

# ÉDITORIAL

## INTRODUCTION

En 2007, alors que des violations des droits de l'Homme, notamment des violations massives et systématiques, continuaient d'être commises toujours avec la même intensité dans de nombreux endroits du globe, le système international des droits de l'Homme continuait de regarder. L'organe principal des Nations unies (ONU) en matière de droits de l'Homme, le Conseil des droits de l'Homme (le Conseil), n'a pas effectué beaucoup de travail de fond dans la protection et la promotion des droits de l'Homme. Certains de ses mécanismes comme le Comité consultatif et le mécanisme de plainte n'ont simplement pas du tout fonctionné. En revanche, les organes de traités ont continué leur tâche importante : examiner la réalisation par les Etats des obligations prévues par les traités, examiner les plaintes, et promouvoir la mise en application des traités.<sup>1</sup> Les défis institutionnels qui avaient lieu ailleurs dans le système n'ont pas affecté les organes de traités. Cependant, peu de progrès a été accompli dans les discussions sur la nécessité de les réformer. Pendant ce temps, de l'autre côté de l'Atlantique, le Conseil de sécurité se démarquait de ses déclarations fermes de 2006 sur la responsabilité de protéger, évitant ainsi toute action par rapport à la situation en Birmanie/Myanmar jusqu'à ce que les événements ne laissent plus d'autre choix que d'agir.

Le besoin urgent d'une réforme de la machine des droits de l'Homme s'est généralement avéré beaucoup plus facile à identifier qu'à mettre en œuvre avec succès. Les désaccords entre les Etats, l'hostilité sans réserves de certains Etats envers une protection efficace des droits de l'Homme, ainsi que l'intransigeance des institutions et les cultures réfractaires au changement se sont tous avérés être un obstacle important au progrès au cours de l'année. Dans de nombreux domaines les processus de réforme se sont avérés inefficaces ou même régressifs. Dans d'autres domaines, il était même impossible d'initier une discussion sérieuse de réforme. La rhétorique du soutien mondial pour les normes universelles des droits de l'Homme n'est pas allée de pair avec une action dans les forums internationaux. Cette année, l'adoption de nouvelles normes des droits de l'Homme a aussi défié le système international. En effet, c'est seulement après de longs mois de négociations difficiles et politiques à l'Assemblée générale, et après plus de 20 ans de discussion dans le système de l'ONU, que la *Déclaration sur les droits des peuples autochtones* a enfin été adoptée.<sup>2</sup>

Comme l'année précédente, en 2007, le système international des droits de l'Homme s'est essentiellement concentré sur le nouveau Conseil des droits de l'Homme et son travail de mise en place des institutions. La Résolution de l'Assemblée générale qui a établi le Conseil exigeait que les mécanismes d'examen, la conception du nouveau mécanisme d'Examen périodique universel (EPU), ainsi que l'organisation des procédures propres au Conseil et son ordre du jour soient achevés à la fin de sa première année.<sup>3</sup> Le résultat final a été beaucoup moins que ce qui était nécessaire ou souhaité mais beaucoup plus que ce qui avait été craint.

---

<sup>1</sup> C. f. p 93-120 pour un rapport exhaustif sur le travail des organes de traités en 2007.

<sup>2</sup> La Déclaration a été adoptée par le Conseil le 29 juin 2006. Elle a été approuvée par l'Assemblée générale le 13 septembre 2007 par un vote de 143 pour, quatre contre, et 11 abstentions. *Résolution 61/295*.

<sup>3</sup> Résolution 60/251 de l'Assemblée générale (15 mars 2006). Voir aussi Rachel Brett, *Neither Mountain nor Molehills, UN Human Rights Council : One Year On*, Bureau des Nations unies des Quaker (Genève, Août 2007), p. 3.

Par nécessité, une grande partie de l'édition 2007 du *Moniteur des droits de l'Homme* rapporte et discute des développements au sein du Conseil des droits de l'Homme.

