il leur tende la main.

Je suis immensément fier de ce que le Conseil des droits de l'Homme a accompli lors de sa première décennie d'existence et c'est un véritable honneur pour moi de présider cette noble institution durant cette année capitale. Au cours des dix prochaines années, nous devons continuer à tirer parti de nos réussites et à relever les défis qui se présentent à nous, sans jamais perdre de vue ceux que nous avons pour mission de servir : les groupes vulnérables et les victimes de violations des droits humains. ■

CHOI KYONGLIM est le président du Conseil des droits de l'Homme pour 2016. Il a auparavant exercé la fonction d'Ambassadeur et de Représentant permanent de la Corée du Sud auprès de l'ONU à Genève.

De l'obligation d'agir sans attendre pour mettre fin aux actes de représailles

Sir Nicolas Bratza *Ancien président de la Cour Européenne des Droits de l'Homme et vice-président du Service International pour les Droits de l'Homme (ISHR)*

Le Conseil des droits de l'Homme de l'ONU, les États membres, ainsi que le bureau et le président du Conseil des droits de l'Homme ont tous l'obligation juridique de prévenir, protéger, enquêter et demander des comptes dans les cas d'intimidation et de représailles. Sir Nicolas Bratza indique ce que tous devraient faire afin de s'acquitter de leurs fonctions.

Le Conseil des droits de l'Homme entre dans sa deuxième décennie et la question des représailles contre les individus qui ont recours au Conseil et à ses mécanismes subsidiaires, ou coopèrent avec eux, demeure l'un des principaux défis, non seulement pour le Conseil mais, plus généralement, pour l'ONU.

Comme le souligne la communication soumise au Conseil au nom d'ISHR[1], ces actes de représailles constituent des violations des droits humains et des libertés fondamentales que l'ONU et le Conseil des droits de l'Homme ont pour mission de promouvoir et de protéger. Par ailleurs, ils entravent fortement la capacité du Conseil à s'acquitter efficacement de son mandat, menacent l'intégrité du Conseil en tant que principal organe des droits humains de l'ONU, et fragilisent la crédibilité des travaux de l'ONU dans le domaine des droits humains.

L'obligation de faciliter l'accès au Conseil des droits de l'Homme revient, en premier lieu, aux États. Le Conseil a toutefois un rôle essentiel à jouer : il doit prendre des mesures efficaces afin de prévenir le risque de représailles et protéger les individus contre ces exactions. Par ailleurs, si des éléments de preuve crédibles confirment que des représailles ont été menées, le Conseil doit déclencher une enquête rapide et efficace en vue de demander des comptes à leurs auteurs.

En dépit d'une décennie de résolutions et déclarations publiques sur l'importance de garantir l'accès aux mécanismes des droits humains, le Conseil des droits de l'Homme doit encore mettre en pratique l'approche uniforme, ferme et cohérente qu'il a approuvée publiquement en matière de prévention des actes de représailles, de protection des personnes exposées, d'enquête et de poursuite des auteurs.

En tant que principal organe des droits humains de l'ONU, le Conseil, ainsi que son président et son bureau, devraient prendre des mesures pratiques supplémentaires afin de s'assurer qu'ils satisfont aux obligations de promouvoir le respect universel et la protection des droits humains et des libertés fondamentales pour tous, comme le prévoient le droit international et le mandat du Conseil.

Prévention

Pour une prévention plus efficace des actes de représailles, le Conseil des droits de l'Homme dans son ensemble, ou son président et bureau, devraient présenter clairement les mesures que le Conseil doit prendre à la réception d'informations sur un risque crédible de représailles, l'objectif étant d'assurer la cohérence de l'action du Conseil, d'une présidence à une autre et d'un bureau à un autre.

Le Conseil devrait également demander que le Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme réalise une étude, en consultation avec les Procédures Spéciales pertinentes, afin de revoir les modes de coopération des personnes avec le Conseil des droits de l'Homme et ses mécanismes subsidiaires, et d'émettre des recommandations pour améliorer ces processus en vue de mieux protéger les personnes qui communiquent ou coopèrent avec le Conseil.

Protection

Pour assurer une meilleure protection des individus qui coopèrent avec le Conseil des droits de l'Homme, le président, en consultation avec le bureau, devrait identifier et dénoncer publiquement les cas spécifiques de représailles par le biais de déclarations officielles, en organisant des points de presse, en contactant directement l'État concerné et en rendant ces échanges publics.

Le président, en consultation avec le bureau, devrait également rencontrer les délégations des États membres afin de discuter des informations dont le Conseil dispose sur les risques crédibles d'actes de représailles ou d'allégations d'actes de représailles effectifs, et d'exprimer sa forte inquiétude vis-à-vis de tels actes, ce que certains présidents du Conseil des droits de l'Homme ont déjà fait par le passé. Dans ce type de situations, le président devrait également tenter de clarifier les faits et insister sur le fait que l'État concerné doit enquêter sur ces actes, demander des comptes à leurs auteurs et indiquer au Conseil quelles sont les mesures prises dans ce sens. Conformément au mandat du Conseil des droits de l'Homme de travailler en toute transparence, les comptes-rendus de ces réunions devraient être rédigés et rendus publics.

Par ailleurs, le Conseil devrait adopter des résolutions qui identifient et condamnent publiquement et sans ambiguïté les actes de représailles chaque fois que ceux-ci ont lieu, afin d'exhorter les États à respecter leurs obligations en matière de droits humains, ceci en menant les enquêtes nécessaires, en s'assurant que les responsables sont recherchés et poursuivis, en fournissant les recours appropriés et en indiquant au Conseil les mesures prises.

1 ISHR, 'Communication soumise par le Service International pour les droits de l'Homme au Conseil des droits de l'Homme de l'ONU sur son devoir de protéger contre les représailles les individus qui coopèrent avec le Conseil et ses organes subsidiaires », octobre 2014, disponible (anglais uniquement) sur www.ishr.ch/sites/default/files/article/files/freshfields_advice_on_reprisals_print_0.pdf.

Enfin, le Conseil devrait exiger des États concernés qu'ils lui rendent des comptes en incluant, dans leurs déclarations au titre du point 5 et dans leurs prochains rapports de l'Examen Périodique Universel, la discussion associée à leurs réactions aux risques ou aux allégations de représailles. Le Conseil devrait également envisager de recommander que le Rapporteur Spécial sur la situation des défenseurs des droits humains ou le président du Conseil contacte l'État concerné et se rende sur place.

« En dépit d'une décennie de résolutions et déclarations publiques sur l'importance de garantir l'accès aux mécanismes des droits humains, le Conseil des droits de l'Homme doit encore mettre en pratique l'approche uniforme, ferme et cohérente qu'il a approuvée publiquement en matière de prévention des actes de représailles, de protection des personnes exposées, d'enquête et de poursuite des auteurs.

Enquêtes et établissement des responsabilités

Afin d'améliorer l'efficacité des enquêtes et de l'établissement des responsabilités, le Conseil devrait s'enquérir des mesures prises par les États pour prévenir les actes de représailles et, si de tels actes sont perpétrés, pour demander à leurs auteurs de rendre des comptes. Il devrait en outre évaluer le respect par les États de leurs obligations internationales en matière de droits humains et les exhorter à prendre les mesures nécessaires lorsqu'ils manquent à leurs obligations.

Le Conseil pourrait également désigner une personne ou un organe spécifique, comme un Groupe de travail sur les actes de représailles, afin que celui-ci reçoive ce type d'informations et lance les investigations appropriées. Ces tâches pourraient être assumées par le point de contact à l'échelle du système pour la question des représailles, dont la création a été envisagée par la résolution 24/24 du Conseil des droits de l'Homme.

Finalement, lorsque des actes d'intimidation, de harcèlement et de représailles sont perpétrés pendant les sessions du Conseil, ou en lien avec ces sessions, contre les individus qui souhaitent participer aux sessions du Conseil ou événements associés, le Conseil, par la voix de son président, doit enquêter et dénoncer publiquement de tels actes afin de préserver l'intégrité de ses processus.

Le temps de l'action

Le lien entre une réaction ferme et cohérente en cas de représailles et l'efficacité des régimes de protection des droits humains est bien établi. Il est temps que le Conseil examine avec la plus grande attention la menace que les actes de représailles représentent pour sa légitimité et son intégrité, et qu'il prenne les mesures nécessaires afin de maintenir l'efficacité de ses processus. ■

SIR NICOLAS BRATZA ancien président de la Cour Européenne des Droits de l'Homme et vice-président d'ISHR.

Réalisation progressive ? Le rôle du conseil des droits de l'homme dans la protection des droits économiques, sociaux et culturels

Lucy McKernan *Représentante de Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights à Genève*

Selon Lucy McKernan, les États et les organisations non gouvernementales (ONG) devraient intensifier leur action au sein du Conseil des droits de l'Homme et prendre des mesures concrètes pour promouvoir la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels et s'attaquer aux violations flagrantes et systématiques de ces droits.

Il est difficile d'imaginer le Conseil des droits de l'Homme adoptant une résolution relative à un pays et nommant un Rapporteur Spécial au titre du point 4 de l'ordre du jour en réponse à des expulsions ou à des déplacements de masse[1]. Ou encore d'imaginer le Conseil mettant en place une Commission d'enquête pour faire la lumière sur des violations généralisées et systématiques du droit à l'éducation dans un pays.

Des résolutions de ce type sont régulièrement adoptées par le Conseil concernant des violations des droits civils et politiques, mais elles semblent peu vraisemblables dans le contexte de violations des droits économiques, sociaux et culturels.

À l'heure où nous célébrons les dix ans du Conseil, et les 50 ans du Pacte international relatif aux droits économiques et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, il est temps de se pencher sur la question de cette hiérarchisation des droits que l'on perçoit au sein du Conseil, et sur ce sentiment sans cesse exprimé que les droits économiques, sociaux et culturels ont un statut

1 Le point 4 de l'ordre du jour du Conseil des droits de l'Homme concerne les « situations relatives aux droits de l'homme qui requièrent l'attention du Conseil »

de seconde classe et reçoivent moins d'attention dans les travaux du Conseil.

Les droits économiques, sociaux et culturels ont-ils un statut de « seconde classe » ?

Il est important de commencer par faire la part des choses entre les grands discours politiques et l'intérêt réel porté à la question des inégalités dans les travaux du Conseil. Incontestablement, la plupart des appels lancés pour qu'une plus grande attention soit accordée aux droits économiques, sociaux et culturels sont motivés par des raisons politiques, et ne sont ni étayés ni appuyés par des suggestions concrètes ou des initiatives significatives. Parfois, ces appels ne s'accompagnent même pas d'un soutien aux initiatives en faveur des droits économiques, sociaux et culturels déjà existantes au sein du Conseil. Toutefois, cette affirmation est en grande partie vraie. On remarque, par exemple, que les résolutions concernant les droits économiques, sociaux et culturels sont en général moins nombreuses ; les titulaires de mandat au titre des Procédures Spéciales pour la protection des droits économiques, sociaux et culturels ne sont pas perçus comme des « poids lourds » et ne reçoivent pas le même appui politique et financier que leurs pairs ; les résolutions concernant les droits économiques, sociaux et culturels font l'objet d'examens moins minutieux et de négociations de moins haut niveau ; enfin, les États sont moins enclins à faire des déclarations sur des préoccupations touchant ces droits.

« Les résolutions concernant les droits économiques, sociaux et culturels sont en général moins nombreuses ; les titulaires de mandat au titre des Procédures Spéciales pour la protection des droits économiques, sociaux et culturels ne sont pas perçus comme des « poids lourds » et ne reçoivent pas le même appui politique et financier que leurs pairs ; les résolutions concernant les droits économiques, sociaux et culturels font l'objet d'examens moins minutieux et de négociations de moins haut niveau ; enfin, les États sont moins enclins à faire des déclarations sur des préoccupations touchant ces droits.

L'Examen Périodique Universel (EPU) reste sans doute l'exemple le plus criant de ce déséquilibre, comme le montre une étude récente menée par le Centre des droits économiques et sociaux, étude analysée dans le prochain rapport du Rapporteur Spécial sur les droits de l'Homme et l'extrême pauvreté, M. Philip Alston. Portant sur la reconnaissance juridique des droits économiques, sociaux et culturels, l'analyse de M. Alston montre que seulement 1,26 % des recommandations qui sont formulées dans le cadre d'un EPU et concernant les droits économiques, sociaux et culturels, demandent expressément à un État de prendre des mesures pour garantir le statut de ces droits par le biais d'amendements à la constitution ou de promulgations de lois, ou en donnant compétence à des tribunaux nationaux afin de fournir des recours en cas de violations des droits économiques, sociaux et culturels.

Toutefois, il faut aussi reconnaître les avancées réalisées en matière de droits économiques, sociaux et culturels dans les travaux du Conseil. Par exemple, il existe maintenant un « Groupe des Amis des droits économiques, sociaux et culturels », de taille modeste, certes, mais solide. Piloté par le Portugal, le Groupe a fait sa première déclaration conjointe lors de la 31ème session du Conseil. Certains mandats portant sur les droits économiques, sociaux et culturels bénéficient d'un soutien interrégional accru, comme en témoigne le groupe interrégional restreint en faveur de la résolution sur le logement. On note également une lente progression du soutien de l'ensemble des régions à la résolution sur le droit à l'alimentation. Par ailleurs, les initiatives pour incorporer les droits économiques, sociaux et culturels et les droits civils et politiques sont nombreuses, comme la résolution adoptée lors de la session du Conseil de mars 2016 : cette résolution qui portait sur les défenseurs des droits humains s'est particulièrement intéressée aux défenseurs des droits économiques, sociaux et culturels. Un certain nombre de titulaires de mandat au titre des Procédures Spéciales ont également effectué un travail ciblé sur l'indivisibilité des droits et ont mis en avant les dimensions économiques, sociales et culturelles de questions traditionnellement axées sur les droits civils et politiques. L'étude menée par le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires[2] en est un bon exemple. Elle a révélé que les personnes qui font campagne pour les droits économiques, sociaux et culturels courent un risque accru de disparition forcée et que les personnes dont les droits économiques, sociaux et culturels ne sont pas réalisés sont plus exposées à ce risque. Parmi d'autres exemples récents figurent le rapport de la Rapporteuse Spéciale sur l'Érythrée[3] portant sur les expulsions forcées et les démolitions de logements dans le contexte du droit à un logement convenable, et le rapport de la Commission d'enquête sur la Corée du Nord qui se penche plus en détails sur les violations du droit à l'alimentation. Par ailleurs, la Rapporteuse Spéciale sur le Cambodge a récemment effectué une visite dans ce pays, axée sur la situation des femmes et des peuples autochtones, et s'est intéressée aux préoccupations concernant les droits du travail et aux problèmes fonciers dans le pays[4].

2 Rapport du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires, Étude sur les disparitions forcées ou involontaires et les droits économiques, sociaux et culturels, juillet 2015, disponible sur http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session30/Documents/A_HRC_30_38_Add_5_FRE.DOCX.

3 Rapport de la Rapporteuse Spéciale sur la situation des droits de l'Homme en Eyrthrée, Sheila B. Keetharuth', disponible (anglais uniquement) sur : www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session29/Documents/A_HRC_29_41_en.doc.

4 « Déclaration du Rapporteur Spécial des Nations Unies sur la situation des droits de l'Homme au Cambodge », Professeur Rhona Smith, disponible (anglais uniquement) sur http://cambodia.ohchr.org/WebDOCs/DocStatements/2016/SR_Mission_Statement_31_March_2016-Eng.pdf.

Comment aller au-delà des discours politiques sur les déséquilibres constatés au sein du Conseil et faire des propositions utiles pour rectifier ces inégalités ?

Tout d'abord, le Conseil dans son ensemble doit réaffirmer que les droits économiques, sociaux et culturels sont des éléments fondamentaux d'une existence humaine digne, telle que l'envisage la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Le Conseil doit également reconnaître qu'il ne peut pas réaliser sa mission et sa vision sans accorder une place prépondérante aux droits économiques, sociaux et culturels dans ses travaux. La tâche du Conseil en lien avec les droits civils et politiques risque fort de continuer à s'alourdir si les revendications sociales et économiques continuent d'être reléguées à l'arrière-plan. En effet, il est avéré que des problèmes économiques et sociaux non réglés peuvent mener à des conflits et, dans certains cas, à une radicalisation et à un extrémisme violent, à une mise en péril des transitions politiques et à une migration internationale de masse. Il ne s'agit pas de suggérer que la défense des droits économiques, sociaux et culturels n'est qu'un instrument pour promouvoir les droits civils et politiques. En réalité, les droits économiques, sociaux et culturels résident au cœur même du projet des droits humains.

Ce point a été récemment illustré dans un article rédigé par deux commentateurs sri-lankais, MM. Ahilan Kadirgamar et Swasthika Arulingam[5]. Les auteurs dénoncent la trop grande importance accordée à la protection des droits civils et politiques dans les processus de réforme au Sri Lanka. Ils affirment que les efforts déployés sont principalement concentrés sur la poursuite des crimes de guerre, sous l'influence massive d'acteurs internationaux, au détriment des problèmes persistants liés aux inégalités économiques et à l'exploitation. D'après eux, les processus de réforme sont considérablement influencés par les travaux de recherche internationaux menés sur la justice transitionnelle et le droit constitutionnel comparatif. Dans cet article, ils se demandent combien de temps les experts des droits humains vont encore ignorer les préoccupations socio-économiques persistantes des citoyens dans les processus de consultation. La dernière résolution du Conseil des droits de l'Homme sur le Sri Lanka adoptée en 2015 reflète également ce déséquilibre (même si la question de la restitution des terres y est brièvement abordée)[6].

Comment le Conseil des droits de l'Homme peut-il répondre à ces critiques ? Pouvons-nous envisager une résolution propre à un pays au titre du point 2 ou 4 qui s'attaquerait principalement à des préoccupations concernant les droits économiques, sociaux et culturels[7] ? Il existe des exemples de résolutions au titre du point 4 qui traitent de préoccupations relatives aux droits économiques, sociaux et culturels et aux droits civils et politiques. Faisant suite au rapport de la Rapporteuse Spéciale sur le Cambodge, la résolution sur le Cambodge de 2015[8] met, par exemple, l'accent sur des préoccupations relatives aux droits des femmes, aux normes du travail et aux droits fonciers dans le contexte de projets de développement (en particulier, les paragraphes 14 et 15). Il est sans doute possible de faire davantage pour garantir que les aspects des conflits et des transitions relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels reçoivent toute l'attention qu'ils méritent dans les débats et les résolutions au titre des points 2 et 4 de l'ordre du jour.

L'Examen Périodique Universel est un autre mécanisme essentiel qui pourrait être largement amélioré s'agissant de la promotion de l'indivisibilité des droits et de la correction du « déséquilibre ». Les États devraient davantage s'employer à formuler des recommandations ciblées, mesurables, réalisables, pertinentes et assorties de délais en matière de droits économiques, sociaux et culturels.

D'autre part, les ONG internationales peuvent encore renforcer considérablement leurs efforts de mobilisation en lien avec les droits économiques, sociaux et culturels auprès du Conseil. Dans ses récents rapports à l'intention du Conseil, le Rapporteur Spécial sur les droits de l'Homme et l'extrême pauvreté salue les ONG internationales pour les progrès qu'elles ont permis de réaliser en matière de droits économiques, sociaux et culturels dans un certain nombre de domaines. En revanche, il leur reproche de ne pas s'attaquer aux difficiles questions de la redistribution des ressources et des allocations budgétaires, et de trop envisager les droits économiques, sociaux et culturels à travers le prisme de la non-discrimination.

Conclusion

Les dix premières années de fonctionnement du Conseil des droits de l'Homme ont été marquées par un déséquilibre en faveur des droits civils et politiques, tendance qui se reflète dans les traités, les processus et les modes de fonctionnement développés par l'institution. Cependant, toute institution est évolutive et capable de changer. Le 10ème anniversaire du Conseil est l'occasion de reconnaître cette tendance et de chercher de nouvelles façons de mettre en avant les questions relatives aux droits économiques, sociaux et culturels dans le travail du Conseil en vue de remettre ce dernier sur la voie de sa vision fondatrice. ■

LUCY MCKERNAN est la représentante de Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights à Genève. Suivez-la sur Twitter : @LucMck.

5 Ahilan Kadirgamar et Swasthika Arulingam, 'When international agendas trump the people's demand for reform, no one wins'disponible sur www.opendemocracy.net/openglobalrights/ahilan-kadirgamar-swasthika-arulingam/when-international-agendas-trump-people-s-dem.

6 A/HRC/RES/30/1, disponible sur http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/30/1.

7 Le point 2 de l'ordre du jour du Conseil des droits de l'Homme concerne le « rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat et du Secrétaire Général ».

8 A/HRC/RES/30/23, disponible sur http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/30/23.

Un potentiel sous-utilisé : Renforcer la prise en compte des situations nationales par le Conseil

John Fisher *Directeur du bureau de Human Rights Watch à Genève*

Volonté politique, leadership plus cohérent, déclencheurs d'action plus nombreux et courage de défendre ce qui est juste permettraient au Conseil de mieux utiliser son potentiel d'améliorer les situations relatives aux droits humains, déclare John Fisher.

De la Commission au Conseil

Au moment de sa dissolution il y a dix ans, la crédibilité de la Commission des droits de l'Homme de l'ONU était depuis longtemps minée par des allégations de politisation et de sélectivité. Elle était désormais considérée comme un organe où se liguaient de nombreux violateurs des droits humains pour se protéger du regard critique des nations, manquant de ce fait de prêter une attention effective et portée par des valeurs aux situations préoccupantes. Cela a conduit le Secrétaire Général de l'ONU de l'époque, Kofi Annan, à conclure :

> « La capacité de la Commission à accomplir sa mission a été minée par la politisation de ses sessions et la sélectivité de son travail. Nous en sommes arrivés à un point où l'effritement de sa crédibilité ternissait la réputation du système des Nations Unies tout entier. »[1]

C'est pour ces raisons que l'organe qui lui a succédé, le Conseil des droits de l'Homme, a été chargé, dès ses débuts, « *d'examiner les violations des droits de l'homme, notamment lorsque celles-ci sont flagrantes et systématiques* » et par ses activités guidées par des principes « d'universalité, d'impartialité, d'objectivité et de non sélectivité » de favoriser la promotion et la défense de tous les droits humains.

Dix ans après sa création, la question principale demeure : dans quelle mesure le Conseil a-t-il pu surmonter les difficultés rencontrées par l'organe qui lui a précédé, et dans quelle mesure les problèmes de politisation et de sélectivité risquent-ils encore d'éroder sa crédibilité ?

Tout d'abord, les bonnes nouvelles

Il est indéniable que le Conseil a réellement contribué à attirer l'attention de la communauté internationale sur un certain nombre de violations importantes des droits humains, et à mettre en place des mécanismes permettant une surveillance constante.

Lors de la session de mars 2016 du Conseil, par exemple, une nouvelle commission composée de trois personnes a été créée, chargée d'examiner la situation des droits humains au Soudan du Sud ; une résolution sur la Corée du Nord a été adoptée, sans vote, prévoyant la création d'un groupe d'experts sur la reddition de compte ; le mandat du Rapporteur Spécial sur le Myanmar a été renouvelé au titre du point 4 et le titulaire du mandat a été chargé d'établir un rapport axé sur les critères d'évaluation de la progression de la réforme ; une déclaration commune sur la Chine a attiré l'attention sur les mesures de répression prises par le pays à l'encontre de la société civile et des avocats de droits humains dans le pays ; le mandat du Rapporteur Spécial sur l'Iran a été renouvelé et une motion procédurale de non-action introduite par le Vénézuela pour faire obstruction au débat a été rejetée ; une résolution sur les Territoires palestiniens occupés a demandé au Haut-Commissariat aux droits de l'Homme de l'ONU de collecter des données sur les entreprises exerçant des activités spécifiées dans les colonies de peuplement israéliennes ; le mandat de la commission d'enquête sur la Syrie a également été renouvelé, avec un accent mis sur les disparitions forcées, les détentions arbitraires et les appels pour que « *la responsabilité pour les crimes commis* » fasse partie intégrante de tout processus de paix.

> *« Les considérations politiques continuent à primer sur les droits humains. Lorsque j'ai interrogé un diplomate occidental sur les raisons pour lesquelles les violations des droits humains en Azerbaïdjan et en Arabie Saoudite n'attiraient pas une attention plus soutenue, il m'a répondu en toute sincérité que « nous avons tous besoin de gaz et nous avons tous besoin de pétrole ».*

…mais tout n'est pas rose

Il reste néanmoins d'importants défis à relever. Bien qu'il soit exigé des membres du Conseil « *d'observer les normes les plus strictes en matière de promotion et de défense des droits de l'homme* », de nombreux membres du Conseil sont loin d'en faire cas.

