Les Nations unies et les Droits de l'homme : 60 ans après...

Emmanuel Decaux

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/crdf/6662>

DOI : 10.4000/crdf.6662

ISSN : 2264-1246

Éditeur

Presses universitaires de Caen

Édition imprimée

Date de publication : 31 décembre 2009

Pagination : 33-48

ISBN : 978-2-84133-342-4

ISSN : 1634-8842

Référence électronique

Emmanuel Decaux, « Les Nations unies et les Droits de l'homme : 60 ans après... », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux* [En ligne], 7 | 2009, mis en ligne le 15 décembre 2020, consulté le 14 novembre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/crdf/6662> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/crdf.6662>

Les Nations unies et les Droits de l'homme : 60 ans après...

Emmanuel DECAUX

Professeur à l'Université Panthéon-Assas – Paris II

Membre du Comité consultatif du Conseil des Droits de l'homme des Nations unies

I. Le temps des promesses

II. Le temps des compromis

III. Le temps des avancées

IV. Le temps des ruptures

La création des Nations unies a marqué une révolution juridique pour les Droits de l'homme. Jusqu'en 1945, la protection des Droits de l'homme appartenait à la sphère interne des États. Les règles internationales en la matière étaient fragmentées et éparpillées : abolition de l'esclavage et de la traite, principes du droit international humanitaire et « lois et coutumes de la guerre », codifiés depuis le XIX^e siècle par les Conventions de Genève et de La Haye, conventions internationales du travail dans le cadre de l'OIT, protection des minorités nationales, des réfugiés et des apatrides avec la SDN... Mais avec la Charte des Nations unies, ce sont les « Droits de l'homme et les libertés fondamentales pour tous » qui sont consacrés en tant que tels. Non seulement la Charte des Nations unies « internationalise » les Droits de l'homme qui cessent de relever du « domaine réservé » de l'État, mais elle en fait des principes de base du nouvel ordre public international.

Dès les premiers considérants, le préambule de la Charte marque avec éloquence la place de ce nouveau « paradigme » du droit international. Après s'être référés au « fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie

humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances », les peuples des Nations unies vont « proclamer à nouveau [leur] foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites ». Et l'article 1 § 3 sur les « buts et principes » de la nouvelle Organisation lui donne notamment pour objectif de « réaliser la coopération internationale [...] en développant et en encourageant le respect des Droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion »¹. On retrouvera ce leitmotiv qui traverse toute la Charte, même si l'idéalisme initial d'un droit kantien, associant le respect des Droits de l'homme et l'égalité des États, s'efface le plus souvent derrière la réalpolitik des rapports de force entre les États, à commencer par les grandes puissances présentes à Yalta.

Toute la vie des Nations unies depuis soixante ans est marquée par cette contradiction initiale, entre l'aspiration au « respect universel et effectif des Droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous » (art. 55) et les

1. Cf. *La Charte des Nations unies*, 3^e édition, J.-P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), Paris, Economica, 2005.

exigences de la coopération internationale (art. 56). Cette dialectique permanente traverse l'histoire des Nations unies, avec ses progrès et ses crises, ses espérances et ses illusions. Mais le résultat, soixante ans après, n'en est que plus impressionnant. Là où la Charte de 1945 se bornait à quelques formules vagues, c'est tout un corpus juridique qui a été développé, à travers des instruments universels ou quasi universels. Alors que la Charte reléguait les questions relatives aux Droits de l'homme dans la sphère de la « coopération économique et sociale », à travers les organes subsidiaires de l'ECOSOC, les Droits de l'homme sont aujourd'hui au cœur de l'action des organes principaux des Nations unies et constituent un des piliers de la sécurité collective.