## LE CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME

### Mise en place des institutions

Le Conseil des droits de l'Homme a été créé le 19 juin 2006 en remplacement de la Commission des droits de l'Homme (la Commission).<sup>4</sup> La création du Conseil s'est accompagnée d'une rhétorique élevée qui promettait, ou au moins qui semblait être, une nouvelle ère dans le travail de l'ONU sur les droits de l'Homme. On parlait beaucoup de nouveaux débuts, de nouveaux départs et de nouvelles possibilités.<sup>5</sup> Cependant, en vérité, personne ne croyait que la mise en place d'un véritable changement serait facile. Le Conseil avait été conçu dans un contexte de destruction de son prédécesseur.<sup>6</sup> Son élaboration avait également été l'objet de débats politisés à l'Assemblée générale entre les Etats qui souhaitaient un Conseil sans trop de pouvoir et ceux qui soutenaient un organe plus efficace que la Commission. Après un an et demi, une première évaluation peut être faite : le Conseil n'est pas aussi bon que ce qui est nécessaire, ni aussi mauvais qu'il le pourrait. En effet, il s'est avéré être manifestement meilleur que ce que de nombreux défenseurs et activistes avaient craint. Il lui reste quand même un long chemin à parcourir avant qu'on puisse le présenter comme un protecteur et un promoteur efficace des droits de l'Homme.<sup>7</sup>

Lorsque l'Assemblée générale a établi le Conseil en juin 2006, elle lui a confié un programme de travail surchargé pour sa première année. Le Conseil devait réexaminer, rationaliser et améliorer les systèmes de Procédures spéciales, de service d'experts et la procédure de plainte de la Commission ; élaborer un nouveau mécanisme d'examen périodique universel ; et développer les règles de procédures propres au Conseil, son agenda et son programme de travail. Le Conseil était en même temps responsable de la promotion et de la protection des droits de l'Homme. Le travail de mise en place des institutions a dominé l'ordre du jour du Conseil, décevant ainsi les victimes de violations des droits de l'Homme et des défenseurs des droits de l'Homme. Néanmoins, des initiatives positives ont eu lieu. La réussite de l'utilisation d'une nouvelle méthode novatrice dans le débat d'experts sur la façon d'intégrer une perspective genre dans le travail du Conseil mérite d'être mise en exergue.<sup>8</sup>

Le Conseil a eu la chance d'avoir l'Ambassadeur mexicain, M. Luis Alfonso de Alba, comme premier Président. On a souvent dit que personne d'autre n'aurait pu conduire le travail sur la mise en place des institutions de façon aussi réussie et productive. Au final, le projet de texte sur la mise en place des institutions qu'il a produit était bien mieux que ce à quoi on aurait pu raisonnablement s'attendre au début de l'année. Il a réussi à le faire adopter par consensus le 18 juin à minuit dans des circonstances assez controversées, à la fin de son mandat de

---

<sup>4</sup> Résolution 60/251 de l'Assemblée générale (15 mars 2006).

<sup>5</sup> Voir pour exemple le rapport du Service international pour les droits de l'Homme (SIDH) sur la session d'inauguration (19 juin 2006), disponible sur le site Internet du SIDH.

<sup>6</sup> C. f. SIDH, *Moniteur des droits de l'Homme 2006* (Genève 2007), p. 7-31.

<sup>7</sup> C. f. p. 15-31 pour un rapport et une évaluation du travail de mise en place des institutions du Conseil en 2007 et p. 33-55.

<sup>8</sup> Pour une vue d'ensemble détaillée de la discussion, c. f. *Daily Update* du SIDH en date des 20 et 21 septembre 2007.

Président.<sup>9</sup> Le projet de texte sur la mise en place des institutions a été adopté par le Conseil le 18 juin<sup>10</sup> et par l'Assemblée générale le 22 décembre 2007.<sup>11</sup> Après de profonds désaccords pendant le processus, le projet définitif a reçu un soutien écrasant à l'Assemblée générale, avec seulement sept Etats qui s'y sont opposés.<sup>12</sup>

## Manipulation politique

Le travail de mise en place des institutions du Conseil aurait été éprouvant et difficile dans le meilleur des cas. Il s'est avéré être extrêmement complexe dans l'environnement très politisé du Conseil. L'ancienne Commission était en partie critiquée parce qu'elle était « politisée », sélective lorsqu'elle considérait des situations géographiques, qu'elle manquait d'objectivité, était déséquilibrée et conflictuelle. La Résolution de l'Assemblée générale prévoyait une base pour un organe d'un genre différent mais en réalité, la même chose peut être dite du nouveau Conseil. Les politiques des blocs régionaux et autres blocs étatiques au sein du Conseil ont continué de rendre les avancées dans le travail difficiles, voir impossibles certaines fois. Le maintien du conflit politique a souvent primé sur les résultats concrets.