Un certain nombre d'États refusent d'apporter leur soutien concernant les situations nationales sans le consentement de l'État concerné. Ils encouragent ainsi le refus de coopérer et empêchent le Conseil d'accomplir son mandat de remédier aux violations flagrantes et systématiques. Par

1 Adresse du Secrétaire-Général à la Commission des droits de l'Homme, Genève, 7 avril 2005, disponible sur (anglais uniquement) : http://www.un.org/sg/STATEMENTS/index.asp?nid=1388.

ailleurs, même cette norme n'est pas systématiquement appliquée car, par exemple, plusieurs États ont pris fait et cause pour la Russie en refusant de soutenir la résolution sur l'Ukraine, pourtant soutenue par l'État concerné.

De nombreux États continuent à s'opposer à l'examen de la situation d'un pays dans le cadre du point 4 de l'ordre du jour du Conseil (« situations relatives aux droits humains qui requièrent l'attention du Conseil ») et préfèrent les traiter dans le cadre du point 10 (« assistance technique et renforcement des capacités »). Si l'assistance technique est justifiée lorsqu'un État admet ses difficultés dans le domaine des droits humains et cherche à obtenir l'aide de la communauté internationale pour y remédier, elle ne l'est absolument pas lorsqu'un État refuse d'admettre sa responsabilité et cherche à détourner les regards. Au cours de la 30ème session de septembre 2015, plusieurs États-clés ayant refusé d'adopter une proposition des Pays-Bas de mettre en place un « *mécanisme international, indépendant et impartial* » sur les abus et violations au Yémen, le Conseil a fini par adopter une résolution dans le cadre du point 10 présentée par l'Arabie Saoudite au nom du Groupe Arabe, soutenant un processus d'enquête au niveau national avec l'appui technique du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme. En toute logique, le nombre de morts et de blessés ne cessent ainsi d'augmenter, drame pourtant évitable, et l'établissement des responsabilités demeure flou.

De nombreux États tiennent à obtenir une résolution dans le cadre du point 10 concernant la situation dans leur propre pays, ce qui conduit à des textes unilatéraux qui ne reflètent pas la réalité sur le terrain. Afin d'éviter le duel « point 4 contre point 10 », un nombre croissant de résolutions sont introduites dans le cadre du point 2 (rapports du Haut-Commissaire), ce qui déplace la responsabilité sur le Haut-Commissariat sans que ses ressources ne soient augmentées en proportion.

L'absence de suivi limite aussi l'efficacité du Conseil. Alors que les sessions spéciales sur l'Iraq et le Nigeria/Boko Haram ont été saluées, il est préoccupant de constater que les recommandations du Haut-Commissaire n'ont pas été mises en œuvre et qu'aucune de ces situations n'est restée à l'ordre du jour du Conseil.

Les considérations politiques continuent à primer sur les droits humains. Lorsque j'ai interrogé un diplomate occidental sur les raisons pour lesquelles les violations des droits humains en Azerbaïdjan et en Arabie Saoudite n'attiraient pas une attention plus soutenue, il m'a répondu en toute sincérité que « *nous avons tous besoin de gaz et nous avons tous besoin de pétrole* ». Le Premier ministre du Royaume-Uni, David Cameron, a tenté de justifier une allégation d'échange de votes avec l'Arabie Saoudite pour un siège au Conseil des droits de l'Homme en déclarant à Channel 4 news[2] : « *c'est parce qu'ils nous fournissent d'importants renseignements relatifs aux services secrets et à notre sécurité, informations qui nous protègent* ».

S'il y a beaucoup de suiveurs en ce qui concerne les situations de pays, il y a peu de leaders. Etant donné que les résolutions relatives à des pays sont souvent introduites par les États occidentaux, les allégations de sélectivité vont bon train, tandis que ces Etats continuent d'échapper à tout examen de leur propre situation. Les politiques régionales et de blocs divisent souvent le Conseil, où les voix modérées se perdent ou sont réduites au silence, pendant que les positions inébranlables des groupes dominent les discussions. Points d'ordre, motions de non-action et autres tactiques procédurales sont autant de moyens qui continuent d'être utilisés pour tenter de clore les débats.

Voie à suivre

Il existe pour le Conseil des moyens de consolider ses acquis et de s'attaquer d'une manière efficace et non sélective, aux défis auxquels il est confronté. Les propositions qui suivent, dont beaucoup sont présentées plus en détail dans un article conjoint de la société civile, article coordonné par ISHR[3], ne nécessitent pas une réforme institutionnelle mais simplement des leaders attachés aux principes et la volonté politique de changer les choses.

- **Engagement des nouveaux membres :** Lors de chaque session de mars, les nouveaux membres du Conseil pourraient prendre, de leur propre chef, l'initiative de faire une déclaration commune exposant les grandes lignes des principes qu'ils s'engagent à suivre pendant leur mandat. Ces principes peuvent, par exemple, inclure : coopérer avec le Conseil et ses mécanismes ; répondre en temps et en heure aux demandes de visites de pays et aux communications reçues de la part des Procédures Spéciales ; présenter, entre deux cycles de l'Examen Périodique Universel (EPU), des rapports de mise en œuvre des engagements qu'ils ont pris au moment de leur examen ; défendre l'espace de la société civile, assurer une action efficace pour prévenir les représailles et prendre des mesures dans les cas où elles se produisent ; s'engager à aborder les situations nationales selon leur bien-fondé et sans sélectivité ; effectuer leur propre examen critique lorsqu'ils sont confrontés à des préoccupations relatives à leur propre pays ; s'abstenir de recourir à des tactiques procédurales tels que les rappels au règlement ou les motions de non-action, pour clore le débat au lieu de s'exprimer à travers le droit de réplique.

  Il serait illusoire de penser que tous les nouveaux membres accepteront de s'inspirer de ces normes. Par ailleurs les membres existants et les observateurs devraient aussi être encouragés à s'y conformer. Les nouveaux membres désireux de le faire pourraient toutefois donner l'exemple en se ralliant à une telle déclaration commune, contribuant ainsi à élever le niveau de l'élection au Conseil.

- **Mécanismes de déclenchement :** Afin de diminuer la sélectivité, les États pourraient développer et mettre en œuvre un engagement commun visant à corriger une situation ou une initiative spécifique à un pays, si un certain seuil ou des déclencheurs clés sont atteints. Une déclaration commune présentée par les Maldives au nom d'un groupe inter-régional au cours de la 20ème session du Conseil, dans laquelle les États signataires « *s'engagent volontairement à prendre en compte un*

2 « David Cameron challenged over Saudi Arabian teenager », disponible sur : www.channel4.com/news/david-cameron-challenged-over-saudi-arabian-teenager.

3 « Joint civil society paper: Strengthening the Human Rights Council at 10 », disponible sur : www.ishr.ch/HRCat10.

certain nombre de considérations indépendantes lorsqu'ils évaluent si une situation ou un problème particulier mérite l'attention du conseil », en constitue un bon précédent. Les déclencheurs utilisés comprenaient « *un appel à l'action par le Secrétaire général de l'ONU, le Haut-Commissaire aux droits de l'homme, un groupe de procédures spéciales ou une autre indication d'une situation soit chronique soit urgente relative aux droits humains* ».

- **Dépasser la dichotomie point 4/point 10 et établir des critères clairs :** Lorsqu'il détermine la réponse la plus appropriée à apporter à une situation préoccupante, le Conseil des droits de l'Homme doit reconnaître les efforts de ceux qui coopèrent et s'engagent véritablement et les distinguer de ceux qui ne font rien. Les États doivent vaincre leur opposition au point 4, et reconnaître que ce point 4 est large et inclusif et peut s'appliquer à des situations très diverses. En outre, il serait essentiel d'établir des critères clairs permettant d'évaluer les circonstances dans lesquelles l'assistance technique et le renforcement des capacités sont justifiés dans le cadre du point 10. Par exemple, l'État concerné doit (i) reconnaître les violations à l'origine des préoccupations du Conseil des droits de l'homme ; (ii) permettre un accès sans entraves à l'information, y compris sur place, par des acteurs indépendants tels que le Haut-Commissaire de l'ONU pour les droits de l'Homme, les Rapporteurs Spéciaux de l'ONU, les médias et les défenseurs des droits humains; et (iii) faire la preuve d'un véritable engagement à remédier à ces violations par des actions concrètes, y compris en soutenant et en participant de manière continue aux activités du Conseil des droits de l'Homme.
- **Critères d'évaluation :** Il y a eu maintes discussions concernant la question de mettre davantage l'accent sur la mise en œuvre des résolutions du Conseil. On peut améliorer cette mise en œuvre en incluant dans les résolutions des critères d'évaluation concrets permettant de juger de la progression et d'évaluer de manière plus objective s'il est nécessaire pour le Conseil de rester saisi du sujet. Par exemple, si la résolution sur le Soudan du Sud adoptée lors de la 29ème session du Conseil n'a pas abouti à créer une Procédure Spéciale, elle a néanmoins fixé des critères permettant d'évaluer le besoin de créer un tel mandat à l'avenir ; la résolution sur le Sri Lanka adoptée lors de la 30ème session du Conseil a établi un certain nombre de réformes nécessaires et a demandé au Haut-Commissaire de présenter un rapport de mise en œuvre, et la résolution sur le Myanmar adoptée lors de la 31ème session a spécifiquement demandé au Rapporteur Spécial de fixer, en collaboration avec le Gouvernement, des critères d'évaluation permettant de suivre l'avancement de la réforme des droits humains.
- **Autres outils et formats de travail :** Les situations nationales examinées par le Conseil sont diverses et nécessitent l'utilisation d'un éventail d'outils plus variés que ceux traditionnellement utilisés. Des réunions d'information informelles convoquées par le Haut-Commissaire se sont révélées une plateforme utile pour amorcer des débats sur des situations nationales qui n'auraient autrement pas été examinées par le Conseil. Des débats urgents ont eu lieu en vue d'apporter des solutions à des situations préoccupantes. On pourrait en convoquer entre les sessions au besoin, et l'on pourrait de même convoquer des tables rondes et des panels de discussions. La voix des défenseurs des droits humains des pays examinés devrait être systématiquement intégrée aux panels. Il serait certainement possible d'apporter une plus grande attention aux débats et au suivi des recommandations formulées à la suite de visites de pays de Procédures Spéciales, et le Conseil pourrait convoquer une réunion d'information commune par les Procédures Spéciales concernées destinée à remédier à des situations préoccupantes nouvelles. Lorsqu'un dignitaire ou un chef d'État en visite demande une « réunion spéciale » pour s'adresser au Conseil, la parole doit être donnée à toutes les parties prenantes pour garantir un véritable dialogue sur la situation des droits humains dans le pays.
- **Penser au-delà des blocs :** Les États pourraient plus facilement dépasser la politique des blocs du Conseil en prenant un plus grand nombre d'initiatives inter-régionales ; en ouvrant les discussions plus tôt avec un large éventail de partenaires potentiels. Cela pourrait également passer par une plus grande volonté des États modérés de contester les positions de groupe qui ne reflètent pas leurs vues ; ou en s'assurant que lorsque des États parrainent des résolutions, ils le font en leur nom propre, et non en tant que chefs de file des groupes régionaux ou blocs politiques.
- **Groupes de travail sur les situations nationales :** Dans toutes les régions, des États font face à des défis en matière de droits humains, mais la décision de se pencher sur une situation plutôt qu'une autre dépend souvent de considérations politiques. Il faudrait envisager l'instauration d'un groupe de travail inter-régional constitué d'un expert de chaque région de l'ONU, afin de porter à l'attention du Conseil les situations au sein de chaque région qui méritent son attention.
- **Politique en matière de représailles et de harcèlement :** Le Conseil s'est engagé, à raison, à s'attaquer à tous les actes de représailles à l'encontre des défenseurs de droits humains qui participent à ses mécanismes. Ce n'est un secret pour personne que les États hostiles à un examen de la situation de leur pays ont recours à des tactiques d'intimidation, qu'ils menacent les États qui soutiennent des résolutions ou des déclarations communes contraires à leurs intérêts de conséquences politiques et économiques, ou menacent de représailles ou d'amendements hostiles à des résolutions sans rapport conduites par des délégués qui s'opposent à leur volonté. Ces tactiques, souvent acceptées comme faisant inévitablement partie de la « culture de travail » d'un organe comme le Conseil, érodent considérablement sa capacité et celle de ses membres à s'attaquer aux situations affectant les droits humains sur leur bien-fondé. On pourrait faire davantage pour mettre ces tactiques en lumière lorsqu'elles sont utilisées, et la présidence et le bureau devraient exercer leur responsabilité institutionnelle pour encourager à dénoncer de tels incidents afin de les examiner et d'y remédier.

Le Conseil des droits de l'Homme est un organe essentiellement politique. Il tire à la fois sa force et sa faiblesse

de son rôle de forum où se rencontrent les gouvernements du monde pour façonner les réponses apportées aux problèmes urgents de notre époque. La crédibilité du Conseil repose cependant sur la volonté et la capacité de ses membres à s'attaquer à la gamme complète de graves violations qui relèvent de son mandat, et cela ne peut se mesurer que par l'impact sur le terrain. Volonté politique, leadership plus cohérent, et volonté de défendre ce qui est juste permettraient au Conseil de mieux réaliser son potentiel. Cela est peut-être trop idéaliste. Il incombe avant tout au Conseil, à ses membres et aux observateurs d'agir pour ne pas passer à côté de l'opportunité de réflexion et de révision que donne un 10ème anniversaire. ■

JOHN FISHER est le directeur du bureau de Human Rights Watch à Genève. Il a suivi le Conseil des droits de l'Homme depuis son origine, alors qu'il était co-directeur d'Arc International. Suivez-le sur Twitter @JohnFisher_HRW.

Dixième anniversaire du Conseil des droits de l'Homme

Salil Shetty ***Secrétaire général d'Amnesty International, lors d'une table ronde de haut niveau organisée à l'occasion du débat tenu à la 31ème session du Conseil des droits de l'Homme***

Lors d'une discussion de haut niveau organisée pendant la 31ème session du Conseil des droits de l'Homme, Salil Shetty a analysé les succès et échecs du Conseil à ce jour, de même que les impératifs restant pour la décennie à venir.

Les dix ans du Conseil marquent une étape importante. Cependant, les défis qui restent à relever sont bien présents. Les systèmes mis en place pour protéger les droits humains sont mis à plus rude épreuve que jamais, avec des conséquences catastrophiques pour ceux qui souffrent aux mains de gouvernements et de groupes armés. À l'heure de célébrer les dix ans du Conseil, la réussite de l'institution doit être avant tout mesurée à l'aune de son impact sur les vies réelles, celles des gens ordinaires à travers le monde.

> *« Un Conseil efficace contribuerait véritablement à prévenir les violations graves des droits humains ; il serait prompt à réagir ; il promouvrait la responsabilisation ; il serait cohérent ; il encouragerait les bonnes pratiques en matière de droits humains dans l'ensemble du système des Nations Unies ; et il promouvrait la pleine application des obligations en matière de droits humains dans le monde entier. Ce programme est ambitieux, mais viser plus bas reviendrait à renoncer à nos responsabilités en vertu de la Charte de l'ONU.*

Je souhaiterais tout d'abord dire qu'Amnesty International est engagée aux côtés du Conseil des droits de l'Homme depuis sa création. Nous avons pris pleinement part aux processus qui ont mené à sa mise sur pied et aux négociations qui l'ont rendu fonctionnel. Nous avons grandement contribué à la création de l'Examen Périodique Universel (EPU) et au renforcement du système des Procédures Spéciales. Nous nous sommes massivement investis dans le travail du Conseil, ainsi que dans le Conseil en tant qu'institution. Je peux vous assurer de l'engagement continu d'Amnesty International pour développer un Conseil adapté à sa mission.

Le Conseil a plusieurs réussites importantes à son actif. L'EPU constitue un mécanisme d'examen efficace. Le système des Procédures Spéciales a gagné en force et en influence. De nouveaux mandats ont été établis pour traiter de questions majeures comme le droit à la vie privée et l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. De nouvelles normes importantes ont été adoptées et commencent à entrer en application, comme les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme. L'élaboration informelle de normes a permis de mieux définir des droits existants, comme le droit à l'eau potable et à l'assainissement. Des situations d'urgence ont été traitées lors de sessions extraordinaires. Certaines initiatives du Conseil ont contribué aux efforts de responsabilisation dans différents pays comme la Côte d'Ivoire, le Sri Lanka ou la République Populaire Démocratique de Corée. Récemment, en lien avec la situation au Burundi, le Conseil a adopté une série de mesures provisoires pour empêcher les violations flagrantes et systématiques des droits humains. En tant qu'organe jouissant d'une certaine notoriété, il garantit la prise en compte des droits humains dans les activités de l'ONU. La diffusion sur le web a donné au Conseil une dimension internationale.

Cependant, un trop grand nombre de violations graves des droits humains passent encore inaperçues. De nombreuses situations alarmantes et chroniques en matière de droits humains ne reçoivent que peu d'attention, voire aucune attention. De nombreuses situations d'urgence ne sont pas évitées alors qu'elles pourraient l'être. La responsabilisation des auteurs de violations est gravement limitée. Un trop grand nombre de décisions et de recommandations ne sont pas appliquées.

Un mandat fascinant

La résolution de l'Assemblée générale 60/251, qui a créé le Conseil, reste un point de repère important en ce qu'elle dresse une liste des objectifs à atteindre concernant le développement futur du Conseil. Un Conseil efficace contribuerait véritablement à prévenir les violations graves des droits humains ; il serait prompt à réagir ; il promouvrait la responsabilisation ; il serait cohérent ; il encouragerait les bonnes pratiques en matière de droits humains dans l'ensemble du système des Nations Unies ; et il promouvrait la pleine application des obligations en matière de droits humains dans le monde entier. Ce programme est ambitieux, mais viser plus bas reviendrait à renoncer à nos responsabilités en vertu de la Charte de l'ONU.

Le Conseil risque de devenir victime de lui-même. Son programme de travail actuel est symptomatique du malaise qui le ronge. Le fait de tout multiplier (les déclarations, les rapports, les experts, les tables rondes, etc.) ne mène nulle part. Cette écrasante intensité prive de leurs droits les petites délégations et les organisations de la société civile. Les monologues interminables ne permettent pas d'établir le dialogue constructif nécessaire pour prévenir les violations ou trouver des solutions. Les affaires urgentes et essentielles risquent d'être noyées dans la routine et masquées par les sujets en vogue.

Le Conseil compte beaucoup de brillants diplomates mais doit absolument faire preuve d'une plus grande intelligence diplomatique. Il doit avoir les moyens de définir des priorités institutionnelles. Il doit trouver des moyens d'identifier les questions des droits humains les plus urgentes et de s'y attaquer efficacement et durablement. Et même si, dans les faits, le Conseil est un organe politique, nous devons aspirer à une politique différente qui serait moins fondée sur la force et les alliances, à une politique qui chercherait à trouver des solutions durables aux difficultés liées aux droits humains.

Six impératifs pour la décennie à venir

Je voudrais maintenant aborder brièvement six points simples mais essentiels qui permettraient d'adapter le Conseil à sa mission principale lors de la prochaine décennie.

Le premier point concerne la manière dont le Conseil est formé. Même si tout État peut toujours faire mieux en matière de droits humains, certains membres du Conseil ne respectent absolument pas les normes élevées que nous sommes en droit d'exiger. La pression générée par des élections pluralistes est essentielle. Les candidats doivent faire campagne pour défendre leur candidature et prendre des engagements. L'Assemblée Générale de l'ONU doit exercer son pouvoir de suspension des droits de tout membre du Conseil qui commet des violations flagrantes et systématiques des droits humains.

Deuxièmement, au cours des dix prochaines années, le travail du Conseil devra se répercuter bien au-delà de la bulle genevoise. Comme l'a dit Eleanor Roosevelt, les droits humains commencent dans de petits endroits, près de chez soi. Certes, l'EPU a permis, dans une certaine mesure, d'attirer l'attention des gouvernements, à tous les niveaux, et de la société, sur des questions relatives aux droits humains. Le Conseil doit toutefois viser beaucoup plus loin et proposer une autre vision des choses face aux dirigeants qui sont prêts à passer outre les droits humains pour des bénéfices à court terme.

Troisièmement, le travail du Conseil doit être mieux intégré dans le travail du système de l'ONU. Pour cela, il faudrait donner une place plus centrale aux normes des droits humains dans la planification et l'exécution des différentes opérations de l'ONU. Le Conseil des droits de l'Homme et le Conseil de Sécurité doivent développer une relation plus symbiotique. Le Conseil des droits de l'Homme doit également établir des relations de travail avec les organes régionaux des droits humains.

Quatrièmement, les contributions de la société civile sont essentielles à l'efficacité du Conseil. Ce dernier doit donc être sûr et accueillant pour la société civile ; les actes d'intimidation ou de représailles doivent être punis. Le statu quo n'est pas suffisant. Il faut trouver de nouvelles méthodes pour encourager les contributions de la société civile, particulièrement dans les régions où la coopération entre la société civile et l'ONU est encore peu développée.

Cinquièmement, le Conseil doit améliorer sa capacité à empêcher les violations graves et à répondre avec force aux violations flagrantes et systématiques. Dans cette optique, il faut renforcer les mécanismes d'alerte précoce et améliorer la capacité de réaction du Conseil. Les titulaires de mandat au titre des Procédures Spéciales, le Haut-Commissaire aux droits de l'Homme et le Secrétaire Général de l'ONU, à la lumière de son initiative « Human Rights Up Front » (« Les droits de l'Homme avant tout »), devraient contribuer à déclencher une prise de mesures. Avant tout, une alerte précoce doit absolument mener à une action rapide et conjointe du Conseil des droits de l'Homme, du Conseil de sécurité et d'autres organes de l'ONU.

Sixièmement, l'action du Conseil doit être jugée in fine sur sa mise en œuvre et son impact. Au cours des dix prochaines années, l'accent devra résolument être mis sur la mise en œuvre des décisions du Conseil, des promesses électorales, des engagements pris dans le cadre d'EPU et des recommandations des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales.

La force du Conseil des droits de l'Homme repose dans les mains des États membres. L'Histoire nous montre que l'instauration d'une paix et d'un développement durables ne peut se faire que dans le respect des droits humains. Nous payerons un lourd tribut si nous ne suivons pas cet enseignement, comme cela a été le cas en Syrie. Au nom de ses sept millions de membres, militants et sympathisants, Amnesty International demande aux États membres de bâtir un Conseil adapté à sa mission ■

D'un cycle à l'autre : réalisations et possibilités de l'Examen Périodique Universel

Roland Chauville *Directeur d'UPR Info*

Alors que son deuxième cycle touche à sa fin, il devient évident que l'Examen Périodique Universel (EPU) a démontré sa valeur. Néanmoins, nous devons compléter son cadre afin qu'il puisse exercer son réel potentiel, déclare Roland Chauville.

Cette année sera marquée par la fin du deuxième cycle du mécanisme de l'Examen Périodique Universel (EPU) alors que le troisième cycle va commencer au printemps 2017. En ce moment particulier du calendrier, UPR Info, une ONG qui tente de faire progresser les droits humains en renforçant l'EPU, fait état des nombreuses réalisations de l'EPU, tout en soulignant que des améliorations considérables doivent encore être apportées au système.

Dans l'ensemble, l'EPU s'est acquitté de son mandat d'universalité. Aucun autre mécanisme de protection des droits humains avec évaluation par les pairs ne peut se targuer d'une participation de toutes les régions, de toutes les cultures et de tous les régimes politiques du monde entier. L'EPU a su faire admettre que les droits humains n'étaient pas simplement une question nationale, mais qu'ils relevaient d'une obligation internationale de rendre des comptes.

Après examen du niveau de mise en œuvre des recommandations issues du premier cycle, le constat est encourageant. En effet, à mi-parcours, une recommandation sur deux a été soit partiellement soit entièrement mise en œuvre. Citons quelques exemples concrets des réalisations obtenues grâce à l'EPU : suppression de la peine de mort par les îles Fidji du code militaire et mise en œuvre d'une législation pour la protection des défenseurs des droits humains en Côte d'Ivoire.

« Aucun autre mécanisme de protection des droits humains avec évaluation par les pairs ne peut se targuer d'une participation de toutes les régions, de toutes les cultures et de tous les régimes politiques du monde entier. L'EPU a su faire admettre que les droits humains n'étaient pas simplement une question nationale, mais qu'ils relevaient d'une obligation internationale de rendre des comptes.

L'EPU est universel non seulement d'un point de vue géographique mais également thématique. Citons notamment certains thèmes ayant récemment fait l'objet de réflexions, comme les entreprises et les droits humains, les questions d'orientation et d'identité sexuelles, et les droits des personnes âgées. Par ailleurs, l'EPU renforce les autres mécanismes des droits humains de l'ONU en émettant des recommandations qui préconisent des invitations permanentes pour les titulaires de mandat au titre des Procédures Spéciales, la ratification de traités internationaux et la soumission de rapports aux organes conventionnels.