Avec le recul, plusieurs temps forts scandent cette évolution sur la longue durée des soixante années de l'après-guerre, avec des courtes périodes créatrices venant succéder à des phases de blocage et de paralysie. Un retour aux sources s'impose pour mesurer l'impact de ces grandes étapes, autour de quatre moments historiques : le temps des promesses marqué par la Déclaration universelle de 1948, le temps des compromis, à partir de la Conférence mondiale de Téhéran en 1968, le temps des avancées à l'occasion de la Conférence mondiale de Vienne de 1993, enfin le temps des ruptures, avec les contradictions inhérentes au nouveau départ de 2006².

I. Le temps des promesses

La période initiale est d'autant plus féconde que les fondations juridiques du système onusien ont été établies pendant le bref intervalle qui sépare la fin de la guerre mondiale et le début de la guerre froide : la Déclaration universelle des Droits de l'homme de 1948 est contemporaine du coup de Prague et du rideau de fer. Pendant une vingtaine d'années, les antagonismes de la guerre froide et les crises de la décolonisation vont éclipser tout progrès en matière de Droits de l'homme.

La Charte, tout en donnant mandat à l'Assemblée générale de « provoquer des études et faire des recommandations » en vue de « faciliter pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, la jouissance des Droits de l'homme et des libertés fondamentales » (art. 13 § 1), confiait à l'ECOSOC le soin d'instituer une

commission pour « le progrès des Droits de l'homme » (art. 68). Ainsi la Commission des Droits de l'homme est le seul organe subsidiaire dont la création soit expressément prévue par la Charte. De même, la Charte spécifie que l'ECOSOC prend les dispositions utiles « pour consulter les organisations non gouvernementales » (art. 71). Mais hormis ces quelques précisions techniques, tout restait à mettre en place, sur le plan institutionnel comme sur le terrain normatif.

Dans une même résolution du 16 février 1946, l'ECOSOC décide la création d'une Commission des Droits de l'homme et d'une Sous-Commission de la condition de la femme³.

La Commission aura pour tâche de présenter au Conseil des propositions, recommandations et rapports concernant :

- a) une déclaration internationale des Droits de l'homme ;
- b) des déclarations ou conventions internationales sur les libertés civiles, la condition de la femme, la liberté de l'information et les questions analogues ;
- c) la protection des minorités ;
- d) la prévention des discriminations fondées sur la race, le sexe, la langue ou la religion⁴.

Il est précisé que « la Commission se composera à l'origine d'un noyau de neuf personnes nommées à titre individuel, jusqu'au 31 mars 1947 ». On parlera de la « Commission nucléaire » pour désigner ce noyau initial composé de M^{me} Roosevelt (USA) qui en sera élue présidente, de Paal Berg (Norvège), René Cassin (France), Fernand Dehousse (Belgique), Victor Haya de la Torre (Pérou), K. G. Neogi (Inde), un représentant chinois et des représentants soviétique et yougoslave à désigner. Le caractère indépendant – tout comme la personnalité des experts occidentaux – méritent d'être soulignés, même si le flottement pour désigner certains experts traduit déjà une certaine ambiguïté. La Commission pourra recommander au Conseil « la création de toute sous-commission qu'elle jugerait nécessaire », mais dès le départ, une Sous-Commission de la condition de la femme (*Status of Women*) lui est rattachée⁵.

C'est par une résolution du 21 juin 1946 que l'ECOSOC, sur la base d'un rapport de la Commission nucléaire⁶, vient compléter le dispositif initial, en précisant que « la Commission des Droits de l'homme comprendra un

2. Pour les grands textes de référence, *Les Nations unies et les Droits de l'homme, 1945-1995*, Série Livres bleus, New York, Nations unies, 1995. Cf. aussi *Droits de l'homme. Recueil d'instruments internationaux*, vol. I, *Instruments universels*, New York, Nations unies, 2002.

3. E/RES/5 (I). Pour un historique, voir la thèse de J.-B. Marie, *La Commission des Droits de l'homme*, Paris, Pedone, 1975 et M.A. Glendon, *A World Made New, Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*, New York, Random House, 2001. Voir la série grise des *Documents diplomatiques français*, notamment, t. II, 1944, Paris, Imprimerie nationale, 1996, et t. I, 1945, 1998. Et les souvenirs de S. Hessel, *Danse avec le siècle*, Paris, Seuil, 1997, ainsi que l'ouvrage de C. Barbier, *Henri Hoppenot diplomate (1891-1977)*, Paris, Ministère des Affaires étrangères – Direction des archives, s. d.