Alors que le système de blocs demeurait profondément problématique, au cours de l'année, des progrès ont pu avoir lieu grâce aux Etats qui ont individuellement pris davantage de responsabilités pour leurs actions au sein du Conseil. Au sein du groupe africain en particulier, les Etats qui avaient suivi la voie menée par l'Algérie puis par l'Egypte sans poser de questions ont commencé à affirmer leur indépendance. Ils ont demandé d'importantes améliorations au Code de conduite des Procédures spéciales institué par l'Algérie, et ont soutenu l'action continue du Conseil sur les situations graves des droits de l'Homme en Afrique. Le rôle positif que peuvent accomplir individuellement les Etats africains et les autres dans les années à venir sera crucial pour la réussite du Conseil. La question est alors de savoir s'ils seront prêts à sortir du rang et à jouer ces rôles positifs.

## Procédures spéciales

Une partie du travail de mise en place des institutions a été le réexamen des mandats individuels et du système des Procédures spéciales dans son ensemble.<sup>13</sup> Les points essentiels du réexamen étaient les suivants : la méthode par laquelle les titulaires de mandat seraient nommés ; la proposition d'un code de conduite pour les titulaires de mandat ; ainsi que l'avenir des mandats géographiques. Le processus d'examen était lui-même problématique. Il s'est avéré que le Conseil n'a pas été capable de procéder à un examen méticuleux et exhaustif du système dans son ensemble. A la place, il a adopté une approche fragmentaire qui a conduit à un rassemblement des mandats individuels basé sur des décisions individuelles plutôt que sur un système correctement élaboré et intégré.

Alors que l'examen systémique a été abandonné au milieu de l'année, l'examen des mandats individuels avait toujours lieu fin 2007. Pendant ce temps, les titulaires de mandat individuel au titre des procédures spéciales devaient continuer de travailler et d'accomplir leurs

---

<sup>9</sup> Pour un rapport détaillé du processus, c. f. *Daily Updates* du SIDH en date des 18 et 19 juin 2007.

<sup>10</sup> *Résolution 5/1* du Conseil des droits de l'Homme (18 juin 2007).

<sup>11</sup> *Résolution 62/434* de l'Assemblée générale (3 décembre 2007).

<sup>12</sup> L'Australie, le Canada, Israël, les Iles Marshall, la Micronésie, Palau et les Etats-unis.

<sup>13</sup> C. f. p. 16-19 pour un rapport exhaustif sur le réexamen du système des Procédures spéciales.

fonctions comme si de rien n'était. Ils l'ont fait avec un engagement admirable pour les responsabilités qu'on leur avait données, en s'occupant des plaintes, partant en mission et faisant un rapport au Conseil comme avant. En effet, la bonne qualité des dialogues interactifs avec les titulaires de mandat a été l'un des développements positifs de l'année. Les titulaires de mandat individuel ont été félicités pour leur professionnalisme et leur diligence dans l'exercice de leur mandat pendant la période transitoire.

Il est clair que durant cette période d'incertitude, les titulaires de mandat ont eu plus de difficulté que par le passé pour obtenir la coopération de l'Etat concerné. De nombreux Etats ont profité de l'incertitude pour refuser de répondre aux questions, émettre des invitations ou prendre des dispositions pour les visites. Avec l'allongement des mandats sur une courte période depuis la création du Conseil 18 mois auparavant, et l'attente d'être examiné, les titulaires de mandat ont eu des difficultés à développer un programme de travail ou à planifier des activités particulières. Pour beaucoup d'entre eux cela fait maintenant deux ans que leur mandat devait s'arrêter.<sup>14</sup>

Le Conseil a débuté l'examen des mandats individuels en septembre 2007. En mars 2008, la première nouvelle nomination depuis 2005 aura lieu.<sup>15</sup> A ce stade, on espère que le système va commencer à se calmer et que les titulaires de mandat vont pouvoir retourner à une approche plus stratégique et planifiée dans leur travail que ce qui a été possible ces deux dernières années.