Parties prenantes officielles de l'EPU, les organisations de la société civile ont utilisé la vaste portée du mécanisme pour nouer un dialogue avec les États et coordonner entre elles leurs différentes actions. L'EPU est, de fait, devenu un instrument au service de l'inclusion sociale parmi les titulaires de droits. Au Viet Nam et au Sri Lanka, l'EPU a joué un rôle déterminant pour légitimer le rôle des militants LGBTI (personnes lesbiennes, homosexuelles, bisexuelles, transgenres et intersexuées). Le mécanisme a également permis de constituer une coalition d'organisations de la société civile en vue de la présentation d'exposés conjoints avant l'EPU et du suivi de la mise en œuvre des recommandations. Une coordination solide et efficace peut être observée dans les coalitions réunissant des organisations de la société civile de différents pays : Australie, Singapour, Irlande, Thaïlande et Swaziland, pour n'en nommer que quelques-uns.

Dans de nombreux pays, l'EPU a également permis de faire évoluer les relations traditionnellement conflictuelles entre les organisations de la société civile et les gouvernements et d'aller vers davantage de coopération et de partenariat. Ainsi, au Kenya, à la suite du deuxième EPU, l'institution nationale des droits humains et les ONG locales ont participé à la rédaction du plan de mise en œuvre adopté par le Gouvernement.

En dépit de ses réalisations importantes, l'EPU n'est pas un mécanisme sans défaut. Prétendre le contraire serait inexact et présomptueux. Le talon d'Achille de l'EPU est l'absence de mécanisme formel de suivi des recommandations. Cette question a été abordée en octobre 2015 dans une résolution du Conseil des droits de l'Homme qui encourage les États à établir des systèmes de suivi nationaux et à partager leurs meilleures pratiques. Une discussion à ce sujet aura lieu en 2016, lors de la 26ème session du groupe de travail de l'EPU. Les États devraient profiter de cette occasion pour réaffirmer leur engagement envers l'EPU en adoptant des dispositions plus fermes et des normes plus strictes en matière de suivi, notamment en établissant des plans d'actions et des mécanismes de coordination nationaux. Si la mise en œuvre des recommandations constitue l'alpha et l'omega de l'EPU, l'établissement de rapports sur cette

mise en œuvre est également important. Les organisations de la société civile et l'État examiné doivent améliorer de manière significative leur communication afin que les États ayant émis des recommandations sachent si des progrès ont été accomplis depuis le précédent EPU et aient une idée de l'importance de ces éventuelles réalisations.

L'année 2016 est une année charnière pour l'EPU. Les États, la société civile et la communauté internationale dans leur ensemble ont tout intérêt à ce que l'EPU continue sur la voie de la réussite. Le mécanisme a, jusqu'à présent, prouvé sa valeur. Nous devons désormais consolider sa structure pour qu'il tienne toutes ses promesses. ■

Des principes plutôt que de la politique : renforcer l'adhésion au Conseil des droits de l'Homme et son impact

Son Excellence Peter Matt *Ambassadeur et Représentant permanent du Liechtenstein auprès de l'ONU à Genève*

Une approche davantage basée sur les principes pour élire les membres du Conseil des droits de l'Homme, des ressources adéquates pour le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme, et un accès et une protection améliorés pour la société civile sont les ingrédients essentiels pour un Conseil plus efficace avec un impact plus positif sur le terrain, selon M. l'Ambassadeur Peter Matt.

Le renforcement de l'état de droit et la protection des droits humains sont les principes directeurs de la politique étrangère du Liechtenstein. Les priorités thématiques au sein de la promotion des droits humains sont les droits des femmes et des enfants, ainsi que le combat contre la torture et la peine de mort. Nous sommes également fortement engagés pour consolider les structures et mécanismes internationaux des droits humains et pour combattre l'impunité pour les violations des droits humains les plus graves. A cet égard, le Conseil des droits de l'Homme a notamment réussi à renforcer la protection des droits humains, empêcher des violations, promouvoir la reddition de comptes, ainsi qu'a se pencher sur les situations critiques de violations de droits humains.

Cependant, alors que nous fêtons le 10ème anniversaire de cet organe, les violations des droits humains persistent à travers le monde. Les conflits et situations de violence sont à la hausse et l'instabilité semble être devenue normale. C'est pourquoi il est de la plus haute importance que la qualité du Conseil puisse être mesurée à l'aune de sa capacité à assumer sa responsabilité de se pencher sur les urgences spécifiques relatives aux droits humains. Ce 10ème anniversaire offre une opportunité importante de réfléchir aux manières d'améliorer le Conseil.

Renforcer l'adhésion

En fondant le Conseil, l'Assemblée Générale de l'ONU a établi des principes à l'attention des membres du Conseil, ainsi que des Etats électeurs. Le Liechtenstein surveille de manière stratégique si les membres du Conseil respectent les normes les plus élevées de protection des droits humains et coopèrent pleinement avec le Conseil. Ces observations sont régulièrement partagées sous la forme de recommandations lors des Examens Périodiques Universels des membres du Conseil.

Lorsqu'il doit décider pour qui voter, le Liechtenstein prend entièrement en compte les contributions effectuées et engagements pris par un candidat pour la protection des droits humains. Malheureusement, les électeurs ferment trop souvent les yeux sur ces principes et échangent leur vote contre une élection au sein d'autres organes des droits humains. Nous devons discuter, également avec les acteurs de la société civile, de la manière dont les électeurs peuvent jouer un rôle plus responsable, conforme aux principes définis par l'Assemblée Générale il y a dix ans. Une option intéressante à explorer serait que les membres s'engagent à ne pas voter pour des candidats qui ne respectent pas les principes établis par l'Assemblée Générale dans les documents fondateurs du Conseil.

Obtenir des ressources pour la mise en œuvre

Un autre défi majeur auquel nous sommes confrontés est le manque énorme de financement dont souffrent le Conseil, ses mécanismes et le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme. Ceci est un obstacle majeur à la mise en œuvre efficace des résolutions, des recommandations et des conseils au niveau national. Ceci affecte non seulement le Conseil, mais l'ONU en entier : si l'un des trois piliers des Nations Unies manque gravement de financement, la mission des Nations Unies au sens large est compromise. C'est pourquoi nous devons travailler ensemble pour répondre à ce déficit financier injustifiable.

A cet égard, nous appelons le Secrétaire-Général à reconnaitre la situation unique du Haut-Commissariat dans le planning du budget de l'ONU. Le Liechtenstein est le donateur le plus important (par habitant) du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme et soutient depuis longtemps le pilier des droits humains de l'ONU. Pour répondre à cet écart de mise en œuvre financière, nous avons doublé notre contribution annuelle de base au Haut-Commissariat aux droits de l'Homme. Mais nous devons également encourager les membres du Conseil à redoubler leurs efforts financiers.

Soutenir et protéger la société civile

En fondant le Conseil des droits de l'Homme, l'Assemblée Générale a stipulé qu'il devait travailler en coopération étroite avec la société civile. Et en effet, la société civile est un partenaire précieux et indispensable à notre travail. Au Liechtenstein, nous entretenons un dialogue régulier bien établi entre le Gouvernement et la société civile. Nous sommes convaincus que ces acteurs sont des partenaires essentiels qui nous permettent d'incorporer des voix et des perspectives différentes dans nos délibérations sur les droits humains.

« Lorsqu'il doit décider pour qui voter, le Liechtenstein prend entièrement en compte les contributions effectuées et engagements pris par un candidat pour la protection des droits humains. Malheureusement, les électeurs ferment trop souvent les yeux sur ces principes et échangent leur vote contre une élection au sein d'autres organes des droits humains.

Afin de réaliser le mandat du Conseil, les membres potentiels du Conseil devraient se battre avec ardeur pour un espace plus accessible et protecteur pour la société civile. Il est inacceptable que les représailles contre les personnes qui coopèrent avec le Conseil et ses mécanismes persistent et soient même devenues plus sérieuses au fil du temps. Des efforts pour contrer ces incidents intolérables ont été fournis, mais nous avons également besoin d'une réponse plus déterminée et plus unie de la part des Etats membres du Conseil. Ceci comprend notamment la création réclamée depuis fort longtemps, d'un point de contact de haut niveau sur les représailles.

Les dix prochaines années

Je considère le 10ème anniversaire du Conseil comme un événement important pour réfléchir sur la manière d'améliorer durablement la qualité de l'adhésion au Conseil. Des discussions plus franches et plus ouvertes avec pour but de produire des résultats concrets sont nécessaires pour améliorer la qualité et l'impact du Conseil. Encore plus important, nous avons besoin d'engagements sincères pour financer le système des droits humains de l'ONU et pour renforcer l'espace des acteurs de la société civile. ■

S.E. M. PETER MATT est l'Ambassadeur et Représentant permanent du Liechtenstein auprès de l'ONU à Genève.

Un vote de confiance : renforcer les élections au Conseil des droits de l'Homme

Richard Bennett *Représentant et chef du bureau d'Amnesty International à New York*

Le Conseil des droits de l'Homme n'est fort que dans la mesure où ses Etats membres le lui permettent, et sa capacité à se conformer à son mandat de protection des droits humains dépend de l'élection d'Etats forts et engagés, déclare Richard Bennett d'Amnesty International.

Dix ans, c'est un tournant pour le Conseil des droits de l'Homme de l'ONU et un moment important pour revenir sur ses réalisations. Il ne fait aucun doute que le Conseil a remporté certains succès notables durant cette période, notamment en garantissant la visibilité des droits humains dans le cadre des actions de l'ONU.

Pourtant, de grands défis restent à relever. Comme l'a souligné Amnesty International dans son Rapport annuel 2016, *La situation des droits humains dans le monde*, la protection internationale des droits fondamentaux et les institutions qui les défendent subissent une pression énorme et courent le risque de s'effilocher. À travers le monde, des gouvernements souhaitent sans vergogne faire passer la protection des droits humains pour une menace contre la sécurité, la loi et l'ordre, ou les « valeurs » nationales, tandis que des millions de personnes subissent d'immenses souffrances aux mains d'États répressifs et de groupes armés. L'obligation de rendre des comptes pour les violations des droits humains est très affaiblie et, trop souvent, les décisions et les recommandations des organes internationaux relatifs aux droits humains restent lettre morte.

Face à ces immenses défis, le monde a plus que jamais besoin d'un Conseil des droits de l'Homme solide et efficace.

Pour qu'il puisse accomplir le plus efficacement possible son mandat dédié à la promotion et à la défense des droits fondamentaux, il faut que tous ses membres soient résolument engagés en faveur de ces droits. Si chaque État peut améliorer son bilan relatif aux droits humains, certains membres du Conseil sont bien loin du respect des normes les plus élevées que nous sommes en droit d'attendre et, dans certains cas, leur conduite s'est dégradée au cours de leur mandat au sein du Conseil.

L'élection prochaine de 14 nouveaux membres en octobre 2016 offre l'occasion d'améliorer la composition du Conseil et peut faire beaucoup pour remédier à cette situation.

Sur le papier tout au moins, le Conseil des droits de l'Homme est doté, et de loin, du processus électoral le plus solide et transparent de tous les organes de l'ONU. Cependant, pour atteindre son objectif, ces modalités doivent être appliquées en toute bonne foi.

« Les candidats prennent de moins en moins d'engagements électoraux, notamment au sein des blocs qui présentent une « liste préétablie ». En effet, lors de la dernière élection en octobre 2015, plus de la moitié des candidats (12 sur 21) n'ont pas mis à disposition leurs contributions et engagements volontaires sous la forme de documents officiels de l'ONU. En outre, bon nombre des engagements sont vides de sens et ne présentent pas d'actions concrètes pour protéger les droits humains.

La résolution 60/251 de l'Assemblée Générale de l'ONU, qui a porté création du Conseil, ouvre la voie à des élections ouvertes et pluralistes – à condition que les États membres jouent leur rôle.

Des élections pluralistes

Comme dans tout processus démocratique, la pression des élections pluralistes est essentielle. Or, les blocs régionaux s'y soustraient lors de l'élection des membres du Conseil en recourant à la pratique qui consiste à présenter des « listes préétablies » : ils présentent exactement le même nombre de candidats que le nombre de postes à pourvoir. Cette pratique prive l'Assemblée Générale de la possibilité de choisir le meilleur candidat et va à l'encontre de l'esprit de la résolution 60/251.

Depuis 10 ans, les cinq groupes régionaux ont choisi de présenter des listes préétablies, c'est-à-dire non pluralistes, dans la majorité de ces élections. Le Groupe des pays africains s'est montré le pire contrevenant dans ce registre, présentant des listes préétablies à sept des neuf élections. Les États de la région Asie-Pacifique et les États d'Europe occidentale et autres États le suivent de près, avec six listes préétablies. Le Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes et le Groupe des États d'Europe de l'Est en ont présenté chacun cinq. Chacune de ces régions a présenté plus souvent une liste préétablie qu'une liste pluraliste – constat très décevant pour le bilan des dix premières années d'existence du Conseil des droits de l'Homme.

Des candidats qualifiés

Outre le fait d'avoir le choix parmi les candidats, la résolution 60/251 stipule que les membres de l'Assemblée Générale doivent évaluer l'engagement de chaque candidat envers la promotion et la protection des droits humains avant de décider pour qui ils vont voter.

Tous les candidats doivent plaider leur cause en présentant des engagements concrets, crédibles et mesurables en matière de promotion et de protection des droits humains aux niveaux national et international. Pour leur élaboration, il convient de s'appuyer sur le document du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme de l'ONU dans lequel figurent des propositions pour les contributions et engagements volontaires (*Suggested Elements for Voluntary Pledges and Commitments by Candidates for Election to the Human Rights Council*)[1].

Élément décisif, ces engagements doivent inclure : la ratification et mise en application des principaux traités relatifs aux droits humains et du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale ; la levée des éventuelles réserves à l'égard de ces traités ; la soumission de rapports périodiques en temps et en heure ; la venue devant les organes de traités pour en débattre et mettre en œuvre sans délai les recommandations de ces organes. Les lignes directrices invitent également les candidats à s'engager envers une politique nationale en faveur des droits fondamentaux, notamment dans les domaines de la discrimination, des droits des femmes et de la collaboration avec la société civile.

Hélas, les candidats prennent de moins en moins d'engagements électoraux, notamment au sein des blocs qui présentent une « liste préétablie ». En effet, lors de la dernière élection en octobre 2015, plus de la moitié des candidats (12 sur 21) n'ont pas mis à disposition leurs contributions et engagements volontaires sous la forme de documents officiels de l'ONU. En outre, bon nombre des engagements sont vides de sens et ne présentent pas d'actions concrètes pour protéger les droits humains.

Des votes réfléchis

Il est impératif que les États membres de l'ONU ne votent que pour des candidats qui ont clairement fait la preuve de leur engagement envers les droits humains. Lorsqu'une liste préétablie est présentée, les États peuvent, et devraient, déposer un bulletin de vote blanc si aucun candidat approprié n'y figure. La pratique consternante du marchandage de voix devrait être bannie s'agissant de l'élection des membres du Conseil.

La voie à suivre

Enfin, le Conseil des droits de l'Homme n'est fort que dans la mesure où ses Etats membres le lui permettent, et sa capacité à se conformer à son mandat de protection des droits humains dépend de l'élection d'Etats forts et engagés. La résolution 60/251 de l'Assemblée Générale est minée par une mise en pratique décevante ; elle peut toutefois constituer une feuille de route pertinente pour atteindre cet objectif.

Un Conseil solide contribuerait grandement à prévenir de graves violations des droits humains. Il serait à même de réagir rapidement, de promouvoir l'obligation de rendre des comptes, de se montrer cohérent, de favoriser une contribution aux bonnes pratiques en matière de droits humains au sein du système de l'ONU et d'inciter à la mise en place de toutes les obligations relatives aux droits humains partout dans le monde.

Le défi est de taille, mais viser moins haut reviendrait à abdiquer les responsabilités qui s'imposent au titre de la Charte de l'ONU. ■

1 Disponible sur (anglais uniquement) : www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/Pledges.pdf.

Surmonter les clivages : une proposition de résolutions « hybrides » au Conseil des droits de l'Homme

Marc Limon *Directeur exécutif d'Universal Rights Group*

Pour Marc Limon, l'utilisation de résolutions « hybrides » axées sur des situations particulières affectant les droits humains dans un pays ou une région spécifique pourrait permettre au Conseil de dépasser le simple rôle d'espace de discussion thématique et de traiter plus efficacement les crises menaçant les droits humains de manière concrète et ciblée, conformément à son mandat.

Il est difficile d'imaginer une question qui divise les États membres de l'ONU aussi profondément et invariablement que celle de savoir si, et comment, la communauté internationale doit examiner les situations de violations des droits humains dans des pays particuliers.

> *Pour surmonter les clivages entre les États qui pensent que le Conseil doit s'attaquer à la situation des droits humains dans les différents pays et ceux qui croient que la fonction principale du Conseil est d'offrir un espace de discussion thématique, une troisième possibilité consiste à combiner ces deux approches.*

Lors des premières décennies d'existence de l'ONU, les principales puissances occidentales défendaient l'idée que l'organisation ne devait pas interférer avec les affaires intérieures des États. Heureusement pour les victimes de violations des droits humains en Afrique du Sud et au Chili, un courageux groupe de pays en voie de développement d'Afrique, d'Asie et des Caraïbes a exprimé son désaccord à la fin des années 1960 et 1970. Plus récemment, les rôles se sont inversés : aujourd'hui, un groupe influent d'États en voie de développement, dont certains ont contribué au démantèlement de l'exceptionnalisme occidental il y a cinquante ans, s'oppose par principe à tous les mandats et résolutions propres à des pays, mesures qu'ils considèrent injustes, sélectives et politisées et qui, pour eux, se résument à pointer inutilement du doigt certains pays.

Si l'on considère le mandat et la mission du Conseil des droits de l'Homme, ce schisme continu dans la politique de l'organe international peut paraître surprenant. Lorsque les chefs d'État de l'ONU ont décidé de créer le Conseil en 2005, ils ont établi clairement que le principal objectif du nouvel organe était de s'attaquer aux violations flagrantes et systématiques des droits humains (résolution 60/1 de l'Assemblée Générale). Cette tâche fondamentale a été réaffirmée par l'Assemblée Générale dans la résolution 60/251.

Dix premières années : une prise en compte inadaptée des situations nécessitant une attention particulière

En dépit de cette mission pourtant clairement définie, la lutte pour savoir si, et comment, le Conseil doit s'attaquer aux violations des droits humains reste l'une des principales caractéristiques de la première décennie du Conseil. L'une des conséquences de cette polarisation est que 8 % seulement des résolutions du Conseil qui ont été adoptées concernaient le « point 4 », c'est-à-dire les problématiques relatives aux droits humains nécessitant l'attention du Conseil.

Ce déséquilibre se retrouve également dans le temps que le Conseil a consacré aux différents aspects de son mandat. Une étude menée par Universal Rights Group a montré que, de 2010 à 2014, les activités relatives au point 3 (questions thématiques d'ordre général) représentaient environ un tiers du temps de session du Conseil, soit une moyenne de 129 heures par année. Ces chiffres témoignent d'un fort contraste avec le temps consacré au point 4 qui représente quant à lui environ 10 % du temps de session total du Conseil (environ 31 heures par an).

Pour que le Conseil puisse un jour remplir son mandat comme il se doit, la communauté internationale doit impérativement profiter du dixième anniversaire de l'organe pour réfléchir aux solutions possibles.

Différentes options sont envisageables. Une première solution consisterait à se concentrer sur le paragraphe 5f de la résolution 60/251 de l'Assemblée Générale qui stipule que le Conseil a pour vocation « de concourir, à la faveur du dialogue et de la coopération, à prévenir les violations des droits de l'Homme ». L'adoption d'une approche préventive comporte de nombreux avantages évidents, notamment le fait que, contrairement à l'approche réactive adoptée actuellement par le Conseil, la prévention encourage le dialogue et la coopération avec l'État concerné et a donc plus de chances d'être acceptée. L'adoption d'une approche progressive constitue une deuxième solution. Lors du deuxième Dialogue de Glion sur les droits de l'Homme en 2015, certains États qui s'opposent traditionnellement aux résolutions propres aux pays ont expliqué qu'ils ne s'opposaient pas à ces résolutions en tant que telles, mais qu'ils s'y opposaient comme mesure de premier recours. Suivant cette logique, si le Conseil essaie vraiment de tendre la main à un État et de collaborer avec lui, mais que ces gestes d'ouverture sont rejetés, les opposants traditionnels au point 4 pourraient être plus enclins à accepter des résolutions plus condamnatoires ultérieures.

Pour surmonter les clivages entre les États qui pensent que le Conseil doit s'attaquer à la situation des droits humains dans les différents pays et ceux qui croient que la fonction principale du Conseil est d'offrir un espace de discussion thématique, une troisième possibilité consiste à combiner ces deux approches.

Des résolutions hybrides pour permettre au Conseil d'exécuter son mandat

Il n'y a rien dans la résolution 60/251 de l'Assemblée Générale ni dans les documents qui encadrent la création du Conseil qui suggère que les résolutions du Conseil doivent être soit propres à un pays soit thématiques.

En fait, le point 3 de l'ordre du jour du Conseil ne dit rien au sujet de débats thématiques d'ordre général. Il évoque simplement la « promotion et protection de tous les droits de l'Homme ».

Rien n'empêche donc le Conseil de traiter un thème ou un droit en particulier (comme la liberté d'expression ou le droit à l'alimentation) dans un cadre géographique ciblé (comme un pays). Bien au contraire, cette approche hybride comporte de nombreux avantages. Par exemple, si le Conseil, au lieu d'adopter des résolutions annuelles génériques sur les droits des migrants, les droits des minorités, le droit à l'éducation ou la liberté d'expression, adoptait des résolutions « hybrides » sur les droits des migrants dans le bassin méditerranéen, les droits des minorités religieuses en Europe, le droit à l'éducation des filles dans le nord du Nigéria ou encore le maintien de lois sur le blasphème dans les pays de l'Organisation de la Coopération Islamique, il démontrerait non seulement son utilité (particulièrement aux yeux des médias et du public), mais il ouvrirait également la possibilité pour les États membres de potentiellement s'accorder sur des recommandations spécifiques et applicables. Il se pourrait également que ce type de résolution ait plus de chances d'être accepté par l'État concerné qu'une résolution plus vaste sur « la situation des droits humains en... ».

Il semble bien que les États reconnaissent les avantages potentiels d'une telle approche. En juin 2010, le Conseil a adopté la résolution 14/15 intitulée « Lutter contre les attaques visant des écoliers en Afghanistan ». Plus récemment, en 2015, à la suite de discussions sur la question lors du deuxième Dialogue de Glion, le Pakistan, au nom de l'Organisation de la Coopération Islamique, a présenté une résolution sur les droits des minorités religieuses au Myanmar.

Les violations des droits humains ne sauraient être compartimentées par thème ou par pays et il n'y a aucune raison pour que les résolutions sur les droits humains fassent une telle distinction. À cet égard, les résolutions hybrides offrent une approche nouvelle qui traite les cas particuliers de violations dans le contexte de leur thème général. Ces résolutions permettraient au Conseil de mieux exécuter son mandat de protection et l'aideraient à dépasser le simple rôle d'espace de discussion thématique afin de traiter rapidement et efficacement les cas de violations flagrantes et systématiques des droits humains. ■

MARC LIMON est le directeur exécutif d'Universal Rights Group. Suivez-le sur Twitter : @Marc_Limon.

Conseil des droits de l'Homme et Conseil de Sécurité : est-il temps d'envisager de meilleures synergies ?

Joanna Weschler *Security Council Report*

Une interaction renforcée entre le Conseil des droits de l'Homme et le Conseil de Sécurité, interaction passant également par la possibilité pour le Conseil de Sécurité de placer les rapports des Procédures Spéciales du Conseil des droits de l'Homme à son ordre du jour et les discuter, pourrait permettre de soulever des considérations relatives aux droits humains lors des débats et résolutions sur les problématiques touchant à la paix et à la sécurité, déclare Joanna Weschler.

Au début des années 2000, lorsque l'idée de créer un nouvel organe des droits humains a commencé à germer dans l'esprit des États membres, des représentants de l'ONU et des membres de la société civile concernés, chacun s'accordait à dire que la question des droits humains ne pouvait pas être traitée efficacement si on la dissociait du reste des problèmes mondiaux. Au cours des quinze dernières années du XX^{ème} siècle, la nature des conflits a évolué et les guerres entre les États ont été remplacées par des conflits essentiellement internes. Ainsi, la nécessité d'associer les efforts de maintien de la paix et de la sécurité aux efforts de lutte contre les violations des droits humains s'est imposée. Dans l'immense majorité des cas, les violations des droits humains figuraient parmi les premiers signes de conflit interne imminent ; elles comptaient souvent parmi les causes profondes de conflit et constituaient une caractéristique systématique de toutes les étapes du conflit en tant que tel. Pour beaucoup, il est devenu évident que l'instauration durable de la paix et de

la sécurité aurait bien plus de chances de réussir si la lutte contre les violations des droits humains était intégrée aux efforts d'ensemble.