4. Ce mandat sera complété par la résolution E/RES/9 (II) du 21 juin 1946 qui introduit une formule générale dans un(e) : « toute autre question relative aux Droits de l'homme qui ne serait pas visée par les points (a), (b), (c), et (d). » Le rapport précise qu'il s'agit par exemple d'une question « telle que le châtiment éventuel de certains crimes qui doivent être qualifiés d'internationaux puisqu'ils constituent une offense contre l'humanité » (E/38, p. 160), annonçant ainsi l'élaboration de la Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide.

5. Neuf membres siégeaient également dans cette instance, notamment M^{me} Marie-Hélène Lefauchaux, pour la France, ainsi que des représentants du Danemark, du Chili, de la République dominicaine, du Liban, de l'Inde, de la Chine, de la Pologne et de l'URSS, auxquels devaient s'ajouter *ex officio*, 3 membres de la CDH.

6. E/RES/9 (II). Sur la base du rapport de la Commission nucléaire, E/38, in *Journal du Conseil économique et social, première année*, vendredi 24 mai 1946, n° 14.

représentant de chacun des dix-huit membres de l'Organisation des Nations unies qui seront désignés par le Conseil», avec des mandats de trois ans. Par ce glissement, les experts indépendants sont remplacés par les représentants des États, ouvrant la voie à la politisation dont la Commission des Droits de l'homme devait périr soixante années plus tard. La Commission nucléaire était consciente de ce danger, puisqu'elle avait remarqué en vain « que le Conseil économique et social a été élu par les gouvernements représentés à l'Assemblée générale et que comme les membres de ce conseil représentent à leur tour des gouvernements, la Commission des Droits de l'homme, désignée par le Conseil, ne devrait pas être de nouveau composée de représentants de gouvernements [...] La Commission a décidé à l'unanimité de recommander que tous les membres de la Commission des Droits de l'homme aient la qualité de représentants gouvernementaux et qu'ils soient désignés par le Conseil sur une liste de présentation soumise par les États membres des Nations unies... »⁷.

La mise en place de trois sous-commissions est décidée par l'ECOSOC, une Sous-Commission de la liberté de l'information et de la presse, une Sous-Commission de la protection des minorités et une Sous-Commission pour l'abolition des distinctions (*Prevention of discrimination*). Il faut noter que dans son premier rapport, la Commission nucléaire n'envisageait que la création de la Sous-Commission de la liberté de l'information et de la presse, à côté de la Sous-Commission de la condition de la femme. C'est donc l'ECOSOC lui-même qui a prévu de créer les deux sous-commissions supplémentaires. La liberté de la presse était déjà au cœur des débats, certains membres de la Commission des Droits de l'homme soulignant le rôle de l'opinion publique en matière de Droits de l'homme relevant que « la liberté devrait être toujours associée à la responsabilité ». Cette sous-commission qui contribuera à la rédaction de l'article 19 de la Déclaration universelle disparaîtra dès le début des années 1950, paralysée par la guerre froide. Quant à la Sous-Commission de la condition de la femme, elle prendra dès le départ son autonomie par rapport à la CDH en devenant une commission de plein exercice de l'ECOSOC, introduisant une césure durable entre les deux systèmes⁸. Enfin, les deux autres sous-commissions seront fusionnées pour devenir la « Sous-Commission pour la lutte contre les discriminations et la protection des minorités », organe subsidiaire, composé d'experts indépendants, qui accompagnera la Commission tout au long de son existence.