## SITUATIONS GEOGRAPHIQUES

Au cours de l'année, la capacité et la volonté du système international de s'occuper des situations géographiques sont devenues encore plus problématiques. Quelque excuse que se soit était utilisée dans quelque organe que ce soit pour éviter d'agir. Chaque fois qu'une situation critique était soulevée au sein d'un organe, on argumentait qu'un autre organe était responsable.

Dans les années qui ont suivi la fin de la Guerre froide, le Conseil de sécurité a démontré une volonté grandissante de s'occuper des situations de violations massives des droits de l'Homme. A partir du début des années 1990, on a accepté que ces situations pourraient constituer une menace à la paix et la sécurité internationales, et qu'elles relevaient donc de la juridiction du Conseil de sécurité. Le *Document final du sommet mondial de 2005* a reconnu la responsabilité de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, des nettoyages ethniques et des crimes contre l'humanité.<sup>16</sup> En 2006, le Conseil de sécurité a adopté la résolution sur la responsabilité de protéger en déclarant que chaque Etat a la responsabilité première de protéger et promouvoir les droits de l'Homme dans son territoire. Si l'Etat ne peut pas ou ne veut pas exercer cette responsabilité, alors, dans certaines circonstances strictes, le système international aurait la responsabilité d'agir.<sup>17</sup> Malgré son adoption

---

<sup>14</sup> 11 Procédures spéciales ont dépassé leur mandat de six ans.

<sup>15</sup> Le réexamen de deux mandats a été terminé en septembre 2007 et six autres en décembre. La *Résolution 1674* approuve les paragraphes 138-139 du *Document final du Sommet mondial de 2005*. Le Conseil de sécurité a invoqué la responsabilité de protéger pour la première fois dans la *Résolution 1704* (octobre 2006) sur le Darfour.

<sup>16</sup> § 138-139, *Document final du sommet mondial de 2005*, *Résolution 60/1* de l'Assemblée générale (24 octobre 2005).

<sup>17</sup> §4, *Résolution 1674* du Conseil de sécurité (28 avril 2006).

largement applaudie en 2006, en 2007, le Conseil de sécurité a montré un manque de volonté grandissant pour s'occuper même des situations des droits de l'Homme les plus graves.<sup>18</sup>

Au début de l'année, le Conseil de sécurité a discuté de la situation en Birmanie/Myanmar mais n'a pas réussi à adopter de résolution. Plusieurs membres du Conseil de sécurité ont déclaré que la situation relevait de la juridiction du Conseil des droits de l'Homme et non pas du Conseil de sécurité. Mais à Genève, lorsqu'on a proposé que le Conseil des droits de l'Homme agisse, les mêmes Etats ont affirmé que la situation ne devrait être considérée qu'en vertu de la procédure d'EPU, c'est-à-dire une fois tous les quatre ans, et non pas comme un problème urgent. Au final, la situation au Myanmar s'est tellement détériorée en septembre que le Conseil de sécurité et le Conseil des droits de l'Homme se sont sentis obligés d'agir.<sup>19</sup> Il semble que les Etats auront envie d'agir eu égard aux violations des droits de l'Homme non pas pour les empêcher, mais seulement après qu'elles se soient produites et, là encore, avec la plus grande réticence.

Des réserves similaires sont survenues par rapport au réexamen du système des Procédures spéciales du Conseil des droits de l'Homme. Certains Etats ont affirmé que les mandats géographiques devraient être supprimés ou qu'ils ne devaient être créés qu'avec l'accord de l'Etat concerné. Cette condition n'a pas été retenue dans le projet sur la mise en place des institutions. Les mandats géographiques ont été maintenus comme faisant partie du système mais deux mandats, ceux concernant la Biélorussie et Cuba ont été immédiatement suspendus. Lors de l'examen des mandats individuels qui ont été conservés, on a essayé avec ténacité d'atteindre le même résultat, au cas par cas.<sup>20</sup> Heureusement, de nombreux Etats africains ont eu la volonté de soutenir cela, à la fois par rapport aux mandats africains soutenus par l'Etat concerné et par rapport au mandat sur le Soudan.