Le septième Secrétaire Général de l'ONU, Kofi Annan, a plaidé ardemment pour que le Conseil de Sécurité, en tant que premier organe mondial de maintien de la paix et de la sécurité, incorpore la question des droits humains dans sa vision des choses. Lorsque Kofi Annan est entré en fonction en 1997, les droits humains n'étaient pas totalement absents du Conseil de Sécurité. Ils suscitaient toutefois une forte controverse au sein de cet organe. Dès sa première année de mandat, M. Annan s'est régulièrement employé à souligner la nécessité d'adopter une approche globale de la paix, de la sécurité et des droits humains.

« La création du Conseil des droits de l'Homme et ses sessions ordinaires étalées sur l'année, sa procédure simplifiée pour la tenue de sessions d'urgence et le cycle d'examens périodiques du bilan des différents États membres en matière de droits humains a considérablement amélioré les résultats obtenus par les Nations Unies en matière de droits humains. Toutefois, l'interaction entre l'architecture des droits humains et celle de la paix et de la sécurité est restée étonnamment faible.

À partir de la fin des années 1960, lorsque la Commission des droits de l'Homme a commencé à s'intéresser à la question des droits humains dans certains pays, on a observé des chevauchements entre son ordre du jour et celui du Conseil de Sécurité. Cependant, les informations ne circulaient quasiment pas entre la Commission et le Conseil de Sécurité. À la fin de la Guerre Froide, quand de nombreuses guerres civiles ont éclaté dans différentes régions du monde, la Commission des droits de l'Homme, par le biais de ses titulaires de mandat au titre des Procédures Spéciales, avait développé un système très performant d'établissement des faits et de production de rapports extrêmement concis sur des situations particulières. Bien souvent, la Commission disposait déjà de renseignements et d'analyses approfondis sur des questions que le Conseil de Sécurité commençait tout juste à aborder (le Rwanda, notamment), mais certains membres du Conseil de Sécurité s'opposaient à ce que le Conseil exploite ces connaissances.

Au moment de la nomination d'un Rapporteur Spécial sur les droits humains en ex-Yougoslavie dans le cadre d'une résolution adoptée par la Commission lors d'une session d'urgence sur les Balkans en août 1992, les États membres ont lancé une initiative totalement novatrice : ils ont demandé au Secrétaire Général de mettre tous les rapports du Rapporteur Spécial à la disposition du Conseil de Sécurité. Dans les quelques années qui ont suivi, le Conseil de Sécurité a reçu 23 rapports sur la situation en ex-Yougoslavie. Par la suite, le Conseil de Sécurité a reçu des rapports émanant des titulaires de mandat au titre des Procédures Spéciales de la Commission et qui concernaient quelques autres cas.

Progression au sein du Conseil des droits de l'Homme

En 2006, la création du Conseil des droits de l'Homme, à l'occasion de laquelle les États membres ont massivement affirmé que « la paix et la sécurité, le développement et les droits de l'Homme constituaient la clef de voûte du système des Nations Unies et le fondement de la sécurité et du bien-être collectifs », et que « le développement, la paix et la sécurité et les droits de l'Homme étaient intimement liés et se complétaient », a laissé espérer que la circulation d'informations spécialisées sur les droits humains deviendrait plus aisée et que l'interaction entre le premier organe mondial de maintien de la paix et de la sécurité et le premier organe mondial de défense des droits humains deviendrait plus efficace.

La création du Conseil des droits de l'Homme et ses sessions ordinaires étalées sur l'année, sa procédure simplifiée pour la tenue de sessions d'urgence et le cycle d'examens périodiques du bilan des différents États membres en matière de droits humains a considérablement amélioré les résultats obtenus par les Nations Unies en matière de droits humains. Toutefois, l'interaction entre l'architecture des droits humains et celle de la paix et de la sécurité est restée étonnamment faible.

Droits humains, paix et sécurité : des relations branlantes

Les résolutions du Conseil des droits de l'Homme n'ont que très rarement demandé que ses rapports soient transmis au Conseil de Sécurité et ce type de transmission ne s'est jamais régulièrement produit dans aucune des situations ayant figuré à l'ordre du jour des deux organes. Il n'y a pas non plus eu de tentative, même informelle, d'établir un contact entre les deux présidences des organes.

Il pourrait y avoir davantage d'interaction entre les titulaires de mandat au titre des Procédures Spéciales du Conseil des droits de l'Homme et le Conseil de Sécurité. Le Conseil de Sécurité n'a jamais cherché à tirer pleinement parti des rapports très concis soumis par les titulaires de mandat au titre des Procédures Spéciales (rapports qui sont souvent caractérisés par une grande franchise, fait rare dans le contexte de l'ONU). Les titulaires de mandat au titre des Procédures Spéciales n'ont officiellement transmis des informations au Conseil qu'à quatre occasions, dont une seulement depuis la création du Conseil des droits de l'Homme. Toutes les autres réunions d'information se sont produites selon l'ancienne formule « Arria ». Il s'agit de réunions généralement très instructives qui permettent d'échanger sur des questions de fond mais tous les membres du Conseil n'y assistent pas toujours. Par ailleurs, ces réunions ne laissent pas de trace écrite et n'aboutissent à aucune décision finale. Un mécanisme du Conseil des droits de l'Homme, la Commission d'enquête internationale sur la Syrie, a transmis des comptes-rendus réguliers depuis 2012, à l'initiative de plusieurs membres élus du Conseil de Sécurité. Quelques autres titulaires de mandat au titre des Procédures Spéciales ont communiqué sporadiquement des informations. Au vu des recoupements entre les ordres du jour des deux organes

et de la connaissance approfondie des titulaires de mandat de la situation des droits humains sur le terrain, les enquêteurs du Conseil des droits de l'Homme restent une source d'information largement sous-exploitée par le Conseil de Sécurité.

Il est difficile d'expliquer cet état de fait. Peut-être la création du Conseil des droits de l'Homme, qui s'est produite très rapidement à l'échelle onusienne, a-t-elle impliqué une mobilisation et une campagne si massive et intense de la part de tous les acteurs du domaine des droits humains (États, représentants de l'ONU et société civile) que sa réussite a suscité un soulagement collectif et une baisse des efforts de mobilisation ?

Voici quelques-unes des leçons qui devraient probablement être tirées de la première décennie du Conseil des droits de l'Homme : la lutte pour la défense des droits humains n'est jamais terminée, les choses n'évoluent pas d'elles-mêmes et la mobilisation constante, stratégique et ciblée de tous les acteurs est indispensable pour optimiser l'utilisation de l'ensemble des ressources et l'efficacité des processus. ■

JOANNA WESCHLER est la directrice executive adjointe et la directrice de recherche de Security Council Report. Elle est aussi l'auteure originelle du rapport publié en janvier 2016 par Security Council Report et portant sur l'évolution des relations entre le Conseil de Sécurité et le Conseil des droits de l'Hommel.[1]

1 Disponible sur (anglais uniquement): www.securitycouncilreport.org/special-research-report/human-rights-and-the-security-council---an-evolving-role.php.

La réforme du processus de sélection permettrait de renforcer l'indépendance et l'efficacité des Procédures Spéciales

Rosa Freedman *Maître de conférence à la faculté de droit de l'Université de Birmingham*

Selon Rosa Freedman, le système des Procédures Spéciales a un rôle essentiel à jouer dans la promotion et la protection des droits humains de par le monde et dans l'intégration de ces questions au sein de l'ONU. Le statut et l'influence de ces procédures pourraient être améliorés par une réforme du processus de sélection et de nomination des titulaires de mandat au titre des Procédures Spéciales.

« Le système des Procédures Spéciales est sans doute l'organe le moins bien compris et, pourtant, le plus important de tous les organes constituant le système des droits humains de l'ONU.

Kofi Annan a, le premier, donné l'impulsion nécessaire pour réformer le système des droits humains de l'ONU. Depuis, de nombreuses discussions ont été menées sur la nécessité d'intégrer ces droits aux différents organes de l'ONU. L'objectif principal est d'en relever le statut afin que les droits humains cessent d'être le parent pauvre de l'ONU, par rapport aux autres piliers que sont le développement, la paix et la sécurité. Il est essentiel, pour toutes les activités de l'ONU, que les travaux des organes chargés des questions relatives aux droits humains soient utilisés par les autres organes et agences onusiens, et que les observateurs des droits humains soient considérés comme des « sentinelles » à même de donner rapidement l'alerte.

Les modifications apportées aux Procédures Spéciales et l'évolution du système depuis la création du Conseil des droits de l'Homme témoignent d'une volonté d'intégrer les droits humains à toutes les activités de l'ONU.

Au cours des deux dernières années, Universal Rights Group – un groupe de réflexion basé à Genève, créé par d'anciens diplomates et experts des droits humains – et la Norvège ont soutenu la mise en œuvre d'actions concrètes et pratiques pour traduire cet objectif dans les faits.

Un changement concret, survenu récemment, peut être cité à titre d'exemple : les rapports des titulaires de mandat, voire les communications d'information effectuées en personne, sont désormais utilisés par des organes tels que le Conseil de Sécurité. L'utilisation de ces rapports, qui contiennent souvent des alertes précoces sur des problèmes concernant la paix et la sécurité, la santé, l'environnement ou d'autres questions relevant des organes et agences de l'ONU, constitue une avancée supplémentaire significative vers une intégration des droits humains dans tous les travaux de l'ONU. Cette nouvelle étape a pu être franchie grâce à l'ONU, aux États et à la société civile qui ont joint leurs efforts afin que les droits humains ne restent pas à la marge de toutes les autres activités de l'ONU.

Les Procédures Spéciales: pièces maîtresses, grandes incomprises

Toutefois, s'il est important de mettre l'accent sur les travaux menés par le système des droits humains de l'ONU, il est également essentiel de mieux comprendre la composition de ces organes, leurs activités et les pouvoirs dont ils disposent.

Le système des Procédures Spéciales est sans doute l'organe le moins bien compris et, pourtant, le plus important de tous les organes constituant le système des droits humains de l'ONU. Les titulaires de mandat sont des experts indépendants des droits humains. Chaque mandat couvre une question thématique ou aborde l'ensemble des droits humains dans un pays ou une région spécifique. Les mandats sont créés ou renouvelés au Conseil des droits de l'Homme de l'ONU et les titulaires de mandat sont nommés par le président de ce Conseil pour une durée déterminée. Les personnes nommées prennent leurs fonctions à temps partiel, sans recevoir de rémunération. Certains agissent seuls – les Rapporteurs Spéciaux et les Experts Indépendants – alors que d'autres sont nommés dans un groupe de travail de cinq personnes.

Les titulaires de mandat au titre des Procédures Spéciales effectuent des missions d'établissement des faits, œuvrent à la mise en commun d'informations, émettent des rapports et communiquent avec les individus, les États et la société civile. Les titulaires de mandat identifient les problèmes spécifiques, émettent des recommandations et mettent en avant les meilleures pratiques dans leurs rapports. Leur travail est essentiel à la promotion et à la protection des droits, et ils participent au développement du droit international des droits de l'Homme par l'élaboration de principes directeurs, la démarginalisation des droits humains et des discussions relatives au contenu normatif des droits. Les titulaires de mandat sont indépendants, que ce soit par rapport à leur propre État que par rapport à l'ONU. Pourtant, l'indépendance et l'expertise de certains titulaires de mandat est un sujet délicat, qui devient une question de plus en plus sensible tant au sein de l'ONU qu'à l'extérieur.

Les Procédures Spéciales se sont développées *ad hoc* depuis 1967. Dans un premier temps, les mandats ne concernaient que des situations données dans des pays spécifiques. Toutefois, depuis 1980, l'accent a été mis sur les questions thématiques intéressant les droits humains. Jusqu'à récemment, il n'existait que peu de mandats. Ils sont désormais au nombre de 55. Avant la création du Conseil des droits de l'Homme en 2006, nombre de titulaires de mandat travaillaient déjà pour l'ONU en tant qu'experts des droits humains, certains ayant occupé, d'autres étant amenés à occuper dans le futur, des postes au sein des organes de traités, certains ayant même déjà exercé un ou plusieurs mandats au sein des Procédures Spéciales. Ils disposaient souvent de compétences générales poussées en matière de droits humains, mais n'étaient pas nécessairement au fait de la question thématique qui leur était confié ou des problèmes affectant le pays sur lequel ils étaient mandatés. Par ailleurs, nombre de ces titulaires de mandat étaient des hommes blancs, d'âge moyen, issus de pays du Nord, et par conséquent non représentatifs de l'ONU et du monde.

Des procédures de sélection améliorées mais toujours problématiques

Avec la création du Conseil des droits de l'Homme, de nouveaux visages sont apparus. Ceux qui auparavant passaient d'un poste à un autre, ont dû céder le pas du fait de l'exigence spécifique interdisant que les titulaires de mandat héritent d'un nouveau mandat immédiatement après la fin de leur mission. Le personnel du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme au sein du service des Procédures Spéciales a cherché activement à encourager la candidature d'individus aux profils plus variés, les principaux critères de sélection étant désormais axés sur les compétences, l'expérience, la nationalité et le sexe. Le processus de nomination est devenu plus transparent : les candidatures doivent désormais être soumises en ligne et les États membres du Conseil des droits de l'Homme doivent participer à un processus de sélection.

Les différentes régions géographiques sont à présent mieux représentées, tout comme les femmes, et les compétences sont plus variées. Toutefois, les modifications apportées au processus de sélection ont généré d'autres problèmes. Le processus de nomination inclut désormais des entretiens avec les représentants des cinq États (un de chaque région) constituant le groupe consultatif, ce qui donne à ces pays un pouvoir important, dont ils abusent parfois.

Il convient de noter, par exemple, que de nombreux canadiens ont été nommés en 2014 lorsque le Canada présidait le groupe consultatif. De même, une proposition de liste de titulaires de mandat, préparée par le groupe consultatif et qui n'incluait aucun candidat argentin, a été bloquée par l'Argentine alors vice-présidente du Conseil.

L'indépendance dont les titulaires de mandat sont censés faire preuve est fragilisée par les processus politique et diplomatique dans lesquels ces individus et, bien souvent, leur pays d'origine, se retrouvent impliqués lors de leur nomination et des entretiens auxquels ils doivent se soumettre. Afin de protéger l'indépendance des titulaires de mandat et de garantir la dépolitisation du système de nomination, le processus de sélection et de nomination devrait être revu. Quelques aménagements simples pourraient être effectués : par exemple, le modèle actuel pourrait être adapté afin que des experts des droits humains fassent partie du comité de sélection. Il pourrait également être intégré au Comité de coordination ou à la réunion annuelle des Procédures Spéciales. Le modèle actuel ne peut, de toute façon, pas rester en l'état.

Des désignations contestables, preuves d'un besoin de changement

La plupart des titulaires de mandat sont des experts et effectuent un travail important. Certaines nominations sont, bien sûr, toujours discutables et sont souvent celles qui attirent le plus d'attention. Ce fut ainsi le cas de la nomination de Jean Ziegler au mandat concernant le droit à l'alimentation. Titulaire, semble-t-il, du prix Mouammar Kadhafi des droits de l'Homme, M. Ziegler a utilisé la plateforme dont il disposait pour comparer Gaza à un camp de concentration, propos pour lequel il a été sévèrement

« Les différentes régions géographiques sont à présent mieux représentées, tout comme les femmes, et les compétences sont plus variées. Toutefois, les modifications apportées au processus de sélection ont généré d'autres problèmes.

critiqué dans les plus hautes sphères de l'ONU. D'autres titulaires de mandat ont été nommés face à des candidats aux compétences nettement plus élevées. Et d'excellentes candidatures, comme celle de Christine Chinkin au mandat portant sur Israël et les Territoires occupés, ont été rejetées pour des raisons politiciennes, en dépit de la recommandation du groupe consultatif.

Les Procédures Spéciales ont été très justement décrites par Kofi Annan comme « le joyau de la couronne » du système des droits humains de l'ONU. La richesse et l'excellence des profils des individus qui en font partie démontrent le niveau de compétence et d'expérience dont l'ONU bénéficie par l'intermédiaire de ces mandats. Mais, une fois encore, pour véritablement renforcer le système, il est essentiel que ses faiblesses et défauts soient compris et corrigés. ■

ROSA FREEDMAN est Maître de conférence à la faculté de droit de Birmingham, Université de Birmingham, et membre du comité consultatif d'Universal Rights Group. Suivez-la sur Twitter : @GoonerDr.

Vers un Examen Périodique Universel accessible, solide, efficace et protecteur

Tess McEvoy *Coordinatrice des programmes et conseillère juridique*
Ben Leather *Chargé de plaidoyer et de communication, Service International pour les Droits de l'Homme (ISHR)*

Alors que le deuxième cycle de l'Examen Périodique Universel (EPU) touche à sa fin, ISHR a développé une stratégie détaillant les mesures qui permettraient d'une part d'améliorer la capacité de l'EPU à déployer tout son potentiel, et d'autre part à élargir sa vision et la mettre en œuvre lors de son troisième cycle. Ben Leather et Tess McEvoy nous fournissent un aperçu de cette stratégie qui sera lancée plus tard dans l'année.

L'EPU est devenu l'un des points de convergence essentiels de l'engagement de la société civile au sein du système des droits humains de l'ONU. De nombreuses coalitions et organisations de la société civile utilisent l'EPU afin d'obtenir les recommandations nécessaires pour appuyer leurs efforts de mobilisation à l'échelon national. Comme il s'agit d'un processus d'examen entre pairs, l'EPU garantit que les États examinateurs s'investissent et suivent la mise en œuvre de leurs recommandations.

Cependant, le manque de dispositifs de suivi, les insuffisances des procédures et une mise en œuvre irrégulière ont exacerbé les craintes que ce mécanisme ne devienne qu'un processus purement « rituel ». Les obstacles qui entravent la participation sûre et efficace des défenseurs des droits humains montrent que l'EPU ne réalise pas entièrement son potentiel.

Différents changements pourraient être apportés à l'EPU pour garantir que ses résultats aient un impact plus important sur le comportement des acteurs étatiques et non étatiques, notamment un renforcement du rôle de la société civile à toutes les étapes du processus.

Créer un mécanisme institutionnalisé consacré aux représailles

Le rapport annuel du Secrétaire Général de l'ONU sur les représailles montre une augmentation des actes d'intimidation et de représailles dirigés contre les défenseurs des droits humains qui participent à l'EPU. La question des représailles doit être réglée. En effet, en plus de constituer une violation du droit international des droits de l'Homme, ces actes dissuadent les défenseurs de participer à l'EPU et empêchent la société civile d'effectuer le suivi des recommandations, ce qui entrave leur mise en œuvre.

La résolution 24/24[1] du Conseil des droits de l'Homme, les travaux de recherche existants dans le domaine juridique[2] et une récente déclaration conjointe[3] interrégionale signée par 65 États indiquent clairement que le président et le bureau du Conseil des droits de l'Homme ont le devoir moral et juridique de s'attaquer aux représailles. Cette obligation doit être remplie plus efficacement et plus concrètement. Dans le cadre de l'EPU, le président, le bureau et le secrétariat du Conseil des droits de l'Homme devraient notamment :

a) Élaborer une politique globale visant à prévenir les actes d'intimidation ou de représailles, à enquêter sur ces actes, et à rechercher et punir leurs auteurs afin d'établir des voies de plainte sûres et accessibles ;

b) Prendre des mesures proactives pour enquêter sur les allégations et y donner suite, en adoptant le principe de précaution ;

c) En consultation avec les victimes présumées, chercher à obtenir des garanties de protection, de non-répétition et de réparation de la part de l'État concerné ; et

1 Disponible sur : www.ishr.ch/sites/default/files/article/files/hrc_res_24-24.pdf

2 « Soumission envoyée au nom du Service International pur les droits de l'Homme, au Conseil des droits de l'Homme de l'ONU, à propos de son obligation à protéger contre les représailles les individus qui coopèrent avec le Conseil et ses mécanismes subsidiaires », octobre 2014, disponible sur : www.ishr.ch/sites/default/files/article/files/freshfields_advice_on_reprisals_print_0.pdf

3 Déclaration conjointe au Conseil des droits de l'Homme sur la prévention des représailles, disponible sur : https://geneva.usmission.gov/2015/09/25/u-s-joins-hrc-joint-statement-on-preventing-reprisals/

d) Consigner les cas présumés d'intimidation et de représailles dans le rapport du Groupe de travail de l'EPU, ainsi que la réponse de l'État concerné ; les cas devraient également être examinés au moment de l'adoption du rapport.

Parallèlement aux mesures de prévention et de responsabilisation relatives aux représailles, les États devraient faire des recommandations à ce sujet dans le cadre de l'EPU et lors des débats relatifs aux points 5 et 6 tenus au Conseil.

Garantir la participation de la société civile dans le cadre du Groupe de travail de l'EPU

L'EPU est un mécanisme d'examen par les pairs. À cet égard, le principal objectif de la société civile dans le cadre du Groupe de travail est de parvenir à ce que les États concernés fassent des recommandations utiles. En même temps, l'EPU devrait être un « mécanisme de coopération fondé sur le dialogue »[4] (résolution 60/251 de l'Assemblée Générale de l'ONU) et « garantir la participation de toutes les parties prenantes, y compris des organisations non gouvernementales »[5] (résolution 5/1 du Conseil des droits de l'Homme). Toutefois, les acteurs de la société civile n'ont malheureusement pas de rôle officiel et reconnu dans le Groupe de travail.

« La résolution 24/24 du Conseil des droits de l'Homme, les travaux de recherche existants dans le domaine juridique et une récente déclaration conjointe interrégionale signée par 65 États indiquent clairement que le président et le bureau du Conseil des droits de l'Homme ont le devoir moral et juridique de s'attaquer aux représailles. Cette obligation doit être remplie plus efficacement et plus concrètement.

La participation de la société civile par le biais d'interventions de 2 minutes dans le cadre du Groupe de travail renforcerait l'EPU et son impact sur le terrain de plusieurs manières :

a) En réaffirmant le rôle central de la société civile dans la procédure d'EPU et en exploitant les énergies des acteurs de la société civile qui se rendent à Genève dans le cadre du Groupe de travail ;

b) En améliorant la qualité et l'utilité des recommandations et des réponses des États, conscients du fait que la société civile assiste à l'ensemble du processus et les observe ;

c) En dressant un tableau actuel de la situation des droits humains dans un État donné ; et

d) En renforçant l'investissement de la société civile dans la procédure et dans ses résultats, ce qui est essentiel pour le suivi à l'échelon national.

Les interventions des ONG pourraient être consignées dans le rapport du Groupe de travail sous la forme d'observations plutôt que de recommandations.

Garantir un suivi et une mise en œuvre renforcés des recommandations

La mise en œuvre des recommandations de l'EPU demeure irrégulière. Néanmoins, les mesures concrètes suivantes pourraient être prises pour garantir un suivi et un contrôle officiels de l'application des recommandations par les États entre les cycles, ce qui améliorerait la probabilité d'une mise en œuvre effective :

a) Deux mois avant les sessions du Groupe de travail, le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme devrait publier une évaluation de la mise en œuvre des recommandations de l'EPU depuis le cycle précédent à l'intention des États ayant formulé ces recommandations. La société civile et d'autres mécanismes de l'ONU devraient participer activement à l'élaboration de ce rapport ; et

b) Le Haut-Commissariat devrait veiller à ce que le rapport du Groupe de travail mette davantage l'accent sur les recommandations qui ont été réitérées depuis le premier cycle.

Améliorer la qualité du processus d'EPU

D'après les informations remontées par plusieurs organisations locales de la société civile, les initiatives suivantes permettraient d'améliorer le processus d'EPU et son impact :

a) Le programme de travail des sessions du Conseil des droits de l'Homme devrait être réorganisé de façon à ce que le point 6 soit abordé à la fin de l'ordre du jour[6]. Cette initiative contribuerait à garantir que les discussions sur les rapports du Groupe de travail de l'EPU aient lieu après l'adoption de la plupart des résolutions. Elle ferait probablement augmenter le nombre, la qualité et la spontanéité des interventions des États ;

b) Les États devraient utiliser les discussions menées dans le cadre du point 6 pour tenir le Conseil des droits de l'Homme informé de la mise en œuvre des recommandations qu'ils ont reçues et s'enquérir de la mise en œuvre des recommandations qu'ils ont formulées sur des questions prioritaires ;

c) Les États devraient se concentrer sur la qualité des recommandations, et non sur leur quantité, selon une déclaration[7] faite par 47 ONG lors de la 28ème session du Conseil des droits de l'Homme ; et

d) Il faudrait mettre en place des directives afin que les États répondent aux recommandations au moins deux semaines avant le début de la session du Conseil des droits de l'Homme au cours de laquelle leur rapport

4 A/RES/60/251, disponible sur : https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/502/67/IMG/N0550267.pdf?OpenElement.

5 Mise en place des institutions du Conseil des droits de l'Homme, résolution 5/1, 18 juin 2008, disponible sur : https://www.google.ch/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjQkNO7lvDMAhVrEJoKHVlDDl4QFgggMAA&url=http%3A%2F%2Fap.ohchr.org%2Fdocuments%2FF%2FHRC%2Fresolutions%2FA_HRC_RES_5_1doc&usg=AFQjCNGxP4gbZJmJCwh0h9zeCGnhUn7bsw&sig2=uiSfGuMVRIuy3QF9nMLTRg.