Est également envisagée la création par la Commission de « groupes de travail spéciaux composés d'experts non gouvernementaux s'occupant de domaines particuliers

ou d'experts désignés à titre individuel » (§ 3), ouvrant ainsi la voie à la création des groupes de travail et des rapporteurs de la Commission. De même, l'établissement par les États membres de « groupes d'information ou de comités locaux des Droits de l'homme qui collaboreront avec eux au développement des activités de la Commission des Droits de l'homme » (§ 5) marquera le premier jalon vers la constitution du réseau des institutions nationales des Droits de l'homme⁹.

Sur le fond, l'ECOSOC est plus vague : « Considérant que le but des Nations unies, en ce qui concerne le développement et le respect des Droits de l'homme, tels qu'ils sont définis dans la Charte des Nations unies, ne peut être réalisé que si des dispositions sont prises en vue d'assurer le respect des Droits de l'homme et d'une déclaration internationale des droits, le Conseil invite la Commission des Droits de l'homme à soumettre aussitôt que possible des propositions relatives aux moyens d'assurer le respect effectif des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, afin d'aider le Conseil économique et social à prendre, avec les autres organes appropriés des Nations unies, les dispositions visant à assurer ce respect (§ 7). »

Mais le titre français de ce point, « dispositions relatives à l'application de la déclaration », marque bien que la priorité est d'abord d'élaborer un texte de référence, qualifié en anglais de « *international bill of rights* ». Entretemps, seules des mesures conservatoires sont envisagées. Ainsi « en attendant l'adoption d'une déclaration internationale des droits, il convient d'admettre le principe général que les traités internationaux intéressant les droits fondamentaux de l'homme, notamment dans toute la mesure du possible, les traités de paix, se conformeront aux normes fondamentales relatives à ces droits énoncées dans la Charte (§ 6) ».

À défaut de substance, la résolution vise un important travail de compilation, qui sera la matrice de la Déclaration universelle :

Le secrétaire général est chargé de prendre toutes les dispositions en vue :

a) de composer et de publier un annuaire des droits et coutumes relatifs aux Droits de l'homme, et dont la première édition contiendra toutes les déclarations des Droits de l'homme en vigueur actuellement dans les divers pays ;

b) de rassembler et de publier des informations sur les activités de tous les organes des Nations unies s'occupant des Droits de l'homme ;

c) de rassembler et de publier les renseignements concernant les Droits de l'homme qui pourraient se dégager des procès des criminels de guerre, des quislings, des traîtres, et en particulier des procès de Nuremberg et de Tokyo ;

7. La version anglaise parle de majorité, cette confusion s'expliquant sans doute par l'objection de M. Borisov, l'expert soviétique, qui « est d'avis que tous les membres de cette Commission et ses sous-commissions devraient représenter leur gouvernement comme c'est le cas pour les membres du Conseil économique et social ».

8. La résolution E/RES/11 (II) du 21 juin 1946 confère à la sous-commission le statut de commission relevant directement de l'ECOSOC, court-circuitant ainsi la Commission des Droits de l'homme.

9. Le rapport de la CDH est plus précis, en indiquant qu'il leur reviendrait « de transmettre périodiquement des renseignements à la Commission des Droits de l'homme sur le respect de ces droits dans leurs pays tant en ce qui concerne leur législation que leur jurisprudence et leur administration ».

d) de préparer et de publier une étude sur l'évolution des Droits de l'homme¹⁰ ;

e) de rassembler et de publier les plans et déclarations des Droits de l'homme émanant des institutions spécialisées et des organisations non gouvernementales, nationales et internationales (§ 4).

C'est ce travail préparatoire qui sera mené à bien par le petit service dirigé par John Humphrey, un fonctionnaire d'origine canadienne¹¹. La Commission nucléaire, lors de sa première session, en mai 1946, n'était en fait composée que de 6 membres, 2 experts occidentaux (M^{me} Roosevelt et le professeur Cassin), 2 représentants communistes (MM. Borisov pour l'URSS et Brkish pour la Yougoslavie) et 2 membres asiatiques (le D^r Hsia pour la Chine et M. Neogi pour l'Inde). À ce stade préliminaire, la Commission nucléaire évite tout blocage en renvoyant le soin à la « Commission définitive de déterminer la nature de la déclaration à rédiger, ainsi que sa forme et son contenu. (Il s'agit de savoir, par exemple, si ce sera une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies ou une annexe à la Charte devant figurer dans la Constitution de tous les États membres ou une convention entre les États membres ou un autre document) ».