A ce stade, le fait d'aborder les situations géographiques à l'Assemblée générale et à sa Troisième commission a donné des résultats encore plus positifs mais là aussi la pression est intense. De nombreux Etats, tout comme certains membres du Conseil de sécurité l'avaient fait, ont soutenu que les situations géographiques devraient être laissées au Conseil des droits de l'Homme, en particulier à son mécanisme d'EPU. Des motions d'inaction ont été avancées sur ce fondement pour empêcher un débat sur les résolutions géographiques à la Troisième commission. En général, la Troisième commission et l'Assemblée générale en session plénière ont continué de soutenir les résolutions géographiques mais la marge avec laquelle elles sont adoptées semble se réduire chaque année.<sup>21</sup>

Les situations géographiques vont continuer à être vivement contestées au sein du système de l'ONU. Les Etats ont l'obligation juridique et morale, individuellement ou collectivement, d'empêcher et de réparer les violations graves des droits de l'Homme quelque soit l'endroit où elles se produisent. L'intégrité et la crédibilité de chaque partie du système, en particulier le Conseil de sécurité et le Conseil des droits de l'Homme, dépendront de la façon dont ces questions seront abordées.

---

<sup>18</sup> C. f. p 73-80 pour une vue d'ensemble des développements et des discussions qui ont eu lieu au Conseil de sécurité.

<sup>19</sup> C. f. rapport du SIDH sur la session extraordinaire du Conseil sur la Birmanie/Myanmar et p. 74 pour en savoir davantage sur l'action du Conseil de sécurité.

<sup>20</sup> C.f. discussions sur le réexamen des mandats sur le Burundi (*Daily Update* du SIDH en date du 26 septembre 2007) et le Soudan (*Daily Update* du SIDH des 13 et 14 décembre 2007).

<sup>21</sup> C.f. p. 57-70 pour une vue d'ensemble des développements qui ont eu lieu à l'Assemblée générale en 2007.

## LES ORGANES DE TRAITES

En 2006, le Haut commissaire aux droits de l'Homme (le Haut commissaire) a proposé que les organes de traités soient remplacés par un seul organe unifié et permanent, avec des membres à plein temps travaillant pour lui toute l'année.<sup>22</sup> Il s'agissait d'une proposition ambitieuse qui a créée la surprise non seulement auprès des Etats et des organisations non-gouvernementales (ONG), mais aussi auprès des membres des organes de traités. Cette idée n'a cependant pas remporté beaucoup de succès. La préoccupation principale de la plupart des parties prenantes était que la spécialisation des membres de chaque organe de traités, qui se concentrent seulement sur un seul traité, se perdrait au sein d'un organe plus grand chargé de tous les traités.

Alors que la discussion d'un seul organe unifié et permanent peut dorénavant être considérée comme caduque, l'existence même de cette proposition a ravivé le débat, en particulier parmi les membres des organes de traités par l'intermédiaire de la réunion Inter-comité, sur les façons d'harmoniser leurs différentes méthodes de travail actuelles. Il est possible que deux nouveaux organes de traités soient bientôt créés pour surveiller la mise en œuvre des nouveaux traités sur les disparitions forcées et sur les droits des personnes handicapées lorsqu'ils entreront en vigueur. Le processus de réforme doit désormais se concentrer sur des questions particulières qui requièrent une attention urgente et dont chacune d'elle peut être abordée avec succès avec un minimum de technicité et de complexité. Il s'agit de rationaliser le processus de présentation de rapports, de rattraper le retard dans les rapports, et de s'assurer d'un meilleur suivi des recommandations. Le travail de chaque organe de traités et des ses membres doit également être surveillé de près pour évaluer son efficacité et identifier les domaines dans lesquels un changement est nécessaire.