6 Point 6 de l'ordre du jour du Conseil des droits de l'Homme: Examen Périodique Universel.

7 Déclaration conjointe d'ONG lors de la 28ème session du Conseil des droits de l'Homme, point 6, débat général, 20 mars 2015, disponible sur : www.ishr.ch/sites/default/files/article/files/2015_03_20_statement_item_6.pdf.

sera adopté. Les ONG et les États pourraient ainsi préparer leurs réponses au rapport du Groupe de travail, notamment sous la forme de déclarations.

Alors que l'EPU arrive au terme de son deuxième cycle, ISHR a élaboré une stratégie fondée sur des mesures qui renforceraient la capacité de l'EPU à réaliser pleinement son potentiel et lui permettraient de remplir les attentes d'ISHR concernant son troisième cycle. Cet article offre un aperçu de cette stratégie, qui sera initiée plus tard cette année. ■

À signalement précoce, réponse efficace : le rôle du Conseil des droits de l'Homme dans la prévention des violations flagrantes et systématiques

Phil Lynch *Directeur du Service International pour les Droits de l'Homme (ISHR)*

Les contributions des défenseurs des droits humains, de pair avec un leadership basé sur des valeurs, et un engagement des Etats à passer à l'action dès que certains leviers sont activés ou certains critères remplis, sont autant d'éléments cruciaux pour une meilleure prévention par le Conseil des violations massives et systématiques des droits humains, déclare Phil Lynch, directeur d'ISHR.

Les défenseurs des droits humains, les organisations non-gouvernementales indépendantes et les institutions nationales des droits de l'Homme de statut A ont tous un rôle essentiel à jouer en matière de prévention des violations flagrantes et systématiques des droits humains. À ce titre, ils devraient bénéficier d'un appui renforcé et disposer de davantage de moyens pour effectuer leur travail, que ce soit sur le terrain ou au Conseil des droits de l'Homme de l'ONU, où l'expérience et le savoir-faire des défenseurs peut grandement contribuer au **signalement précoce** des crises et des situations d'urgence en matière de droits humains, et à la mise en place d'une r**éponse prompte et efficace**.

Obligation des États d'empêcher les violations des droits humains en protégeant et en soutenant les défenseurs des droits humains

Le Conseil des droits de l'Homme a ouvertement reconnu le rôle central des institutions nationales des droits de l'Homme, des organisations non-gouvernementales (ONG) et des défenseurs des droits humains dans la prévention des violations des droits humains et les devoirs des États à cet égard. La résolution 24/16 du Conseil des droits de l'Homme[1], adoptée par consensus en septembre 2013, souligne expressément que :

> ***3.*** *Les États devraient créer un environnement propice et favorable à la prévention des violations des droits de l'homme, notamment : (…)*
>
> ***g)*** *En cultivant la liberté et le dynamisme de la société civile ;*
>
> ***h)*** *En promouvant la liberté d'opinion et d'expression ;*
>
> ***(i)*** *En veillant à ce que les institutions nationales des droits de l'homme, lorsqu'elles existent, soient solides et indépendantes, conformément aux principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (les Principes de Paris) ;*

La contribution des défenseurs et des institutions nationales des droits de l'Homme en matière de prévention a été développée plus avant dans un rapport[2] du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme de l'ONU (A/HRC/30/20) datant de 2015. Ce rapport souligne à quel point le travail de suivi, de signalement et de conseil effectué par les défenseurs agissant dans le domaine des droits humains joue un rôle crucial dans la prévention des violations de ces droits. Le rapport met particulièrement l'accent sur le rôle préventif que jouent les ONG et les institutions nationales des droits de l'Homme en travaillant avec les mécanismes de notification régionaux et internationaux relatifs aux droits humains et en « engageant des actions au niveau national, régional ou international ».

Afin que les défenseurs, les ONG et les institutions nationales des droits de l'Homme puissent mener à bien leurs missions, le rapport du Haut-Commissariat recommande aux États de prendre un certain nombre de mesures à l'échelon national.

Premièrement, les États doivent établir des institutions nationales des droits de l'Homme indépendantes et solides, conformément aux Principes de Paris.

1 A/HRC/RES/24/16, disponible sur http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/24/16.
2 A/HRC/30/20 disponible sur http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session30/Documents/A_HRC_30_20_FRE.DOCX.

Deuxièmement, les États doivent élaborer et mettre en œuvre des lois, des politiques et des mécanismes qui favorisent, soutiennent et protègent le travail des ONG et des défenseurs des droits humains, notamment les plus vulnérables, comme les femmes.

« Les mesures de restriction, de criminalisation et de répression prises à l'encontre des défenseurs des droits humains sont elles-mêmes des signes avant-coureurs de violations flagrantes et systématiques dans la mesure où les gouvernements autoritaires, les forces paramilitaires et les organisations terroristes imposent souvent le silence aux témoins et accusateurs potentiels, voire les éliminent. Dans ce contexte, le Conseil des droits de l'Homme devrait chercher à développer un indicateur précoce, basé sur la situation des défenseurs et des autres acteurs de la société civile.

Troisièmement, les États doivent enquêter sur les violations des droits des défenseurs des droits humains, demander des comptes à leurs auteurs et mettre fin à l'impunité pour les attaques perpétrées contre les défenseurs.

Quatrièmement, les États doivent garantir un accès sûr et sans entrave aux mécanismes internationaux de défense des droits humains, interdire et empêcher tout acte d'intimidation et de représailles contre ceux qui communiquent ou coopèrent avec des organes nationaux, régionaux ou internationaux des droits humains, et promouvoir l'obligation de rendre des comptes.

Alerte précoce : le rôle et l'utilité des défenseurs

La relation entre la société civile et le signalement précoce des situations d'urgence et des crises et violations flagrantes et systématiques des droits humains se joue essentiellement sur deux tableaux.

Tout d'abord, les défenseurs des droits humains, les ONG indépendantes, les institutions nationales des droits de l'Homme conformes aux Principes de Paris et une presse libre ont un rôle crucial à jouer dans le suivi des questions relatives aux droits humains et le signalement d'éventuels abus. Souvent placés en première ligne, ces acteurs sont les premiers (et parfois les seuls) à constater l'émergence de schémas de violations flagrantes et systématiques ou de crises des droits humains, à recueillir des preuves et à donner l'alerte. Dans l'un de ses derniers discours au Conseil des droits de l'Homme, l'ancienne Haut-Commissaire, Mme Navi Pillay, a déclaré au sujet des défenseurs des droits humains : « Ces organisations et individus insufflent l'élan vital des droits de l'Homme : ils sont les promoteurs du changement et les acteurs qui donnent l'alerte sur les cas de violations de droits, de mauvaise législation et d'autoritarisme rampant. »

D'autre part, les mesures de restriction, de criminalisation et de répression prises à l'encontre des défenseurs des droits humains sont elles-mêmes des signes avant-coureurs de violations flagrantes et systématiques dans la mesure où les gouvernements autoritaires, les forces paramilitaires et les organisations terroristes imposent souvent le silence aux témoins et accusateurs potentiels, voire les éliminent. Dans ce contexte, le Conseil des droits de l'Homme devrait chercher à développer un indicateur précoce, basé sur la situation des défenseurs et des autres acteurs de la société civile. L'indicateur 16.10.1 des Objectifs de Développement Durable proposés est instructif à cet égard, préconisant le suivi et le signalement du nombre de cas avérés d'assassinats, d'enlèvements, de disparations forcées, de détentions arbitraires et de tortures concernant des journalistes, des employés des médias, des syndicalistes et des défenseurs des droits humains au cours des 12 derniers mois.

Le cas du Burundi illustre particulièrement bien la dualité du rôle des défenseurs en tant qu'observateurs et informateurs : des ONG comme East and Horn of Africa Human Rights Defenders Project et ISHR avaient rédigé des rapports et fait des déclarations en vue d'attirer l'attention sur des violations imminentes, flagrantes et systématiques des droits humains, et ce plusieurs mois avant que le système international ne se penche sur la question. Ces avertissements se basaient notamment sur le durcissement avéré des restrictions imposées aux défenseurs des droits humains burundais et à leur famille, et sur l'augmentation des attaques perpétrées à leur encontre, comme la détention arbitraire de Pierre Claver Mbonimpa et la tentative de meurtre dont il a été victime[3] et, plus tard, le meurtre de son fils[4]. Comme ISHR l'a déclaré lors d'une réunion d'information informelle organisée au Conseil des droits de l'Homme par le Haut-Commissaire en mai 2015 :

> *« Le respect des acteurs de la société civile et le respect des droits humains et de l'état de droit sont étroitement liés. À l'opposé, on observe également une forte corrélation entre les restrictions et les attaques contre les défenseurs des droits humains et une grave régression dans la réalisation des droits humains et des principes du droit. Dans ce contexte, ISHR est vivement préoccupé par la vague d'attaques et d'arrestations qui touche les défenseurs des droits humains au Burundi, notamment l'attaque et la détention arbitraire de M. Pierre Claver Mbonimpa, l'usage excessif de la force contre des manifestants pacifiques et la fermeture de médias indépendants. »*

Lors de cette réunion d'information informelle, ISHR a exhorté le Conseil à prendre des « mesures urgentes et énergiques pour rétablir le respect des droits humains et des principes du droit au Burundi ». Cet appel sera entendu quelques six mois plus tard lorsque, en décembre

3 ISHR, 'Burundi and Tunisia: Stark contrast in approaches to human rights defenders', disponible sur : www.ishr.ch/news/burundi-and-tunisia-stark-contrast-approaches-human-rights-defenders.

4 ISHR, 'Deteriorating human rights situation in Burundi', disponible sur : www.ishr.ch/news/deteriorating-human-rights-situation-burundi.

5 ISHR, 'Human Rights Council dispatches expert mission to investigate human rights abuses in Burundi', disponible sur : www.ishr.ch/news/human-rights-council-dispatches-expert-mission-investigate-human-rights-abuses-burundi.

2015, le Conseil organisera finalement une session extraordinaire sur la question.[5]

Douze mois avant la session extraordinaire, en novembre 2014, le Rapporteur Spécial sur les défenseurs des droits humains a effectué une mission au Burundi. Son rapport faisait état de diffamation, d'attaques et d'assassinats contre les défenseurs des droits humains et montrait une aggravation des restrictions législatives autour du travail des défenseurs, signaux d'alerte « classiques ». En raison de son programme de travail, le Conseil n'a examiné ce rapport qu'en mars 2016. Il faut mettre en place un mécanisme qui permette au Conseil d'accélérer l'examen des rapports de missions dans les pays qui font état de violations généralisées imminentes ou existantes.

Comment répondre vite et bien ? Besoin d'un leadership moral et de leviers d'actions au Conseil

Comme l'évolution de la situation au Burundi le montre clairement, la prévention se fonde à la fois sur un signalement précoce et sur une réponse efficace. Dans de nombreux cas, la prévention échoue, non parce que les violations n'ont pas été signalées assez tôt, mais parce que les réponses apportées sont intervenues trop tard ou n'ont pas été efficaces, voire ont été inexistantes. En effet, comme Universal Rights Group l'a indiqué dans un document de référence très instructif : « Pour faire progresser la prévention, le Conseil des droits de l'Homme devra mettre en place un cadre d'intervention fondé sur des analyses objectives et indépendantes des situations des droits humains ».

Le travail des défenseurs, des ONG et des institutions nationales des droits de l'Homme est la clé de voûte de ce projet et j'aimerais faire trois remarques à ce sujet.

Tout d'abord, de nombreuses ONG et institutions nationales des droits de l'Homme de statut A indépendantes produisent ce type d'analyses « indépendantes et objectives », fondées sur les faits. Dans la plupart des situations, elles sont les seules actrices sur le terrain à fournir ces analyses et il est vital que leur travail soit facilité et non entravé.

Deuxièmement, pour que le Conseil puisse bénéficier de ces rapports, éléments de preuve et analyses, il doit représenter un espace sûr et accessible pour les défenseurs, les ONG et les institutions nationales des droits de l'Homme qui les soumettent et pour les victimes dont les témoignages y figurent. Cela exige d'encourager davantage la coopération et les contributions de la société civile et de mettre en place des politiques et des mécanismes plus efficaces pour prévenir et combattre les représailles, et demander des comptes à leurs auteurs.

Troisième et dernier point : bien que l'examen du Conseil des droits de l'Homme de 2011 n'ait malheureusement pas mené à un accord concernant les éléments déclenchant la prise de mesures ni permis leur institutionnalisation, le dixième anniversaire du Conseil constitue une occasion pour les États attachés aux principes de prendre un engagement commun à cet égard. Les États signataires pourraient ainsi s'engager à demander la convocation d'une session extraordinaire du Conseil ou à commencer à élaborer une initiative propre à un pays ou à une situation dans des cas remplissant certains critères ou portés à la connaissance du Conseil par des acteurs indépendants. Voici plusieurs exemples d'éléments qui pourraient déclencher la prise de mesures :

- Le Haut-Commissaire aux droits de l'Homme propose au Conseil d'intervenir ;
- Un groupe d'au moins quatre titulaires de mandat au titre des Procédures Spéciales propose au Conseil d'intervenir ;
- Des mécanismes régionaux pertinents signalent une situation nécessitant l'intervention du Conseil ;
- L'Assemblée Générale ou le Conseil de Sécurité signalent une situation nécessitant l'intervention du Conseil ; ou
- Un groupe formé d'une institution nationale des droits de l'Homme de statut A et d'au moins trois ONG accréditées par l'ECOSOC propose au Conseil d'intervenir.

Si elle est mise en œuvre efficacement, une telle initiative pourrait considérablement renforcer le bilan du Conseil et sa capacité à remplir son mandat qui, comme décrit dans le paragraphe 5(f) de la résolution 60/251 de l'Assemblée Générale, consiste à « concourir [...] à prévenir les violations des droits de l'homme et à intervenir promptement en cas d'urgence dans le domaine des droits de l'homme ».

Il est de notre devoir d'au moins essayer, à l'égard des personnes telles que Pierre Claver Mbonimpa et des nombreux défenseurs arbitrairement détenus, portés disparus ou tués. ■

PHIL LYNCH est le directeur du Service International pour les droits de l'Homme (ISHR). Suivez-le sur Twitter : @PhilALynch.

Ce qui se passe à Genève ne devrait pas rester à Genève ou comment la communication, la cohérence et la coopération peuvent renforcer la mise en œuvre

Geir Sjøberg *Directeur des politiques relatives aux droits humains, Ministère des Affaires Étrangères de Norvège*

Pour poursuivre sur la lancée de la première décennie du Conseil, période riche en événements, de nouveaux efforts devront être déployés afin de traduire les décisions importantes dans les faits. Selon Geir Sjøberg, cela devra passer par une réflexion sur le rôle du Conseil, les lacunes du système international et la responsabilité fondamentale des États, et impliquera un renforcement des efforts sur plusieurs fronts : transparence, implication des citoyens, affirmation du rôle moteur du Conseil, ressources et cohérence des politiques. L'auteur est le directeur des politiques relatives aux droits humains du Ministère des affaires étrangères de Norvège. Même si l'article reflète les positions de la Norvège, les propos exprimés n'engagent que M. Sjøberg.

> *« Gardons bien à l'esprit que tous les événements qui se déroulent dans la salle XX du Palais des Nations et dans les sous-sols de l'ONU à Genève ne sont pas l'issue mais le début d'un processus.*

À l'occasion des 10 ans du Conseil des droits de l'Homme, les débats sur les moyens d'améliorer la capacité du Conseil à mieux remplir son rôle vont s'intensifier, et à juste titre. À mesure que nous avancerons, nous identifierons ensemble les domaines dans lesquels le Conseil des droits de l'Homme peut, et doit, s'améliorer.

À cet égard, gardons bien à l'esprit que tous les événements qui se déroulent dans la salle XX du Palais des Nations et dans les sous-sols de l'ONU à Genève ne sont pas l'issue mais le début d'un processus.

Si je formule ce rappel, c'est pour réaffirmer que nous ne devons pas nous détourner du monde réel en braquant l'essentiel de notre attention sur le Conseil des droits de l'Homme et en nous reposant sur lui pour obtenir les véritables solutions. Le Conseil n'a jamais eu ce rôle et ne l'aura jamais. Même si le Conseil des droits de l'Homme devenait un organe indépendant de l'ONU, au même titre que le Conseil de Sécurité ou le Conseil Economique et Social, cet état de fait ne changerait probablement pas[1]. Dans la poursuite de nos efforts pour améliorer l'efficacité du Conseil, nous devons donc nous attacher davantage à établir un lien entre les décisions du Conseil des droits de l'Homme et les actions et impacts des autres forces de nos sociétés.

Malgré toutes ses faiblesses, qu'elles soient d'ordre politique, économique, administratif ou autres, le Conseil des droits de l'Homme a tout de même réussi à traiter un certain nombre de questions extrêmement complexes au cours de ses dix années d'existence, notamment en adoptant des conclusions ambitieuses, concrètes et potentiellement déterminantes. En théorie, nous sommes parvenus à des décisions progressives et constructives soutenues par de nombreux États de toutes les régions, les résolutions sur les défenseurs des droits humains en étant l'un des meilleurs exemples, notamment la récente résolution portant sur les défenseurs qui luttent pour les droits économiques, sociaux et culturels. Tout le problème se situe, et nous le savons bien, dans la mise en œuvre de ces résolutions.

Bien sûr, les États en sont responsables au premier chef. Toutefois, face à des États qui déclarent ou promettent telle ou telle chose à Genève, ou qui signent telle ou telle résolution, mais qui n'appliquent pas ces principes à l'échelle nationale, la question suivante se pose : que peut faire le Conseil des droits de l'Homme pour assurer la mise en œuvre ?

De la nécessité d'une meilleure communication et d'un engagement actif des citoyens

Dans un premier temps, il faudrait mieux diffuser les décisions prises à Genève à l'échelle internationale. Je dirais qu'il s'agit là d'une condition sine qua non pour renforcer l'efficacité des efforts de suivi sur le terrain. Les médias ont également un rôle essentiel à jouer. Ce qui se passe à Genève ne devrait pas rester à Genève.

À l'évidence, le processus manque de transparence. Idéalement, tous les États devraient être tenus de communiquer les décisions et résultats des votes du Conseil des droits de l'Homme à l'échelle nationale et dans les langues locales, afin que leurs citoyens puissent facilement consulter et mieux comprendre ces informations potentiellement cruciales pour leurs propres droits et libertés fondamentales.

Les connaissances et l'engagement des citoyens et de la société civile à l'échelle nationale sont indispensables pour enraciner l'obligation qu'ont les États de rendre compte de

1 Le statut d'organe subsidiaire de l'Assemblée générale dont dispose le Conseil des droits de l'Homme de l'ONU est une faille, étant donné le mandat du Conseil qui préconise de protéger l'un des trois piliers de l'ONU.

leurs actes. Et c'est précisément la raison pour laquelle cette transparence n'est pas souhaitable du point de vue de certains gouvernements. Or, on ne peut simplement pas compter sur les États pour garantir l'établissement des responsabilités et l'engagement des citoyens est indispensable à cet égard. L'histoire nous l'a montré maintes fois. Des initiatives sont en train d'émerger pour élaborer des procédures nationales efficaces et inclusives, qui favorisent la coordination, le suivi et l'établissement de rapports. Il serait bon que nous empruntions tous cette voie, collectivement. Et en chemin, assurons-nous que le travail des gouvernements dans ce domaine, que ce soit par le biais de processus intra- ou interministériels, tire véritablement parti de la contribution des institutions nationales des droits de l'Homme et de la société civile.

Les moyens de communication modernes, de dimension internationale, peuvent contribuer à garantir la transparence et l'établissement des responsabilités à l'échelle locale. Ainsi, l'initiative yourHRC[2], menée par Universal Rights Group en collaboration avec la Norvège, va dans le sens d'un renforcement de la visibilité, de la pertinence et de l'impact des décisions prises par le Conseil des droits de l'Homme. Toutefois, il reste encore beaucoup, beaucoup à faire.

Coopération et ressources

Il est intéressant de noter que le budget ordinaire global de l'ONU est inférieur à celui du NYPD, le service de police local de New York, ville siège de l'ONU. Les États membres de l'ONU allouent moins de 3 % de ce budget global limité aux mécanismes des droits humains, dont une grande partie revient au Haut-Commissariat aux droits de l'Homme, qui s'emploie notamment à aider le Conseil des droits de l'Homme dans son travail, à Genève et ailleurs. En d'autres mots, nous nous efforçons d'atteindre toute une série d'objectifs extrêmement complexes dans le monde entier en nous appuyant sur un niveau de ressources dérisoire dans un contexte international.

La plupart du temps, nous semblons vouloir tenter de donner l'impression que nous nous attaquons effectivement et sérieusement aux problèmes qui se posent à nous et que nous leur apportons des réponses à leur mesure. Malheureusement, ce n'est pas toujours le cas. Prenez par exemple les Rapporteurs Spéciaux de l'ONU. Même s'ils disposent de mandats internationaux, les Rapporteurs reçoivent généralement le financement et l'appui nécessaires pour effectuer deux (!) visites officielles de pays par an. En dépit du travail important qu'ils accomplissent, comment ces faibles moyens peuvent-ils leur permettre de fournir un niveau satisfaisant de protection ou de prévention internationale ? Ils le leur permettent rarement et nous en sommes tous conscients. Il est peut-être temps d'arrêter de nier l'évidence.

Même si certains progrès peuvent être réalisés s'agissant des méthodes de travail du Conseil des droits de l'Homme, l'Examen Périodique Universel (EPU) est souvent désigné par les observateurs comme un mécanisme phare. Ce qu'il est, à bien des égards. Toutefois, il ne peut être efficace que dans la mesure où il génère des résultats concrets sur le terrain. Le Conseil des droits de l'Homme joue un rôle déterminant dans ce processus en préparant le terrain pour permettre aux agents de changement d'effectuer un suivi essentiel à l'échelon national. Toutefois, le Conseil des droits de l'Homme est in fine peu à même de garantir des avancées réelles.

Celles-ci seront en grande partie déterminées par les actions menées en-dehors de Genève, ce qui pose la question suivante : le système international a t-il les moyens d'appuyer ce processus de manière significative ? Dans ce contexte, il faudrait réexaminer l'efficacité du point de l'ordre du jour du Conseil des droits de l'Homme relatif à l'assistance technique et au renforcement des capacités (point 10) afin de garantir que les États affichant une réelle volonté politique de donner suite aux recommandations disposent de l'appui et de l'assistance nécessaires pour le faire.

Les États et les chefs des organes de l'ONU doivent montrer la voie et adopter des politiques cohérentes

De la même manière, l'impressionnante Salle XX du Palais des Nations offre un cadre international important pour aborder la question de l'intégration des droits humains dans le système de l'ONU et au-delà. Toutefois, l'intégration véritable des droits humains dans les activités du système des Nations Unies, des mécanismes régionaux et bilatéraux et des financements et programmes nécessitera qu'un mouvement soit imprimé dans cette direction par les différentes structures de gestion concernées, les organes directeurs mandatés et ceux qui en ont la maîtrise, à savoir, en règle générale, les États. Plus tôt nous accepterons de prendre conscience de ce fait, plus tôt nous pourrons nous concentrer sur les questions pertinentes pour combler plus efficacement les lacunes de mise en œuvre.

« Il est intéressant de noter que le budget ordinaire global de l'ONU est inférieur à celui du NYPD, le service de police local de New York, ville siège de l'ONU. Les États membres de l'ONU allouent moins de 3 % de ce budget global limité aux mécanismes

Le nouveau Secrétaire Général de l'ONU, qui entrera en fonction le 1er janvier 2017, devra défendre ardemment la promotion de tout l'éventail des droits humains dans le monde et renforcer ces droits au sein du système de l'ONU.

Ouvrant la voie à l'élaboration de politiques cohérentes en matière de droits humains, le Parlement norvégien a adopté l'année dernière un Livre blanc sur les droits de l'Homme[3]. Nous travaillons à présent pour garantir son application à tous les niveaux du service public, comme l'a demandé le Parlement. À cet égard, il est essentiel de lier les actions multilatérales et bilatérales entreprises par les

2 http://yourhrc.org.

3 Ministère des Affaires Etrangères de Norvège, 'Opportunities for All: Human Rights in Norway's Foreign Policy and Development Cooperation — Meld. St. 10 (2014–2015) Report to the Storting (white paper)', 2014–2015, disponible sur : www.regjeringen.no/en/dokumenter/meld.-st.-10-2014-2015/id2345623/?ch=1.

différents secteurs d'action. Même si les changements sont longs à mettre en place, nous sommes sur la bonne voie.