S'agissant de la mise en œuvre des Droits de l'homme et des libertés fondamentales qui seront proclamés dans une déclaration internationale, la Commission souligne que cette tâche incombe au premier chef aux États membres qui devront prendre « des mesures pratiques et efficaces ». Mais la Commission souligne également « qu'il était nécessaire de disposer d'un organe international auquel serait confié la tâche de veiller au respect effectif des Droits de l'homme de façon à prévenir le retour d'actes aussi monstrueux que ceux qui ont préludé à la seconde guerre mondiale ». La version anglaise est encore plus forte en évoquant « *an international agency of implementation entrusted with the task of watching over the general observance of human rights* ». Le rapport précise que « jusqu'au moment où l'on pourrait créer un tel organe, la Commission des Droits de l'homme pourrait aider les organes compétents des Nations unies à accomplir la tâche qui a été attribuée à l'Assemblée générale et au Conseil économique et social par les Articles 13, 55 et 62 de la Charte et aider le Conseil de sécurité dans l'exécution de la fonction qui lui a été conférée

par l'Article 39 de la Charte, en signalant les cas où la violation des droits humains (*sic*) peut comporter une menace à la paix »¹².

Cette double référence à la Charte est fondamentale, car si les dispositions concernant l'Assemblée générale et l'ECOSOC mentionnent expressément les Droits de l'homme, l'article 39 qui figure en tête du chapitre VII vise de manière générale l'action du Conseil de sécurité « en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression ». La guerre froide paralysera cette compétence du Conseil de sécurité, mais elle est revenue au premier plan depuis les années 1990. La version initiale de la Commission nucléaire est d'autant plus importante qu'elle mentionne pour la première fois « les cas où la violation des Droits de l'homme commise dans tel ou tel pays peut, en raison de sa gravité, sa fréquence ou son caractère systématique, comporter une menace contre la paix », en introduisant ainsi le concept de « violations systématiques ».

Il n'est guère étonnant que le représentant soviétique « demande qu'il soit pris acte du fait qu'il n'a pas pu étudier suffisamment les procès-verbaux des séances de la Commission et autres documents divers et préfère, en conséquence, s'abstenir de voter sur la question des mesures destinées à faire respecter les Droits de l'homme » !

Il a bien fallu revenir aux réalités, dès la mise en place de la Commission des Droits de l'homme, composée de 18 États membres. Certes, la Commission, présidée jusqu'à sa 6^e session par M^{me} Roosevelt, a pu élaborer la Déclaration universelle des Droits de l'homme, un texte au contenu particulièrement ambitieux, mais à la portée purement « déclaratoire », remettant à plus tard l'adoption d'un traité international relatif aux Droits de l'homme. Après les travaux préparatoires menés à bien au sein de la CDH, puis de la 3^e Commission de l'Assemblée générale, la Déclaration sera adoptée par l'Assemblée générale, le 10 décembre 1948, à Paris¹³. La Déclaration a l'immense mérite de donner un contenu précis aux Droits de l'homme auxquels se réfère la Charte ; elle constitue ainsi la base juridique des travaux du système des Nations unies en la matière, la source de tout le droit dérivé de l'organisation. Mais selon le plan même de ces auteurs, la Déclaration n'est qu'une première étape dans l'élaboration de ce qu'il est convenu d'appeler la « Charte

10. S'il y a une chose qui n'a pas changé aux Nations unies, c'est bien l'arbitraire des traducteurs, la version anglaise dit « *a survey of the development of human rights* ».

11. J. Humphrey, *Human Rights and the United Nations: A Great Adventure*, Ardsley (NY), Dobbs Ferry – Transnational Publishing, 1984. Il était placé sous les ordres d'Henri Laugier, une grande figure de la France libre, qui sera le premier secrétaire général adjoint chargé des affaires sociales.