### Le Haut commissariat aux droits de l'Homme

Alors que les structures politiques de l'ONU faisaient pression pour ne plus aborder les situations concernant un pays particulier, le Haut commissariat aux droits de l'Homme (HCDH) s'engageait davantage. Le Haut commissaire actuel, Mme Louise Arbour, a adopté une stratégie d'engagement géographique pour le HCDH qui a mené à une augmentation du nombre de ses présences régionales et nationales ces deux dernières années.<sup>23</sup> La taille des présences du HCDH varie grandement, des grands programmes au Népal et au Soudan au placement de une ou deux personnes au sein ou rattachées aux équipes de pays de l'ONU.<sup>24</sup> Les grands programmes ont été importants et ont grandement contribué à la protection et à la promotion des droits de l'Homme. On peut néanmoins se poser des questions sur la viabilité et l'efficacité de la stratégie du Haut commissaire à une échelle mondiale. Le Haut commissaire n'a pas les ressources de grands programmes de l'ONU tels que le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), et le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF). Ses ressources limitées sont peut-être être distribuées de façon trop éparse pour être efficaces. Les points de vue sur cette stratégie diffèrent parmi les ONG et parmi les Etats.

---

<sup>22</sup> Le Haut commissaire a proposé la création d'un seul organe unifié et permanent dans son *Plan d'action* (A/59/2005/Add.3, 26 mai 2005) et l'a élaboré dans un document de réflexion (HRI/MC/2006/2, 22 mars 2006).

<sup>23</sup> Dans *Plan de gestion stratégique du Haut commissaire 2006-2007*.

<sup>24</sup> Pour plus d'informations sur le travail du HCDH sur le terrain, c. f.

[www.ohchr.org/EN/Countries/Pages/WorkInField.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Countries/Pages/WorkInField.aspx).

Les Etats qui ne sont pas favorables à ce que les organes de traités agissent sur des pays spécifiques se sont fortement opposés à la stratégie géographique du Haut commissaire. Ils ont affirmé dans ce cas, et plus généralement, que le Haut commissariat aux droits de l'Homme devrait être contrôlé plus fermement par le Conseil des droits de l'Homme. Le Haut commissaire, soutenu par d'autres Etats et ONG a résisté à cette pression vue correctement par tous comme une menace à l'indépendance du Haut commissaire, et comme une tentative injustifiée de restreindre son contrôle et son efficacité sur le HCDH. A chaque session du Conseil, le Haut commissaire fait l'objet de critiques. Des initiatives sont régulièrement proposées et auraient pour effet d'impliquer le Conseil dans une micro-gestion du HCDH.

Il semble qu'une des conséquences de cette pression soit la diminution de l'engagement du Haut commissaire dans le travail du Conseil. Le Haut commissaire est présent ou représenté par son personnel supérieur à toutes les sessions du Conseil. Cependant, il semble que le Haut commissaire soit moins impliqué dans le travail du Conseil qu'auparavant. Bien que ceci soit compréhensible compte-tenu de l'hostilité de certains Etats membres du Conseil, les processus du Conseil ne peuvent alors pas bénéficier des compétences, des conseils et de l'expérience du Haut commissaire, ce qui est regrettable.

## **CONCLUSION**

Cette édition 2007 du *Moniteur des droits de l'Homme* rapporte et analyse le travail du système international des droits de l'Homme sur les questions et les thèmes principaux de l'année. La situation qu'il décrit est une question d'intérêt. Alors que nous entrons dans l'année du 60<sup>e</sup> anniversaire de la *Déclaration universelle des droits de l'Homme*, le système ne fonctionne pas aussi efficacement qu'il le devrait ou même aussi efficacement qu'il le pourrait. Bien sûr, ceci a toujours été vrai. En ce qui concerne les droits de l'Homme, l'action n'a jamais correspondu à la rhétorique. Les espoirs que la fin de la guerre froide a fait naître se sont depuis envolés. Dorénavant, il s'agit simplement du combat difficile pour une meilleure protection et promotion des droits de l'Homme dans tous les forums, sur toutes les questions et tous les jours. Cette édition du *Moniteur des droits de l'Homme 2007* raconte cette histoire pour l'année 2007.