En outre, pour combler les lacunes de mise en œuvre, le Conseil des droits de l'Homme doit jouer un rôle moteur pour traduire les obligations et engagements relatifs aux droits humains en actions plus larges. C'est à la fois aussi simple et aussi difficile que cela. ■

Droits économiques, sociaux et culturels : plaidoyer pour une approche courageuse et sans compromis

Miloon Kothari *Ancien Rapporteur Spécial de l'ONU sur le droit à un logement convenable*

Dans un monde aux inégalités croissantes, Miloon Kothari s'interroge sur ce que pourrait et devrait faire le Conseil des droits de l'Homme de l'ONU pour promouvoir et protéger les droits économiques, sociaux et culturels, et notamment les droits des plus défavorisés et des plus vulnérables.

En 1993, la Conférence mondiale sur les droits de l'Homme, qui s'est tenue à Vienne, a lancé un appel à la communauté internationale en faveur des droits économiques, sociaux et culturels afin qu'ils soient pris au sérieux, au même titre que les droits civils et politiques. La Conférence exhortait tous les pays à adopter une approche qui reconnaisse que « tous les droits de l'Homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. La communauté internationale doit traiter des droits de l'Homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant la même importance. »

La Commission des droits de l'Homme de l'ONU et son successeur, le Conseil des droits de l'Homme, ont tenu compte de cet appel et souhaité promouvoir les droits économiques, sociaux et culturels. Pour ce faire, ils ont nommé des Rapporteurs Spéciaux sur le droit à la santé, le droit à l'alimentation, le logement convenable, le droit à l'eau potable et à l'assainissement, l'extrême pauvreté et la dette extérieure. Une série de résolutions thématiques novatrices portant notamment sur les droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBT) et des défenseurs des droits humains a été adoptée. Ont également été adoptées la résolution d'ensemble biennales ur les droits économiques, sociaux et culturels et les résolutions guidant les travaux des divers Rapporteurs Spéciaux en charge de la promotion et de la protection de ces droits.

Un ensemble remarquable de nouvelles normes de droit non contraignant, qui protège les droits économiques, sociaux et culturels, a vu le jour grâce à la Commission des droits de l'Homme et au Conseil des droits de l'Homme et à ses mécanismes. Citons notamment : les déclarations sur les droits des peuples autochtones et sur le droit au développement ; et les principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, à l'extrême pauvreté, à l'ajustement structurel et à l'allègement de la dette, ainsi qu'aux expulsions et aux déplacements forcés. L'élaboration d'une série de nouvelles normes est en cours, comme le projet de déclaration sur les droits des paysans et les débats préliminaires relatifs à l'établissement d'un instrument juridiquement contraignant portant sur les sociétés transnationales et autres entreprises commerciales.

L'attention soutenue que le Conseil des droits de l'Homme porte aux droits économiques, sociaux et culturels est appréciable. Toutefois, étant donné la dégradation de la situation, elle est largement insuffisante. De nombreuses preuves, en provenance du monde entier, mettent en évidence les attaques continues menées contre les droits économiques, sociaux et culturels des plus vulnérables, notamment du fait des inégalités sociales et économiques croissantes. De par le monde, les gouvernements continuent de considérer les droits économiques, sociaux et culturels comme les parents pauvres des droits civils et politiques, quand ils les reconnaissent comme étant des droits humains, ce qui n'est pas toujours le cas. Les excuses avancées pour ne pas reconnaître ces droits et ne pas permettre leur exercice sont nombreuses : manque de ressources, non-justiciabilité, impuissance face aux politiques commerciales et économiques mondiales qui donnent la primauté aux profits et aux investissements sur l'exercice des droits en question, notamment des droits des plus vulnérables.

Face à cette réticence persistante de la communauté internationale et des États à reconnaître les droits économiques, sociaux et culturels et à permettre leur exercice, que peut faire le Conseil des droits de l'Homme ?

Déterminer les causes structurelles de la pauvreté et des inégalités

Si le Conseil des droits de l'Homme souhaite intervenir de manière constructive et changer cette réalité difficile, une tâche incontournable l'attend : il devra avoir le courage d'analyser et de faire face aux défauts structurels induits par des politiques commerciales et économiques peu judicieuses, aux niveaux national, régional et mondial. Ces politiques continuent imperturbablement de promouvoir

l'idéologie néo-libérale pourtant discréditée et qui a montré ses limites dans les faits aux quatre coins du monde. Dans le cadre de cette démarche, le Conseil des droits de l'Homme doit impérativement s'opposer, par ses résolutions et mécanismes, à la privatisation des droits économiques, sociaux et culturels (notamment à la santé, au logement, à l'eau potable et à l'assainissement), et à la spéculation foncière et immobilière effrénée et aveugle qui s'appuie, entre autres, sur un accaparement des terres généralisé et sans précédent. Le Conseil des droits de l'Homme doit également faire porter ses efforts sur la lutte contre la croissance scandaleuse des sociétés transnationales et la sphère d'influence importante dont les institutions financières mondiales continuent de bénéficier (comme la Banque mondiale et le Fonds Monétaire International) qui défendent l'approche néo-libérale destructrice.

Développement normatif et reconnaissance du droit à la terre

Le Conseil des droits de l'Homme doit poursuivre le développement normatif des droits économiques, sociaux et culturels – par exemple, via la reconnaissance du droit à la terre comme droit humain universel. Alors que, dans le monde, les inquiétudes se font plus vives en raison de l'urbanisation rapide des populations, les causes sous-jacentes de cet exode humain ne sont pas abordées. En général, ces migrations ne sont pas souhaitées. Elles sont le produit d'une extrême pauvreté rurale provoquée par les facteurs ci-après : la privation de terres ; l'insécurité foncière ; la conversion de terres ; la perte de moyens de subsistance en raison d'une incapacité à privilégier la réforme agraire ou à promouvoir les infrastructures rurales ; les expulsions et déplacements induits par différents projets ; les conditions de logement misérables ; ou la reprise de terres agricoles par une industrie. Dans les villes, ces migrants ne peuvent souvent pas accéder à un logement adéquat et sont forcés de vivre dans des campements sauvages où l'insécurité règne et les conditions de vie sont inadéquates.

De nos jours, dans les zones urbaines et péri-urbaines du monde entier, nombre de droits humains ne sont pas respectés en raison de l'incapacité ou de la réticence des autorités à contrôler de manière adéquate la spéculation foncière et immobilière, et à inverser la tendance à la concentration de la propriété foncière et à l'accumulation de biens. Ce phénomène s'étend également aux zones rurales. Avec la privatisation des terres, celles-ci deviennent souvent moins abordables, une situation qui affecte particulièrement les ménages dirigés par des femmes. La terre revêt en outre une importance particulière pour certains groupes qui ont été victimes d'une discrimination historique du fait de leur ascendance, race ou couleur de peau. L'absence d'une reconnaissance juridique du droit à la terre contribue à ces situations.

Accorder une attention accrue et spécifique aux droits économiques, sociaux et culturels via l'Examen Périodique Universel

Pour obtenir la parité entre les droits économiques, sociaux et culturels et les droits civils et politiques, le Conseil des droits de l'Homme peut prendre une mesure primordiale : faire en sorte, lors du troisième cycle de l'Examen Périodique Universel (EPU), que les États posent des questions et fassent des recommandations sur les droits économiques, sociaux et culturels.

Les recherches menées par le Centre des droits économiques et sociaux et la Clinique de l'École de droit de Sciences Po sur les recommandations issues des premier et deuxième cycles de l'EPU démontrent que les recommandations sur les droits économiques, sociaux et culturels représentent moins d'un cinquième de toutes les recommandations. Avec une étude plus poussée du contenu de ces recommandations, il apparaît que le déséquilibre est, de fait, encore plus marqué en faveur des droits civils et politiques. Quelques pays ont été sélectionnés et les recommandations émises les concernant, analysées. Cet examen a permis de montrer que seul un tiers des recommandations relatives aux droits économiques, sociaux et culturels préconisait des mesures concrètes alors que c'était le cas pour deux tiers des recommandations portant sur les droits civils et politiques.

> *« L'attention soutenue que le Conseil des droits de l'Homme porte aux droits économiques, sociaux et culturels est appréciable. Toutefois, étant donné la dégradation de la situation, elle est largement insuffisante. De nombreuses preuves, en provenance du monde entier, mettent en évidence les attaques continues menées contre les droits économiques, sociaux et culturels des plus vulnérables, notamment du fait des inégalités sociales et économiques croissantes.*

La précision et la spécificité sont essentielles pour tous les groupes, y compris pour ceux qui défendent les droits économiques, sociaux et culturels. Le Conseil des droits de l'Homme est cependant sur la bonne voie. Il reconnaît en effet le rôle des groupes particuliers qui défendent les droits économiques, sociaux et culturels, comme en témoigne l'adoption de sa résolution de mars 2016 sur les défenseurs des droits humains et les droits en question. Malheureusement, cette reconnaissance essentielle risque de ne se résumer qu'à des paroles creuses si ceux qui se mobilisent pour les droits économiques, sociaux et culturels et les défendent ne bénéficient pas d'une protection, et si les gouvernements et tiers ne respectant pas les droits humains fondamentaux des défenseurs ne sont pas poursuivis en justice ni tenus de rendre des comptes, de quelque façon que ce soit. Les recommandations émises lors de l'EPU doivent permettre de poursuivre les travaux novateurs initiés par l'adoption de la résolution du Conseil des droits de l'Homme sur les défenseurs et les droits économiques, sociaux et culturels.

Les recommandations sur ces droits émises lors du troisième cycle de l'EPU se doivent d'être précises. Elles doivent appeler au développement d'indicateurs et de mécanismes de surveillance, et à une évaluation des effets des politiques, programmes et allocations budgétaires afin

de déterminer les progrès réalisés en matière de droits économiques, sociaux et culturels. Les recommandations doivent aider les États à coopérer avec les institutions nationales des droits de l'Homme, les parlements, la société civile et les institutions indépendantes dans le cadre d'un processus continu, basé sur le dialogue et le suivi de la mise en œuvre des recommandations. Le Conseil des droits de l'Homme doit, par le biais du mécanisme de l'EPU, tenter d'éliminer le parti pris en faveur des droits civils et politiques qui a caractérisé les premier et deuxième cycles de l'EPU.

Coordination, mise en œuvre et obligation de rendre des comptes au niveau national

Le système des droits de l'Homme de l'ONU garantit le rôle actif, et légitime, des acteurs non étatiques, notamment de la société civile et des institutions des droits de l'Homme, dans le processus de suivi des recommandations émises par les trois points nodaux du système : l'EPU, les organes de traités et les Procédures Spéciales. Le Conseil des droits de l'Homme, principal organe des droits humains de l'ONU, doit jouer un rôle moteur, guidant les États afin qu'ils adoptent une série de mesures dynamiques en vue d'influer sur les droits humains à l'échelle nationale. Il peut s'agir de dispenser des formations sur les droits humains dans différents secteurs, d'assurer une éducation sur les droits humains à tous les niveaux de la société et du gouvernement, et de mettre en place des mécanismes à l'échelle locale et nationale afin de suivre la mise en œuvre des engagements de l'État en matière de droits humains. Si ce processus de participation active à l'échelle nationale, qui vise à garantir que l'État respecte les engagements pris, peut impliquer les parlements nationaux, les institutions nationales des droits de l'Homme, ainsi que les formations politiques et non politiques, il sera alors peut-être possible de garantir que l'État soit tenu responsable de ses actes à l'échelle nationale, où cela compte le plus. Les mécanismes de mise en œuvre pourraient alors être renforcés et institutionnalisés, étayés par l'incorporation dans le droit interne des engagements internationaux en matière de droits humains et le respect des engagements constitutionnels nationaux.

Dans l'esprit de la Conférence mondiale sur les droits de l'Homme qui s'est tenue à Vienne et, surtout, afin de faire respecter les droits économiques, sociaux et culturels des millions de personnes dans le monde dont les droits continuent d'être bafoués, le Conseil des droits de l'Homme doit tout mettre en œuvre afin de rétablir l'équilibre entre droits économiques, sociaux et culturels et droits civils et politiques. La crédibilité internationale du Conseil des droits de l'Homme est en jeu. ■

MILOON KOTHARI est un consultant international indépendant, spécialisé en droits humains. Cofondateur et ancien président du groupe de travail sur les droits humains en Inde, il a également été Rapporteur Spécial de l'ONU sur le logement convenable. Il est actuellement président d'UPR Info.

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

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-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.

« …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).

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 différentes 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 ?[1] 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 »[2]. ■

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.

1 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.

2 Résolution de l'Assemblée Générale 60/251, paragraphe 5, d.

VOIR AU-DELÀ DE 2021

LE CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DU FUTUR

© UN Photo, Jean-Marc Ferré

Placer le Conseil des droits de l'Homme au rang d'organe principal de l'ONU

Son Excellence Joachim Rücker *Ancien président du Conseil des droits de l'Homme de l'ONU et Ambassadeur de l'Allemagne auprès de l'ONU à Genève. Les vues exprimées dans cet article sont celles de l'auteur*

Selon M. l'Ambassadeur Joachim Rücker, ancien président du Conseil des droits de l'Homme de l'ONU, repositionner le Conseil des droits de l'Homme en l'élevant au rang d'organe principal de l'ONU, pourrait renforcer le statut et l'influence des droits humains au sein de l'ONU et dans le monde.

En 1948, la Charte de l'ONU reconnaissait les droits humains, le développement, et la paix et la sécurité comme étant les trois piliers, distincts mais égaux et interdépendants, de l'institution. La promesse et les principes de la Charte ne se reflétaient toutefois pas parfaitement dans l'architecture de l'ONU, la Commission des droits de l'Homme et le Conseil des droits de l'Homme qui lui a succédé n'ayant été créés que comme organes subsidiaires. Près de 70 ans se sont écoulés et, à l'occasion du dixième anniversaire du Conseil des droits de l'Homme de l'ONU, il est désormais temps de moderniser cette architecture en s'engageant à donner au Conseil le rôle mérité d'organe principal de l'ONU d'ici 2021. Cette mesure permettrait de rehausser le statut du Conseil et sa capacité à influer positivement sur la promotion, la protection et la réalisation des droits humains au sein de l'ONU et dans le monde entier.

« Le repositionnement du Conseil des droits de l'Homme en tant que troisième pilier essentiel du système des Nations Unies permettrait également de faire reconnaître sa valeur en tant qu'institution politique. Si nous souhaitons que la situation des droits humains évolue positivement dans le monde, nous devons renforcer la reconnaissance politique et les récompenses associées au respect et à la mise en œuvre des recommandations, et assortir l'absence de mise en œuvre ou les violations flagrantes de coûts et conséquences politiques beaucoup plus élevés.

Au cours de sa première décennie, le Conseil des droits de l'Homme, principal organe politique de l'ONU dédié aux droits humains, a gagné en importance et en influence dans les domaines de la promotion et de la protection des droits humains, contribuant notamment à la protection des détenteurs de droits, à la prévention de violations, à la promotion de l'obligation de rendre des comptes pour les auteurs des violations, ainsi qu'à la promotion de la justice pour les victimes. Nous avons encore de nombreux progrès à faire. Toutefois, la trajectoire de croissance du Conseil des droits de l'Homme pointe désormais nettement dans une direction : l'institution est prête à prendre sa place en tant qu'organe principal du système des Nations Unies.

Trois avantages clés : intégration des droits humains, valeur politique renforcée et clarification de l'autonomie institutionnelle

Les avantages clés d'un repositionnement du Conseil des droits de l'Homme en tant qu'organe principal de l'ONU seraient les suivants : promotion et intégration des droits humains en tant que véritable pilier du système des Nations Unies, au même titre que les deux autres piliers ; rehaussement du statut du Conseil de manière à renforcer son influence politique et sa capacité à remplir son mandat ; et clarification et renforcement de son autonomie institutionnelle.

Intégration des droits humains comme véritable pilier du système de l'ONU

L'établissement du Conseil en tant qu'organe principal permettrait de contribuer considérablement à la reconnaissance des droits humains comme véritable pilier du système onusien, au même titre que le développement, et la paix et la sécurité. Cette mesure permettrait par ailleurs d'intégrer les droits humains à l'ensemble des activités de l'ONU. Elle serait en outre cohérente avec certaines initiatives, telles que « *Human Rights Up Front* » (« Les droits de l'Homme avant tout ») et les objectifs de développement durable, qu'elle renforcerait : la première initiative reconnaît que la promotion et la protection des droits humains sont des gages essentiels de garantie et de maintien de la paix et de la sécurité, la seconde affirme que le respect des droits humains est crucial pour le développement durable et que personne ne sera laissé pour compte.

Valeur politique nette renforcée et influence globale

En tant qu'organe principal de l'ONU, le Conseil des droits de l'Homme serait mieux placé pour provoquer de nouveaux changements et s'atteler à la question de la mise en œuvre des recommandations prioritaires. Il renforcerait la légitimité, l'application et, plus important, l'impact de ses recommandations. Il constituerait également une plate-forme plus puissante pour les détenteurs de droits, les victimes et les défenseurs des droits humains, permettant que les témoignages essentiels de ces individus soient entendus dans le monde entier.

Le repositionnement du Conseil des droits de l'Homme en tant que troisième pilier essentiel du système des Nations Unies permettrait également de faire reconnaître sa valeur en tant qu'institution politique. Si nous souhaitons que la situation des droits humains évolue positivement dans le monde, nous devons renforcer la reconnaissance politique et les récompenses associées au respect et à la mise en œuvre des recommandations, et assortir l'absence de mise

en œuvre ou les violations flagrantes de coûts et conséquences politiques beaucoup plus élevés.

Clarifier et renforcer l'autonomie institutionnelle

Dans son rapport de 2005 intitulé *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, l'ancien Secrétaire Général, Kofi Annan, explique que :

> *« Faire du Conseil des droits de l'homme un organe principal de la Charte lui donnerait un statut égal à celui du Conseil de sécurité et du Conseil économique et social, mais il faudrait pour cela un amendement à la Charte. En faire un organe subsidiaire de l'Assemblée générale ne nécessiterait pas d'amender la Charte. »*

Finalement, il fut décidé que le Conseil des droits de l'Homme serait un organe subsidiaire de l'Assemblée Générale de l'ONU, à laquelle il présenterait un rapport annuel. Ce compromis politique, opportun, a toutefois créé un certain nombre de blocages, affaiblissant le rôle de l'ONU en tant que protecteur des droits, comme lorsque l'Assemblée Générale tenta de retarder la mise en œuvre d'une résolution critique et dûment adoptée du Conseil sur la prévention des actes d'intimidation et de représailles (résolution 24/24). A mes yeux, le Conseil doit avoir la capacité et l'autonomie nécessaires lui permettant d'adopter toutes les résolutions et décisions relatives aux droits humains, d'en promouvoir la mise en œuvre et d'en exercer le suivi. La transformation du Conseil des droits de l'Homme en organe principal du système onusieur permettrait de clarifier ce point et de faire que la vision initiale de l'ancien Secrétaire Général, Kofi Annan, devienne réalité : créer un Conseil des droits de l'Homme offrant l'avantage d'une « clarté structurelle et conceptuelle, étant donné que les Nations Unies ont déjà deux conseils qui répondent à deux grands objectifs – la sécurité et le développement »[1].'

Vers un repositionnement au rang d'organe principal de l'ONU

Ceux qui, parmi nous, reconnaissent les droits humains comme un élément indispensable de la politique nationale mais également de la politique étrangère doivent s'unir afin que l'architecture de l'ONU reflète cette priorité. En toute logique, la prochaine étape de l'évolution institutionnelle du Conseil des droits de l'Homme consisterait à donner à cet organe la place prioritaire qu'il mérite et à l'intégrer en tant qu'organe principal de l'ONU. En outre, cette mesure renforcerait le champ d'action du Conseil des droits de l'Homme qui pourrait ainsi fournir aux défenseurs des droits humains et à la société civile un espace accessible, utile et sûr.

Après dix ans de réalisations, nous souhaitons voir le Conseil des droits de l'Homme évoluer, croître, se renforcer et influer sur l'ensemble du système des Nations Unies. La meilleure façon d'y parvenir est de le repositionner et de l'élever au rang d'organe principal de l'ONU. ■

S.E. M. JOACHIM RÜCKER est l'Ambassadeur de l'Allemagne auprès de l'ONU à Genève et a été président du Conseil des droits de l'Homme de l'ONU en 2015. Les vues exprimées dans cet article sont celles de l'auteur.

1 Voir l'addendum du rapport de l'ancien Secrétaire Général, Kofi Annan : Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous, document des Nations Unies A/59/2005/Add.1, para. 1, http://www2.ohchr.org/french/bodies/hrcouncil/docs/gaA.59.2005.Add.1_Fr.pdf.

Pour un véritable Conseil des droits de l'Homme en 2030 : comment renforcer les mécanismes de protection des droits au niveau national

Camila Asano *Conectas Human Rights (Brazil),* **Gabriela Kletzel** *Center for Legal and Social Studies (CELS, Argentina),* **Daniela Quintanilla** *Corporación Humanas (Chile) et* **Paulo de Tarso Lugon Arantes** *CELS, Conectas and Corporación Humanas*

Camila Asano, Gabriela Kletzel, Daniela Quintanilla et Paulo de Tarso Lugon Arantes unissent leurs voix pour donner leur vision de ce qu'un Conseil des droits de l'Homme digne de ce nom devrait faire, à savoir : renforcer sa capacité à stimuler les mécanismes nationaux ; entretenir la flamme des droits humains en renforçant sa présence dans les débats internationaux pertinents ; favoriser la participation sociale ; et demander aux États membres de faire preuve de plus de responsabilité et de rendre davantage compte de leurs actes.

Plutôt que de célébrer le 10ème anniversaire du Conseil des droits de l'Homme de l'ONU, nous devrions prendre le temps de la réflexion afin de définir ce que nous devons

améliorer. Cette démarche s'applique non seulement aux États mais également à la société civile. Les acteurs sociaux n'appartiennent pas au cercle des décideurs. Ils influencent pourtant les processus de prise de décision et disposent d'une longue expérience de terrain au service de la promotion et de la protection des droits humains.

« Un Conseil des droits de l'Homme renforcé devrait également mieux prendre en compte la nature plurielle et de plus en plus diversifiée des acteurs sociaux. Il conviendrait notamment de faire davantage pour que ceux qui sont confrontés à toutes sortes de difficultés soient présents à Genève, et qu'il soit possible pour les intervenants sur le terrain de collaborer avec le Conseil. La participation à distance et d'autres solutions innovantes sont au cœur des problématiques d'aujourd'hui et permettront de moderniser le Conseil sur une base plus participative.

Les trois organisations de défense des droits humains que nous représentons sont basées en Amérique latine. Elles allient des interventions au niveau national à des campagnes de mobilisation internationales et à des procédures judiciaires dans les systèmes régionaux et internationaux de protection des droits humains. Au cours des dix dernières années, nous avons tenté, par notre travail en lien avec le Conseil des droits de l'Homme, de combler le fossé entre les violations perpétrées sur le terrain et les débats qui ont lieu à Genève et les décisions qui en découlent. En 2011, nous avons établi une représentation conjointe à Genève afin de disposer d'une plate-forme de collaboration qui nous permette d'agir auprès du Conseil et d'autres organes et mécanismes pertinents de l'ONU.

Nous sommes convaincus qu'un Conseil des droits de l'Homme digne de ce nom devrait renforcer sa capacité à stimuler les mécanismes nationaux ; entretenir la flamme des droits humains en renforçant sa présence dans les débats internationaux pertinents ; favoriser la participation sociale ; et demander aux États membres de faire preuve de plus de responsabilité et de rendre davantage compte de leurs actes.

Faire face aux situations sur le terrain

En 2030, l'efficacité du Conseil des droits de l'Homme sera mesurée à l'aune de sa capacité à faire face aux situations sur le terrain. Par conséquent, nous espérons que le Conseil renforcera son rôle de catalyseur des efforts nationaux qui permettent de faire progresser les droits humains.

Ainsi, en novembre 2015, les Rapporteurs Spéciaux de l'ONU sur les déchets toxiques, l'environnement et l'eau potable et l'assainissement ont pris rapidement des mesures décisives concernant le désastre survenu au Brésil, à la suite de la rupture d'un barrage de déchets de minerai de fer, dont l'exploitation était assurée par les entreprises Vale/BHP/Samarco. Cet accident a provoqué la mort de 19 personnes et une pollution sur 800 kilomètres du fleuve Doce avec, à long terme, des conséquences sur les conditions de vie d'un million d'habitants. Les communautés locales et les groupes de la société civile ont exigé que les responsables rendent des comptes, et que les victimes reçoivent l'attention voulue et soient dédommagées de manière appropriée. L'intervention des Rapporteurs a contribué à faire réagir les autorités, jusque là plongées dans une inertie totale, et a permis que l'événement soit présenté sous un autre jour, les dégâts socio-environnementaux majeurs qu'il a entraînés étant alors imputés à l'irresponsabilité d'une entreprise et à la supervision insuffisante de l'État, plutôt qu'à un accident malheureux.

Bien d'autres mesures sont nécessaires. Toutefois, cet exemple illustre parfaitement comment des mesures prises dans le cadre du Conseil des droits de l'Homme peuvent servir de catalyseur pour stimuler les efforts locaux et faciliter la dénonciation d'abus. Nous sommes donc persuadés qu'il est essentiel de renforcer les mécanismes du Conseil des droits de l'Homme dans ce sens.