12. La traduction inopinée de « droits humains » ne correspond ici à aucune logique, alors que tous les documents officiels traduisent « *human rights* » par « Droits de l'homme ». Il est d'autant plus important de le rappeler que lors de la création du Conseil des Droits de l'homme en 2005, M^{me} Arbour a fait une campagne malencontreuse pour baptiser le nouvel organe « Conseil des droits humains ». Une telle appellation introduirait un divorce entre les textes juridiques, à commencer par la Charte de 1945 et la pratique, mais surtout une rupture dans l'histoire des Droits de l'homme, depuis la Déclaration française de 1789. Une telle confusion est d'autant moins justifiée que le mot homme vient de *homo* qui désigne le genre humain, par opposition au mot *vir* qui désigne le sexe masculin.

13. La résolution est adoptée par 48 voix, avec 8 abstentions (Afrique du Sud, Arabie Saoudite, Biélorussie, Pologne, Tchécoslovaquie, Ukraine, URSS, Yougoslavie). Mais il faut noter que tous ces États, comme les États qui sont devenus membres des Nations unies après 1948, ont par la suite entériné des « instruments » s'inspirant et se référant expressément à la Déclaration universelle. Pour un commentaire cursif, *La Déclaration universelle des Droits de l'homme*, M. Bettati, O. Duhamel et L. Greilsamer (dir.), Paris, Gallimard (Folio), 1998. Pour un bilan d'ensemble, voir notamment le colloque *La Déclaration universelle des Droits de l'homme, 1948-1998. Avenir d'un idéal commun*, Commission nationale consultative des Droits de l'homme (éd.), Paris, La Documentation française, 1998. Sur le rôle de René Cassin, voir E. Pateyron, *La contribution française à la rédaction de la Déclaration universelle des Droits de l'homme*, Paris, La Documentation française, 1998.

internationale des Droits de l'homme» (*International Bill of Human Rights*) – titre d'ensemble donné à la résolution 217 (III) adoptée le 10 décembre 1948 – en attendant un traité en bonne et due forme et un mécanisme de « pétition ». Ce programme de travail, allant de la définition des Droits de l'homme à la consécration d'obligations juridiques, puis à la mise en place de garanties effectives, reste un idéal à atteindre.

Dès sa résolution 75 (V) du 5 août 1947, l'ECOSOC avait remis à des jours meilleurs l'examen de « communications relatives aux Droits de l'homme », prenant acte du rapport E/259 où « la Commission estime n'être habilitée à prendre aucune mesure au sujet de réclamations relatives aux Droits de l'homme » (*no power to take any action in regard to any complaints*). À défaut, le secrétaire général est chargé d'établir des listes confidentielles qui sont classées sans suite. Pour autant, dans la résolution 217 (III) B qui fait suite à l'adoption de la Déclaration universelle, l'Assemblée générale « considérant que le droit de pétition est un des droits essentiels de l'homme [...] décide de ne prendre aucune mesure à ce sujet au cours de la présente session ; prie le Conseil économique et social d'inviter la Commission des Droits de l'homme à procéder à un nouvel examen du problème des pétitions lorsqu'elle examinera le projet de pacte relatif aux Droits de l'homme et aux mesures de mise en œuvre, afin que l'Assemblée puisse, au cours de sa prochaine session ordinaire, examiner quelles mesures doivent être prises, s'il y a lieu d'en prendre, en ce qui concerne le problème des pétitions. »

Il faudra attendre plus de vingt ans, pour que des mécanismes concrets soient mis en place.

Certes, à côté de la Déclaration universelle, des traités majeurs sont élaborés, comme la Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide, adoptée le 9 décembre 1948, ou encore les conventions de Genève de 1949, mais force est de reconnaître l'enlisement durable des travaux de la Commission des Droits de l'homme. Ce qui explique d'ailleurs le développement d'un système régional, avec l'adoption de la Convention européenne des Droits de l'homme de 1950 qui s'inscrit dans le droit fil de la Déclaration de 1948 et vise « à prendre les premières mesures propres à assurer la garantie collective de certains des droits énoncés dans la Déclaration universelle ».