Placer les droits humains au cœur des discussions menées au niveau mondial

En parallèle, le Conseil des droits de l'Homme devrait renforcer son rôle essentiel dans l'élaboration de politiques internationales et l'étude de nouvelles perspectives. Il devrait, entre autres, entretenir la flamme des droits humains en soulignant l'importance d'une législation appropriée dans des dossiers aux enjeux internationaux.

Afin d'illustrer notre propos, nous pouvons citer une initiative majeure, à savoir la discussion sans précédent qui s'est tenue sur les politiques antidrogue et les droits humains et qui a motivé la rédaction d'un rapport complet par le Haut-Commissariat et la tenue d'une table ronde lors de la 30ème session du Conseil, élargissant ainsi le champ des discussions menées par la Commission des stupéfiants et d'autres organes de l'ONU en préparation de l'UNGASS 2016[1] Pour que l'ONU parle d'une seule voix, tout débat international n'incluant pas le Conseil des droits de l'Homme sera incomplet et, par conséquent, déconnecté de la réalité. Il est en outre important que le Conseil continue d'inscrire, pour les années qui viennent, la question de la politique antidrogue à son ordre du jour car ses conséquences sur les droits humains sont innombrables.

Encourager une large participation sociale

Un Conseil des droits de l'Homme renforcé devrait également mieux prendre en compte la nature plurielle et de plus en plus diversifiée des acteurs sociaux. Il conviendrait notamment de faire davantage pour que ceux qui sont confrontés à toutes sortes de difficultés soient présents à Genève, et qu'il soit possible pour les intervenants sur le terrain de collaborer avec le Conseil. La participation à distance et d'autres solutions innovantes sont au cœur des problématiques d'aujourd'hui et permettront de moderniser le Conseil sur une base plus participative.

1 Session extraordinaire de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur le problème mondial de la drogue

Souvent, la distance entre le Conseil et les sociétés locales est exacerbée par le fait que l'objet des discussions qui se tiennent à Genève est peu diffusé. Pire encore, les acteurs sociaux intervenant sur le terrain ont souvent bien du mal à connaître les positions que leurs propres représentants adoptent dans les divers forums, comme le Conseil des droits de l'Homme. L'absence de responsabilisation des États en matière de politique étrangère devrait également être ciblée étant donné que les États membres et observateurs ont un rôle majeur à jouer dans l'élaboration d'un Conseil efficace et réactif d'ici 2030.

Notre réflexion sur les améliorations à apporter procède de notre désir d'établir un plus grand nombre de passerelles entre le Conseil des droits de l'Homme et les sociétés locales, et de permettre à une plus grande diversité de points de vue de s'exprimer à Genève. C'est ainsi que, selon nous, cet organe qui œuvre pour mettre un terme aux abus et promouvoir la promotion et la protection des droits humains peut être véritablement efficace. ■

CAMILA ASANO est coordinatrice pour la politique étrangère de Conectas Direitos Humanos (Brésil) ; GABRIELA KLETZEL est directrice de l'équipe internationale du centre CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales, Argentine) ; DANIELA QUINTANILLA est membre de l'équipe de juristes de Corporación Humanas (Chili) ; PAULO DE TARSO LUGON ARANTES est le co-représentant, basé à Genève, de CELS, Conectas et Corporación Humanas.

Le Conseil des droits de l'Homme : un organe en devenir

Chris Sidoti ***Expert international des droits humains et membre du Conseil d'administration du Service International pour les Droits de l'Homme (ISHR)***

Comment améliorer l'efficacité du Conseil des droits de l'Homme à l'aube de sa deuxième décennie ? Quels sont les objectifs que nous devrions nous fixer pour les dix prochaines années ? L'expert international des droits humains, Chris Sidoti, propose cinq mesures clés pour rendre le travail du Conseil plus rigoureux sur le plan des principes et plus efficace.

Dix ans déjà ?

Dix ans depuis l'exaltante, éreintante et douloureuse création du Conseil des droits de l'Homme ?

Dix ans que le premier président du Conseil, l'édifiant ambassadeur Luis Alfonso de Alba, a mené sans relâche de complexes négociations et est parvenu à des compromis tout juste acceptables ?

C'est à la fois un lointain souvenir et un cauchemar encore bien présent. Rétrospectivement, après dix ans d'existence, le Conseil me paraît bien plus efficace que je ne l'avais craint et espéré, mais il me semble encore loin, très loin, de ce qu'il pourrait et devrait être.

Le Conseil avait été créé pour remplacer la Commission des droits de l'Homme, complètement discréditée en 2005. La Commission et ses travaux, échecs comme réussites, n'avaient jamais fait l'objet d'examens appropriés lorsque l'opinion politique internationale, emmenée par les États-Unis et certaines ONG internationales travaillant dans le domaine des droits humains, s'est irrévocablement retournée contre elle. On lui reprochait de ne pas fonctionner de manière objective, impartiale, apolitique, équitable et équilibrée. Comme si un organe de l'ONU constitué par des États pouvait être objectif, impartial, apolitique, équitable et équilibré. La rhétorique qui a entouré la création du Conseil prétendait que le Conseil serait tout cela, mais, bien sûr, il ne l'est pas. Il n'a clairement pas été aussi mauvais que l'ancienne Commission dans ses pires années, mais il n'a pas non plus été aussi bon qu'elle dans ses meilleures années.

Cela dit, comment améliorer l'efficacité du Conseil des droits de l'Homme à l'aube de sa deuxième décennie ? Quels sont les objectifs que nous devrions nous fixer pour les dix prochaines années ? J'ai cinq propositions, toutes d'importance égale pour l'avenir du Conseil.

Se concentrer sur la mise en œuvre

La première priorité du Conseil dans sa deuxième décennie doit être la mise en œuvre. Cet objectif était déjà énoncé il y a dix ans. À l'époque, certains disaient que l'ère de la définition de normes en matière de droits humains était révolue et que l'on entrait dans l'ère de la mise en œuvre. Aucune de ces deux affirmations ne s'est révélée exacte. De nouvelles normes sont devenues nécessaires et d'autres restent à établir. Par ailleurs, la mise en œuvre est toujours insuffisante. Sans renoncer à l'établissement de nouvelles normes, le Conseil doit désormais mettre l'accent sur la mise en œuvre. Et cela comprend la mise en œuvre de ses propres résolutions. Un organe qui délibère sans arrêt sans le moindre résultat perd rapidement toute crédibilité et tout respect. Le Conseil est malheureusement bien engagé dans cette voie.

À chacune de ses sessions, le Conseil devrait disposer d'un rapport du Haut-Commissaire aux droits de l'Homme portant sur l'état de la mise en œuvre de ses résolutions qui identifierait les obstacles éventuels à la mise en œuvre

de chaque résolution. Un tel rapport mis à jour trois fois par an permettrait au moins de mettre davantage l'accent sur la mise en œuvre. Le Conseil devrait ensuite discuter des mesures à prendre pour surmonter les obstacles à la mise en œuvre.

Renforcer efficacement la coopération avec le Conseil

Deuxièmement, l'Assemblée Générale et le Conseil des droits de l'Homme doivent accorder plus d'importance à l'obligation qu'ont les États membres de l'ONU de coopérer pleinement avec le Conseil et l'ensemble du système international des droits humains. Cette coopération se joue sur deux plans, pour chaque État : le respect des normes internationales des droits humains à l'échelon national et la coopération concrète avec le système des droits humains à l'échelon international. Ces deux critères devraient servir de base à l'élection des États au Conseil ainsi qu'à leur suspension du Conseil.

Si nécessaire, la résolution 60/251 de l'Assemblée Générale qui a fait naître le Conseil devrait être complétée par la mise en place de nouveaux critères d'éligibilité pour les candidats à l'élection du Conseil et pour l'application des dispositions de suspension. Au vu du comportement de certains États membres du Conseil au cours de la dernière décennie, il est affligeant de constater que le Conseil n'a exercé son droit de suspension qu'à une seule occasion, dans le cas de la Libye.

Renforcer la nomination des titulaires de mandat au titre des Procédures Spéciales

Troisièmement, la procédure de nomination des titulaires de mandat au titre des Procédures Spéciales devrait être modifiée afin que soient impliqués des experts en droits humains apolitiques, plutôt que des diplomates. À l'époque de la Commission, les titulaires de mandat étaient nommés par le président de la Commission en personne. Le processus comprenait généralement une consultation des États, des ONG, d'universitaires et d'autres spécialistes mais, in fine, la décision était prise par le président dans le cadre d'un processus totalement opaque. Le processus adopté par le Conseil est bien plus officiel, réglementé et transparent : les nominations sont soumises à l'approbation du Conseil, sur la base des recommandations d'un groupe consultatif de cinq ambassadeurs. Toutefois, je crois fermement que, même si le Conseil compte d'excellents titulaires de mandat aujourd'hui, la qualité de ces titulaires est globalement moins bonne dans le système actuel qu'elle ne l'était dans l'ancien. En moyenne, les titulaires de mandat actuels sont moins chevronnés et offensifs qu'il y a dix ans.

« La rhétorique qui a entouré la création du Conseil prétendait que le Conseil serait tout cela, mais, bien sûr, il ne l'est pas. Il n'a clairement pas été aussi mauvais que l'ancienne Commission dans ses pires années, mais il n'a pas non plus été aussi bon qu'elle dans ses meilleures années.

Le système actuel ne doit pas être abandonné mais modifié. En particulier, deux modifications amélioreraient considérablement la qualité des titulaires de mandat tout en préservant, voire en améliorant, la transparence du processus. Premièrement, il faudrait remplacer les cinq ambassadeurs du groupe consultatif par des experts indépendants des droits humains, qui seraient désignés dans le cadre d'une vaste procédure faisant intervenir des titulaires de mandat et d'anciens et actuels membres des organes de traités, et qui seraient nommés par le président du Conseil en personne. Deuxièmement, le président du Conseil devrait nommer les titulaires de mandat à partir d'une présélection de candidats parfaitement qualifiés, réalisée par le groupe consultatif d'experts. Le président devrait communiquer publiquement au sujet de la procédure de nomination suivie dans des rapports similaires à ceux actuellement présentés par le groupe consultatif et le président.

Impliquer des experts dans l'Examen Périodique Universel

Quatrièmement, l'Examen Périodique Universel (EPU) devrait impliquer des experts. Ce point avait déjà été abordé au moment de la création du Conseil et on avait alors laissé aux États la liberté d'inclure des experts dans les délégations participant au processus de l'EPU. Dans la pratique, les États n'ont pas usé de cette possibilité. De ce fait, l'EPU est plus politisé qu'il ne devrait l'être et moins efficace qu'il ne pourrait l'être.

La participation active des États membres du Conseil et d'autres États dans la procédure d'EPU a été l'une des raisons de son succès. Il ne faut pas que cela change. Il serait toutefois souhaitable que des experts indépendants jouent également un rôle dans l'EPU : ils apporteraient des connaissances plus approfondies et une orientation plus précise que celles offertes par les diplomates. Pour cela, il faudrait changer le système de composition des « troïkas » qui participent à chaque examen en remplaçant les diplomates par des experts indépendants, choisis dans une liste de candidats désignés à cet effet. Le rôle de la troïka devrait également être élargi et inclure l'identification des questions relatives aux droits humains les plus pressantes pour chaque État. La troïka ne devrait pas limiter la possibilité des États de soulever telle ou telle question, mais devrait aider à hiérarchiser les problèmes et à mieux cibler l'examen.

Garantir la participation des défenseurs et des détenteurs de droits

Cinquièmement, le Conseil doit garantir et protéger la pleine participation des défenseurs des droits humains dans ses procédures. De fait, il devrait élargir les possibilités de participation. L'année de sa création, le Conseil a continué à utiliser les procédures de l'ancienne Commission concernant la participation des organisations non-gouvernementales. Cependant, les procédures suivies dans la pratique étaient bien loin des procédures convenues. De nombreux États ont cherché à museler les défenseurs et

certains sont allés jusqu'à les menacer et les intimider lors des sessions du Conseil. Certains présidents du Conseil ont lutté avec détermination contre ces pressions, mais d'autres ont été beaucoup plus faibles.

Les procédures du Conseil en ce qui concerne la participation des ONG devraient être respectées et appliquées. La première année, le Conseil a consacré beaucoup de temps et d'efforts au développement d'un code de conduite à l'intention des titulaires de mandat au titre des Procédures Spéciales mais a omis d'établir un tel code à l'intention des États, nécessité pourtant bien plus pressante. Le Conseil devrait donc élaborer et mettre en œuvre un code de conduite pour les États, qu'ils soient membres ou observateurs, afin de garantir le respect de ses procédures. Il devrait mettre en place un comité indépendant chargé d'examiner les allégations de violations du code de conduite, et qui rendrait compte au président et au Conseil concernant les résultats de ses délibérations.

Le Conseil, un organe en devenir

À bien des égards, le Conseil des droits de l'Homme a beaucoup progressé au cours des dix dernières années. Néanmoins, il lui reste encore beaucoup de chemin à parcourir avant qu'il ne puisse prétendre mener un travail efficace et rigoureux sur le plan des principes. C'est un organe encore en devenir. ■

CHRIS SIDOTI est un expert international des droits humains et a été nommé par le Secrétaire Général de l'ONU au Conseil d'administration du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour la coopération technique dans le domaine des droits de l'Homme en 2011. Il a été le directeur d'ISHR de 2003 à 2007 et en est actuellement membre du Conseil d'administration. Il a également exercé la fonction de Commissaire aux droits de l'Homme de l'Australie (1995-2000) et de Commissaire à la réforme du droit australien (1992-1995), entre autres postes prestigieux.

Le Conseil des droits de l'Homme à l'horizon 2030 : valide ou moribond ?

R. Iniyan Ilango *Responsable du plaidoyer auprès de l'ONU pour le Forum asiatique pour les droits de l'Homme et le développement (FORUM-ASIA)*

Pour R. Iniyan Ilango, en dépit d'un certain nombre de réussites, les réponses apportées par le Conseil des droits de l'Homme aux violations des droits humains continuent de manquer de substance et ne s'appuient toujours pas sur une approche rigoureuse en ce qui concerne la mesure des progrès accomplis. Au cours de sa deuxième décennie, le Conseil doit davantage répondre aux besoins des personnes et veiller à ce que les voix des victimes soient entendues.

« Au sein d'un organe politique comme le Conseil, il n'est pas fortuit que des États de tous bords s'accusent fréquemment de « politisation ». Dans ce contexte, il pourrait être utile de mettre en place des mécanismes de déclenchement indépendants qui incitent les membres du Conseil à examiner certaines situations.

La fonction première et fondamentale du Conseil des droits de l'Homme de l'ONU est de traiter et prévenir les violations des droits humains. Malgré plusieurs débats sur la question au cours des dix dernières années, l'absence d'une méthodologie claire pour lutter systématiquement et efficacement contre les violations graves des droits humains est toujours à déplorer.

Le Conseil est un animal politique et l'attitude des États membres est principalement dictée par les intérêts nationaux et les alliances politiques. L'attention accordée aux demandes d'examen concernant des situations affectant les droits humains est souvent tributaire des aléas des politiques internationales. Des tentatives ont également été faites pour affaiblir l'examen des situations affectant les droits humains par le Conseil au prétexte que ces situations devaient uniquement être traitées par thème ou sous l'angle du développement des capacités et de l'assistance. Toutefois, le fait que de nombreux États qui soutiennent ces initiatives ne votent pas toujours en conséquence montre clairement l'inadéquation de ces propositions.

Malgré ces difficultés, le Conseil a été en mesure de s'attaquer à plusieurs situations graves affectant les droits humains et d'obtenir certains résultats au cours des dix dernières années. Par exemple, en Asie, le Conseil a servi de point de référence majeur pour dénoncer un régime répressif et dévoiler les atrocités commises en temps de guerre après la guerre civile au Sri Lanka ; il a maintenu une pression internationale soutenue dans le contexte de changements démocratiques essentiels en Birmanie (Myanmar) ; en Corée du Nord, l'enquête mandatée par le Conseil a joué un rôle déterminant pour exposer la situation catastrophique des droits humains dans le pays.

Même s'il convient de reconnaître que le Conseil a obtenu certains résultats, il ne faut pas oublier que ceux-ci sont loin d'être parfaits. Au Sri Lanka, le Conseil n'a pas su mettre fin aux graves violations des droits humains en temps opportun. Lorsque la guerre a pris fin en 2009, il a adopté une résolution profondément défaillante qui faisait fi des violations et qui a marqué l'un des temps les plus sombres de l'histoire du Conseil. Il a fallu de nombreuses années avant que l'organe ne fasse amende honorable et finisse par obtenir certains résultats. Le processus est toujours en cours, la justice et l'obligation de rendre des comptes faisant encore défaut sur le terrain. Le Conseil peut-il pallier toutes ces lacunes à l'horizon 2030 ?

Au sein d'un organe politique comme le Conseil, il n'est pas fortuit que des États de tous bords s'accusent fréquemment de « politisation ». Dans ce contexte, il pourrait être utile de mettre en place des mécanismes de déclenchement indépendants qui incitent les membres du Conseil à examiner certaines situations. Ces mécanismes pourraient prendre la forme d'une recommandation émanant du Haut-Commissaire aux droits de l'Homme, d'un groupe de titulaires de mandat au titre des Procédures Spéciales, de mécanismes régionaux pertinents ou d'une institution nationale des droits de l'Homme de statut A en association avec des organisations non-gouvernementales reconnues. Ces mécanismes de déclenchement ne limiteraient pas les prérogatives dont les États disposent déjà pour signaler des situations relatives aux droits humains, mais ils viendraient les compléter[1].

Le Conseil doit également faire en sorte que ses réponses soient concrètes et durables. L'un des problèmes majeurs qui se pose actuellement est que le Conseil a tendance à se désintéresser très rapidement des situations affectant les droits humains, notamment en cas de transition politique. Le changement politique ne signifie pas forcément que les droits humains sont mieux protégés. Le Conseil doit s'assurer qu'il est en mesure d'évaluer les progrès de manière objective en se basant sur des objectifs de référence et doit fonder ses décisions de mettre fin au suivi d'une situation sur des résultats concrets obtenus sur le terrain. Dans sa dernière résolution sur la Birmanie (Myanmar), le Conseil a fait un pas en avant dans cette direction en réclamant la définition d'objectifs de référence pour évaluer les progrès accomplis par le pays. C'est un exemple dont il faut s'inspirer.

Le programme toujours plus chargé du Conseil doit être allégé afin de dégager le temps nécessaire pour traiter efficacement les situations affectant les droits humains. D'autre part, le Conseil de Sécurité devrait être réformé et démocratisé afin que les rouages du pouvoir de l'ONU ne soient pas laissés aux mains d'une poignée de pays, provoquant des déséquilibres qui affectent les débats au Conseil des droits de l'Homme. Le Conseil des droits de l'Homme ne peut pas être une tour d'ivoire. Il doit devenir plus accessible pour les personnes qui travaillent sur le terrain, écouter directement les témoignages des victimes et permettre à des voix diverses de se faire entendre. Ces changements ne nécessitent pas seulement le concours des États, mais également celui des représentants de l'ONU et de la société civile qui appuient le Conseil.

La raison d'être du Conseil des droits de l'Homme est de traiter les situations affectant les droits humains et il y a urgence à renforcer l'efficacité de son action en ce sens. Certains diront que dix ans, c'est court. Mais souvenez-vous : il y a près de 100 ans, une autre institution, la Société des Nations, s'est défaite en 15 ans seulement du fait de son manque d'efficacité. À l'horizon 2030, le Conseil des droits de l'Homme de l'ONU, qui se situe au même emplacement que naguère la Société des Nations, a l'avantage de pouvoir tirer les leçons de ce douloureux souvenir. ■

1 Pour plus d'informations, voir les propositions rédigées par un groupe d'organisations de la société civile dans le document intitulé « *Strengthening the Effectiveness of the Human Rights Council at 10* » (Propositions pour renforcer l'efficacité du Conseil des droits de l'Homme à l'occasion de ses 10 ans).

Renforcement du mandat et de l'impact du Conseil des droits de l'Homme : une vision d'avenir (proche ?)

John Pace ***Ancien secrétaire de la Commission des droits de l'Homme de l'ONU et coordonnateur de la Conférence de Vienne sur les droits de l'Homme***

Selon John Pace, il faudrait que le Conseil des droits de l'Homme devienne un organe principal de l'ONU, que la société civile puisse inscrire des points et des initiatives à l'ordre du jour du Conseil, et que les normes et les règles soient élaborées par des experts pour que le Conseil devienne l'organe réactif, influent et efficace dont le monde a tant besoin.

Grands espoirs

D'une manière générale, la création du Conseil des droits de l'Homme en 2006 a suscité l'espoir de voir l'ONU adopter une nouvelle approche en matière de droits humains. Elle a marqué une étape importante dans l'évolution d'un processus entamé 70 ans plus tôt, en 1946. Le Conseil a poursuivi la plupart des travaux de sa prédécesseure, a

institué l'Examen Périodique Universel, une version plus sophistiquée d'un mécanisme antérieur, le « système des rapports périodiques » (1956-1981), et a défini un certain nombre de critères relatifs à l'adhésion de ses 47 membres. Il est important de noter que le Conseil est un organe qui émane de l'Assemblée Générale de l'ONU, contrairement à la Commission des droits de l'Homme qui était une commission technique du Conseil Economique et Social. Depuis 1994, le Conseil de Sécurité considère les violations des droits humains comme une menace possible à la paix et à la sécurité internationales. Depuis l'adoption du Statut de Rome en 1998, les violations des droits humains (ou crimes contre l'humanité) relèvent de la compétence de la Cour Pénale Internationale (CPI).

La Commission des droits de l'Homme avait été mise en place pour élaborer la Charte internationale des droits de l'Homme. Son rôle a ensuite évolué en même temps que la situation politique internationale, marquée par la Guerre Froide, l'émergence des pays non-alignés et décolonisés, et différents événements et bouleversements économiques, sociaux et, plus récemment, environnementaux. En 2006, la Commission avait développé un riche arsenal d'outils que son successeur, le Conseil des droits de l'Homme, a en grande partie repris.

> *« Le Secrétaire Général avait alors fait la déclaration suivante : « Pour l'instant, le Conseil est un organe subsidiaire de l'Assemblée Générale. Mais d'ici à cinq ans, l'Assemblée en réexaminera le statut. J'ose espérer – et je voudrais que ce soit là votre ambition – que d'ici là votre travail aura si solidement assis l'autorité du Conseil des droits de l'Homme que la volonté sera générale de modifier la Charte et de lui octroyer le statut d'organe principal. »*

Beaucoup d'espoirs et d'attentes avaient été exprimés lors de la réunion inaugurale du Conseil, le 19 juin 2006. Le président de l'Assemblée Générale et le Secrétaire Général de l'époque, MM. Jan Eliasson et Kofi Annan, avaient tous deux insisté sur la grande difficulté des négociations préalables à l'adoption de la résolution 60/251 de l'Assemblée Générale ayant créé le Conseil. Le Secrétaire Général avait alors fait la déclaration suivante : « Pour l'instant, le Conseil est un organe subsidiaire de l'Assemblée Générale. Mais d'ici à cinq ans, l'Assemblée en réexaminera le statut. J'ose espérer – et je voudrais que ce soit là votre ambition – que d'ici là votre travail aura si solidement assis l'autorité du Conseil des droits de l'Homme que la volonté sera générale de modifier la Charte et de lui octroyer le statut d'organe principal. » De fait, c'était là la recommandation du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement.

Promesse non tenue et vision d'avenir

L'exhortation du Secrétaire Général à accorder au Conseil le statut d'organe principal ne s'est pas concrétisée. À la suite de l'examen du Conseil des droits de l'Homme, qui a eu lieu en 2011, l'institution a non seulement conservé son statut d'organe subsidiaire, par opposition au statut d'organe principal, mais le réexamen de la question a également été différé « à un moment opportun, (...) dans au moins dix ans et pas plus de quinze ans ».

Un certain nombre d'États, qui considèrent les droits humains comme une menace pour leur souveraineté ou comme une offense à leur dignité, ont depuis adopté une attitude de rejet. Ce phénomène a entraîné des tentatives pour restreindre, voire éliminer, le rôle de la société civile dans les travaux du Conseil.

Cette offensive risque de priver le Conseil de l'oxygène qui, depuis le début, alimente les droits humains au sein des Nations Unies. Cette tendance est renforcée par la façon dont le Conseil travaille avec le Comité consultatif. Ce dernier, qualifié de « boîte à idées » du Conseil, est soumis à un contrôle strict de la part du Conseil, ce qui limite ses avantages potentiels.

L'Histoire montre qu'il ne s'agit là que d'une phase passagère, mais il est nécessaire de donner un coup de pouce au destin. La situation actuelle est la suivante : un Conseil complètement absorbé dans son programme et ses méthodes de travail, une société civile qui croît mais qui est de moins en moins impliquée dans le programme du Conseil, et un système conventionnel qui aurait grand besoin d'être simplifié et qui n'est pas familier avec les travaux du Conseil.

À quoi pourrait ressembler un Conseil accessible, réactif et efficace en 2030 ? Voici mon humble vision.

La société civile internationale devrait pouvoir inscrire des points à l'ordre du jour du Conseil

Il est à l'évidence nécessaire d'exploiter l'énergie de la société civile pour faire avancer les travaux du Conseil. À cet effet, une Chambre de la société civile pourrait être mise en place au sein du Conseil. Elle serait constituée d'organisations représentant divers groupes d'intérêt et issues des différentes régions du monde. Comme lors de la préparation de la Conférence de Vienne en 1993, des tribunes régionales réunissant des représentants de la société civile pourraient être organisées pour définir les priorités et désigner les représentants de la Chambre. La Chambre de la société civile pourrait officiellement inscrire des points à l'ordre du jour des séances plénières du Conseil et contrôler la suite donnée à ces questions, et rendrait compte de ses observations à l'occasion des tribunes régionales. Cette initiative permettrait d'établir un lien bien plus solide entre le Conseil et le terrain.

Les normes et les règles relatives aux droits humains devraient être élaborées par des experts

Le Conseil devrait disposer d'une seconde Chambre consacrée aux normes et aux règles. Cette Chambre serait constituée de représentants du Comité des droits de l'Homme et du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, dont la tâche consisterait à définir les questions et les priorités relatives aux normes. Ces questions et priorités seraient identifiées en consultation avec un Groupe consultatif sur

les normes réunissant tous les autres organes conventionnels. Cette initiative aiderait également à simplifier le travail des organes de traités sans nécessiter d'amendement aux conventions existantes. Comme la Chambre de la société civile, la Chambre des normes et des règles devrait avoir la possibilité d'inscrire des points à l'ordre du jour du Conseil et de rendre compte du suivi de ces questions aux organes conventionnels.

Le Conseil devrait être un organe principal

Pour que ce système fonctionne efficacement, le Conseil devrait devenir un organe principal de l'ONU, initiative qui figure toujours à l'ordre du jour et qu'il ne faut pas perdre de vue. Un élargissement de la composition du Conseil est la meilleure façon de garantir la responsabilité et l'universalité, principes de base de l'Examen Périodique Universel qui devrait poursuivre son action dans le cadre de cette initiative. Il devrait aussi contribuer à faire évoluer la culture défensive actuelle qui entrave le travail du Conseil.

Conclusion

Au bout de dix années d'existence, le Conseil offre l'image d'une institution à bout de souffle dans la configuration actuelle. Les réponses que le Conseil a apportées aux questions de fond n'ont pas été à la hauteur des attentes exprimées à sa création. Ces propositions seraient un moyen de garantir un avenir nouveau et plus solide pour les droits humains. ■

DR. JOHN PACE a occupé plusieurs postes majeurs dans le domaine des droits humains au sein de l'ONU pendant plus de trente ans, notamment secrétaire de la Commission des droits de l'Homme (1978-1991 et 1993-1994), directeur des Procédures Spéciales, de la coopération technique, de la recherche et du droit au développement auprès du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme et responsable du bureau des droits de l'Homme de la Mission d'assistance de l'ONU en Irak (2004-2006). Il a également été coordonnateur de l'historique Conférence mondiale sur les droits de l'Homme qui s'est tenue à Vienne en 1993.

Dix ans après : de la petite pièce de théâtre à l'interminable opéra

Éric Tistounet ***Chef de la Division du Conseil des droits de l'Homme du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme et ancien secrétaire du Conseil des droits de l'Homme. Les vues exprimées dans cet article sont celles de l'auteur***

Au cours de sa première décennie d'activité, le Conseil des droits de l'Homme a fait preuve d'une grande efficacité dans l'identification précoce des crises, et a su faire face à des situations chroniques et urgentes de violations de droits humains. Selon Éric Tistounet, toutefois, l'installation d'une routine et la charge de travail à laquelle le personnel doit faire face sont, pour le Conseil, autant de difficultés à surmonter pour éviter l'enlisement de son action.

Le bilan du Conseil des droits de l'Homme de cette première décennie est sans nul doute une réussite. Plusieurs tables rondes, débats, dialogues, activités intersessions, discussions informelles et autres événements ont été organisés afin que certains problèmes cruciaux bénéficient de l'attention nécessaire de la communauté des droits humains. De nombreux mandats ont été établis : Rapporteurs Spéciaux, Experts Indépendants, commissions d'enquête, missions d'établissement des faits, mécanismes ou enquêtes spéciaux. Il est juste d'affirmer que le Conseil s'est chargé avec avec énergie d'un grand nombre de problèmes et, au cours de ces dix dernières années, s'est mis au service des innombrables victimes de violations des droits humains, où qu'elles soient dans le monde.

La session de mars 2016, qui s'est achevée récemment, confirme cet engagement actif. Tout au long de cette session de quatre semaines, pas moins de 99 rapports ont été présentés et discutés, couvrant toute une série de sujets ; quelques 100 dignitaires ont participé au débat annuel de haut niveau, et 30 dialogues ont été organisés avec des experts renommés et ont permis d'aborder un vaste éventail de thèmes. Enfin, 250 événements parallèles, proposés par les gouvernements et la société civile, se sont tenus au cours de cette période.

Au-delà de ce bilan factuel, il est important de souligner le rôle inestimable qu'ont joué les titulaires de mandat au titre des Procédures Spéciales – à savoir, les experts indépendants en droits humains du Conseil des droits de l'Homme – et d'autres organes du Conseil, qui se sont fortement développés afin de pouvoir faire face à la complexité des violations des droits humains et des crises qui agitent le monde. Depuis les premiers pas du Conseil, dix ans auparavant, le nombre de mandats au titre des Procédures spéciales est passé de 35 à 55.

Au Conseil, la société civile continue de jouer un rôle crucial, qui ne connaît pas d'équivalent dans les autres organes de l'ONU. En effet, lors de toute session, les représentants des ONG peuvent présenter de manière honnête et directe les violations des droits humains lorsqu'elles se produisent, quel que soit le pays ou la région concerné. Quelques 2 000 représentants de 250 organisations assistent à chaque session du Conseil, insufflant passion et détermination dans les travaux de l'institution, une implication qui a parfois de lourdes conséquences sur le plan personnel.

En repensant aux réalisations du Conseil et aux défis auxquels il a été confronté au cours des dix dernières années, j'ai l'intime conviction que l'institution a fait preuve d'une efficacité remarquable dans l'identification précoce des crises avant qu'elles ne s'intensifient ou n'échappent à tout contrôle. La session extraordinaire du Conseil sur le Burundi, qui s'est tenue en décembre dernier, n'est qu'un exemple parmi d'autres. Le Conseil des droits de l'Homme a également dû gérer des situations de violations de droits humains chroniques et urgentes, lançant des enquêtes prioritaires afin d'établir les faits, demander des comptes aux auteurs de ces actes et envoyer un message d'espoir aux victimes.

En comparaison avec l'ancienne Commission des droits de l'Homme, le Conseil a su démontrer sa capacité à faire rapidement face à des situations d'urgence absolue, par le biais de solutions innovantes comme la tenue de sessions extraordinaires d'urgence, des dialogues renforcés, des comités ciblés ou d'autres moyens *ad hoc*.

De la nature changeante du sentiment de frustration vis-à-vis de la communauté internationale

Entre les années 1970 et les années 1990, la critique principale formulée à propos de la Commission des droits de l'Homme était que l'institution n'avait pas donné l'alarme de manière efficace en cas de violations graves et massives des droits humains. Ce sentiment de frustration intense était flagrant face à l'inaction de la Commission lors des génocides au Cambodge ou au Rwanda.

De nos jours, les principaux problèmes soulevés par la société civile et l'opinion internationale sont d'une autre nature. À la différence de sa prédécesseure, le Conseil a su alerter la communauté internationale lors de violations graves et massives perpétrées à l'encontre des droits humains. À présent, les questions portent sur les mesures concrètes prises pour réagir à ces violations d'une manière efficace et significative.

« L'augmentation du nombre de procédures devrait s'accompagner d'un renforcement de l'attention portée à leurs travaux, notamment par le recours à des moyens efficaces permettant de donner suite aux résultats qu'elles présentent.

En bref, le sentiment de frustration autrefois dirigé à l'encontre de la seule Commission ne vise plus spécifiquement le Conseil des droits de l'Homme mais cible également les autres organes et services de l'ONU.

Un écueil sur la route de l'Examen Périodique Universel et des Procédures Spéciales : quand la routine s'installe

Le Conseil des droits de l'Homme dispose d'un certain nombre d'outils pour mener à bien ses missions : l'Examen Périodique Universel (EPU) constitue son principal levier, son outil le plus puissant et le plus innovant pour promouvoir le changement et faciliter la réflexion sur des questions sensibles pour chaque communauté, région et pays. Toutefois, je dois vous faire part de mon inquiétude quant au risque d'usure, à l'aube du troisième cycle de l'EPU. L'EPU ne devrait pas se transformer en un exercice de routine et les recommandations émises devraient se traduire en mesures concrètes sur le terrain.

Cette réflexion et action collectives doivent également permettre de s'interroger sur les réponses à apporter aux recommandations des titulaires de mandat au titre des Procédures Spéciales, ou aux communications ou appels urgents. L'augmentation du nombre de procédures devrait s'accompagner d'un renforcement de l'attention portée à leurs travaux, notamment par le recours à des moyens efficaces permettant de donner suite aux résultats qu'elles présentent.

Un processus trop complexe ?

Le Conseil des droits de l'Homme m'évoque parfois une image précise, celle d'une pièce de théâtre, avec son message (violations des droits humains présentées afin d'être soumises à un examen minutieux), son public (gouvernements, ONG, représentants de la presse, société civile dans son ensemble) et son décor (la très belle salle XX et son extraordinaire coupole au Palais des Nations, à Genève).

Toutefois, et c'est là mon avis personnel, j'ai l'impression que nous avons changé de registre et que, de la pièce courte, entrecoupée d'entractes opportuns, nous sommes passés à de longs opéras sans aucune respiration.

Le Conseil des droits de l'Homme a fait de son mieux pour établir un fonctionnement transparent, en ayant recours à la diffusion web et aux réseaux sociaux – qui, incidemment, ont commencé à être utilisés lors de la création du Conseil – et en collaborant étroitement avec la société civile.

Toutefois, les 11 tables rondes, les six semaines de réunions ramenées à quatre semaines, au cours desquelles les réunions s'enchaînent de 9h00 du matin à 21h00 le soir, et les quelques 30 dialogues ont dilué les objectifs, fait perdre en cohérence, et risquent de fragiliser le but fondamental du Conseil.

Nous devons agir en priorité sur deux points. Il convient de définir de manière bien plus claire les priorités du Conseil des droits de l'Homme et de nous assurer que nous demeurons sensibles aux nombreux messages importants transmis lors de ses travaux.

Les réalisations du Conseil des droits de l'Homme au cours de la dernière décennie sont nombreuses, certes, mais nous devons poursuivre notre effort collectif au-delà des frontières pour garantir une efficacité et des performances optimales. Les questions liées aux droits humains sont trop vastes pour être abordées par une nation isolée, voire par un groupe de nations. Le Conseil des droits de l'Homme a su faire la différence et aider les victimes en suscitant l'attention de la communauté internationale, en plaçant les droits humains au cœur des débats internationaux et en provoquant la mise en œuvre des mesures nécessaires. Si cette scène internationale n'existait pas, vers qui le monde pourrait-il se tourner face à l'adversité, au malheur, à la souffrance et aux violations des droits humains ? ■

Définition d'une norme mondiale relative à la liberté d'expression : réussites et défis de la première décennie du Conseil des droits de l'Homme

Andrew Smith *Juriste chez ARTICLE 19*

Au cours de sa première décennie, le Conseil des droits de l'Homme a apporté une contribution de choix à l'amélioration de la protection de la liberté d'expression à travers le monde. Cependant, des défis demeurent pour poursuivre cette trajectoire encourageante, souligne Andrew Smith.

Cet anniversaire du Conseil des droits de l'Homme (le Conseil) survient en des temps difficiles pour la liberté d'expression. Dans le monde entier, des faits graves sont signalés : impunité pour les assassins de journalistes et de blogueurs, arrestations arbitraires d'opposants au gouvernement, blocage de sites et réseaux sociaux, et adoption de nouvelles lois pour limiter les tentatives de dialogue ou les possibilités d'exprimer une opinion dissidente.

Selon ARTICLE 19, le cadre juridique international peut fournir aux acteurs de terrain des outils qui leur permettront d'affronter ces situations difficiles, d'amender les législations, politiques et pratiques nationales, et de garantir que les responsables de violations des droits humains rendent compte de leurs actes.

Au cours de sa première décennie d'activité, le Conseil des droits de l'Homme a contribué de manière significative à faire évoluer ce cadre normatif, prenant également les mesures nécessaires à la mise en œuvre de ses recommandations. Les travaux du Rapporteur Spécial de l'ONU sur la liberté d'expression jouent toujours un rôle essentiel : les recommandations détaillées des rapports thématiques biannuels[1] du Rapporteur portent sur les menaces anciennes et nouvelles contre la liberté d'expression, et guident les États afin que ceux-ci respectent leurs 'obligations internationales. Ces recommandations préparent souvent le terrain pour les résolutions à caractère normatif émises par le Conseil et susceptibles d'être utilisées à l'échelle nationale afin de favoriser la liberté d'expression.

De toutes les résolutions thématiques, la résolution 12/16 sur la liberté d'expression[2], adoptée par consensus en 2009, reste la plus complète. Trois autres réalisations du Conseil des droits de l'Homme, menées à bien au cours de cette première décennie, se démarquent particulièrement :

- **Fin de l'impunité :** le Conseil des droits de l'Homme a indiqué clairement que les attaques et assassinats perpétrés à l'encontre de journalistes ne devaient jamais rester impunis. Dans la résolution 27/5 sur la sécurité des journalistes[3], le Conseil propose un plan d'action pratique afin de briser le cercle de la violence. Le Conseil doit en outre exhorter les États à créer un environnement juridique sûr et favorisant la liberté d'expression, et trouver les réponses adaptées face aux menaces numériques contre la sécurité des journalistes.
- **Expression en ligne et hors ligne :** Internet est un espace situé sur la ligne de front dans la bataille menée pour protéger l'espace civique. La déclaration majeure du Conseil des droits de l'Homme, selon laquelle « les droits dont jouissent les personnes hors ligne doivent également être protégés en ligne, en particulier le droit de toute personne à la liberté d'expression » (principe réaffirmé plus récemment dans la résolution 26/13)[4], a été entendue dans le monde entier. Le Conseil a reconnu qu'un Internet ouvert et mondial était un vecteur de développement, que la fracture numérique était un défi majeur à relever, et que les droits humains devaient se retrouver au cœur de la gouvernance d'Internet. La résolution 26/13 engage les États à faire en sorte que les mesures visant à protéger la sécurité nationale en ligne soient conformes à leurs obligations internationales en matière de droits humains. D'autres initiatives d'égale importance du Conseil des droits de l'Homme sur le champ d'action de la société civile[5], les manifestations pacifiques[6] et la vie privée[7] ont reconnu que la liberté d'expression en ligne était un point essentiel dans les questions concernant les droits humains.

  Les rapports du Rapporteur Spécial sur les questions numériques éclairent ce débat sur le plan normatif. Toutefois, les États devraient faire preuve de davantage d'audace afin de traduire les recommandations en engagements plus concrets dans les résolutions, et en mesures effectives sur le terrain, ce qui est essentiel dans le contexte actuel qui voit les États multiplier les efforts pour restreindre la liberté d'expression en ligne.

1 Disponible sur : www.ohchr.org/FR/Issues/FreedomOpinion/Pages/Annual.aspx.
2 A/HRC/RES/12/16, disponible sur : http://ap.ohchr.org/documents/sdpage_f.aspx?b=10&se=100&t=11.
3 A/HRC/RES/27/5, disponible sur : http://ap.ohchr.org/documents/dpage_f.aspx?si=A/HRC/RES/27/5.
4 A/HRC/RES/26/13, disponible sur : http://ap.ohchr.org/documents/dpage_f.aspx?si=A/HRC/RES/26/13.
5 A/HRC/RES/27/31, disponible sur : http://ap.ohchr.org/documents/dpage_f.aspx?si=A/HRC/RES/27/31.
6 A/HRC/RES/25/38, disponible sur : http://ap.ohchr.org/documents/dpage_f.aspx?si=A/HRC/25/L.20.
7 A/HRC/RES/28/16, disponible sur : http://ap.ohchr.org/documents/dpage_f.aspx?si=A/HRC/RES/28/16.

- **Lutte contre l'intolérance :** en 2011, l'adoption de la résolution 16/18 par consensus a permis de rapprocher des points de vue polarisés et de définir un plan de lutte contre les formes d'intolérance fondées sur la religion ou la conviction, engageant les États à mettre en œuvre un plan d'action en huit points afin de s'attaquer aux racines profondes du problème. Cette série de résolutions a su résister aux appels à la division, qui invitaient à s'opposer à une « diffamation des religions », et a fait valoir que la lutte la plus efficace contre l'intolérance, la discrimination et la violence consistait à ouvrir un espace de débat. .

  Le plan d'action de Rabat du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme[8] a renforcé ce cadre et donné une orientation pour la mise en œuvre des recommandations. Ce plan, qui a reçu l'aval du Rapporteur Spécial sur la liberté de religion ou de conviction[9], rappelle clairement la primauté des mesures juridiques et politiques positives visant à favoriser le pluralisme et corrige les conceptions erronées concernant les circonstances dans lesquelles la liberté d'expression peut être légitimement restreinte. Ces considérations devraient guider le Processus d'Istanbul, qui se présente sous la forme d'une série de réunions intergouvernementales visant à appuyer la mise en œuvre des recommandations. S'il était plus ouvert, inter-régional et centré sur des mesures pratiques, ce processus pourrait se révéler très prometteur.

« Dans la décennie à venir, le Conseil des droits de l'Homme doit s'assurer que ces résolutions ne représentent pas le point culminant des réalisations de l'institution mais qu'elles constituent les points de référence de progrès futurs.

Dans la décennie à venir, le Conseil des droits de l'Homme doit s'assurer que ces résolutions ne représentent pas le point culminant des réalisations de l'institution mais qu'elles constituent les points de référence de progrès futurs.

Pour accomplir cette mission, le Conseil doit relever trois défis :

1 Universalité

Tous les États, de toutes les régions, doivent s'unir afin de contrer les attaques lancées contre l'universalité de la liberté d'expression, qui puise ses racines dans le monde entier et bénéficie de protections fortes dans de nombreux instruments nationaux et régionaux des droits humains.

Une minorité d'États au Conseil continue de soutenir que, la liberté d'expression n'étant pas un droit absolu, ils disposent d'un pouvoir discrétionnaire absolu de la violer. Cet argument est souvent défendu par le biais de résolutions régressives ou d'amendements hostiles élaborés pour affaiblir, nuancer or masquer les obligations des États en matière de droits humains.

Le droit à la liberté d'expression doit bénéficier d'une défense plus vigoureuse et nuancée : les raisons pour lesquelles des dispositifs de protection étendus sont nécessaires doivent être indiquées, et les restrictions doivent être justifiées conformément au droit international relatif aux droits humains. Les conditions énoncées aux articles 19(3) et 20(2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ont été expliquées dans l'Observation générale n° 34[10] du Comité des droits de l'Homme et dans le Plan d'action de Rabat. Toute tentative visant à dénaturer le droit international au Conseil des droits de l'Homme devrait être combattue.

2 Vigilance face aux auteurs des infractions les plus graves

Le Conseil des droits de l'Homme doit surveiller de plus près les pays dans lesquels les entraves à la liberté d'expression sont les plus criantes, et agir rapidement afin d'empêcher la survenue de violations flagrantes et systématiques. Trop nombreux sont les contrevenants qui manquent à leur obligation de rendre des comptes.

L'application de mesures restreignant la liberté d'expression devrait nous alerter sur la dégradation d'une situation donnée et invite à une réponse urgente. Les résolutions concernant des pays particuliers devraient être initiées plus tôt, indépendamment de la puissance économique, politique ou militaire d'un pays. Les tentatives des États visant à mettre en échec ou contrecarrer les initiatives concernant des pays particuliers, notamment les motions de non-action visant à clore un débat ou les tactiques consistant à diviser ou à détourner l'attention, devraient rencontrer la plus ferme opposition.

Lorsque les responsables d'attaques contre la liberté d'expression sont des États membres du Conseil des droits de l'Homme, l'exécution du mandat de l'institution s'en trouve gênée et le Conseil, fragilisé, perd alors en crédibilité. Il convient donc d'assurer l'application effective de critères d'adhésion stricts au Conseil des droits de l'Homme et de stipuler clairement que les États doivent répondre de manière détaillée aux communications individuelles et aux demandes de visites de pays du Rapporteur Spécial sur la liberté d'expression.

Une transparence accrue est nécessaire afin de garantir le respect des obligations de rendre des comptes, tout comme la mise en œuvre de collaborations novatrices entre les États, le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme de l'ONU, les institutions nationales des droits de l'Homme et la société civile.

3 Mise en œuvre des recommandations

Le fossé entre les engagements internationaux et les réalités nationales en matière de liberté d'expression se creuse.

Les États sont incapables de donner l'exemple. De nouvelles lois, outre les dispositifs de censure draconiens déjà

8 www.article19.org/data/files/Rabat_Plan_of_Action_OFFICIAL.pdf.
9 www.ohchr.org/FR/Issues/FreedomReligion/Pages/Annual.aspx.
10 http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fGC%2f34&Lang=fr.

en place, restreignent la liberté d'expression, et entrent en contradiction directe avec le droit international relatif aux droits humains et les engagements des États vis-à-vis du Conseil. Les dialogues interactifs avec le Rapporteur Spécial et la participation à d'autres débats pertinents du Conseil devraient incorporer un compte-rendu des mesures concrètes prises en vue de la mise en œuvre des recommandations du Conseil.

Le troisième cycle de l'Examen Périodique Universel devrait permettre une critique étayée de l'ensemble des dossiers des États. À cette occasion, les États doivent fournir des réponses spécifiques sur les mesures prises afin de mettre en œuvre les recommandations du Conseil.

Le Conseil des droits de l'Homme doit abandonner toute rhétorique vague et produire des résultats mesurables en s'assurant que les résolutions thématiques constituent des critères utilisables.

Pour garantir la mise en œuvre des recommandations du Conseil, il est nécessaire de pallier les carences d'information et le manque de ressources. Les normes élaborées par le Conseil doivent être diffusées plus efficacement et traduites à l'intention des acteurs nationaux afin de donner les outils nécessaires aux défenseurs des droits humains oeuvrant pour le changement et d'aider les parlementaires, fonctionnaires et juges à effectuer ce changement. Le Rapporteur Spécial sur la liberté d'expression joue un rôle essentiel en aidant les États à honorer leurs obligations et en s'assurant qu'ils rendent des comptes. Les ressources financières et humaines doivent être adaptées à la demande croissante en interventions et compétences techniques associées au mandat.

Conclusion

Il est essentiel que le Conseil des droits de l'Homme mène une réflexion sur ses réalisations relatives au renforcement des dispositifs de protection normatifs de la liberté d'expression, et qu'il détermine comment consolider ces avancées et en tirer le meilleur parti. Il doit cependant également faire face aux problèmes de mise en œuvre et veiller à ce qu'ils ne portent pas un coup fatal à sa crédibilité.

« Lorsque les responsables d'attaques contre la liberté d'expression sont des États membres du Conseil des droits de l'Homme, l'exécution du mandat de l'institution s'en trouve gênée et le Conseil, fragilisé, perd alors en crédibilité. Il convient donc d'assurer l'application effective de critères d'adhésion stricts au Conseil des droits de l'Homme et de stipuler clairement que les États doivent répondre de manière détaillée aux communications individuelles et aux demandes de visites de pays du Rapporteur Spécial sur la liberté d'expression.

Des solutions innovantes et des ressources sont nécessaires pour renforcer la capacité de l'institution à traduire les normes internationales qu'elle élabore en actions et responsabilités nationales. La société civile et les défenseurs des droits humains jouent également un rôle essentiel en identifiant les décalages les plus flagrants entre engagements internationaux et réalités nationales et les actions nécessaires afin d'y remédier. La participation effective et sûre de la société civile reste un atout majeur et doit être soutenue afin de surmonter les difficultés actuelles. ■

Pour plus d'information sur notre travail ou
l'un des thèmes abordés dans cette publication,
veuillez consulter notre site web : www.ishr.ch
ou nous contacter par email : information@ishr.ch

www.facebook.com/ISHRGlobal

www.twitter.com/ISHRGlobal

www.youtube.com/ISHRGlobal

GENÈVE

Rue de Varembé 1, 5ème étage
P.O. Box 16
CH-1211 Genève 20 CIC
Suisse

NEW YORK

777 UN Plaza, 6ème étage
New York, NY 10017
Etas-Unis