II. Le temps des compromis

Au sortir de la guerre froide, à partir du tournant des années 1960, le système onusien va être durablement marqué par la coexistence pacifique et l'arrivée de nouveaux États issus de la décolonisation. Les Occidentaux n'ont plus seulement à faire face au bloc communiste, mais également à la majorité automatique du Tiers-Monde.

Cela s'est traduit par des élargissements successifs de la Commission des Droits de l'homme, passant à 32 membres en 1966, puis à 43 membres en 1979 et enfin à 53 membres en 1992, alourdissant le fonctionnement de cet organe sans renforcer sa légitimité ni son efficacité... L'équilibre entre les cinq groupes géopolitiques instaure un système de rotation de la présidence de la CDH qui après des figures historiques comme Eleanor Roosevelt, Charles Malik et René Cassin, voit présider à ses travaux le représentant de l'Ukraine soviétique (1967) ou celui de la Pologne communiste (1972), le représentant des Philippines de Marcos (1965) ou la princesse Pahlavi, la sœur du shah d'Iran (1970).

C'est d'ailleurs l'Iran impérial qui est l'hôte de la première Conférence internationale sur les Droits de l'homme, convoquée pour marquer le 20^e anniversaire de l'adoption de la Déclaration universelle. Une brève « proclamation de Téhéran » est adoptée à cette occasion, le 13 mai 1968. Elle a le grand mérite d'associer les nouveaux États membres, les États « ex-ennemis » qui n'appartenaient pas à l'ONU avant les années 1950, comme les États issus de la décolonisation, à la réaffirmation des principes de la Déclaration de 1948. La Proclamation ne se borne pas à rappeler le caractère universel des Droits de l'homme, pour la première fois elle mentionne leur caractère indivisible (§ 13). Elle met également l'accent sur certaines priorités des États du Tiers-Monde, comme la dénonciation de l'apartheid, l'impératif du développement, ainsi qu'une référence au désarmement, mais pour l'essentiel s'en tient au cadre juridique défini dès l'après-guerre. Dans une forme ramassée, il s'agit d'une synthèse claire et cohérente des engagements assumés par les membres des Nations unies, marquant une relance dans de nombreux domaines.

Le même esprit de compromis imprègne les travaux de la Commission. Les premières déclarations thématiques sont adoptées, déclaration sur les Droits de l'enfant à l'initiative polonaise, en 1959, déclaration sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale en 1963, déclaration sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes en 1967, qui constitueront peu à peu les jalons de futures conventions spécialisées. L'adoption de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale le 21 décembre 1965 puis son entrée en vigueur le 4 janvier 1969 vont marquer une étape importante, avec la mise en place du premier organe conventionnel de surveillance, composé d'experts indépendants, le CERD¹⁴.

Mais cette dynamique reste lente. Dès le début des années 1950, l'idée d'un traité unique visant la mise en œuvre de la Déclaration universelle est abandonnée au bénéfice de deux Pactes, l'un consacré aux droits civils et politiques, l'autre aux droits économiques, sociaux et culturels¹⁵. Les États du Tiers-Monde imposent même de donner la priorité au Pacte relatif aux droits économiques,

14. M. Bidault, *Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale*, Cahiers du CEDIN (Perspectives internationales, n° 12), Paris, Montchrestien, 1997.

15. M. Bossuyt, *Guide to the « travaux préparatoires » of the International Covenant on Civil and Political Rights*, Leyde, Nijhoff, 1987.

sociaux et culturels, lors de l'adoption parallèle des deux instruments, par l'Assemblée générale le 16 décembre 1966. Certes le préambule des deux traités contient une référence croisée, en « reconnaissant que conformément à la Déclaration universelle des Droits de l'homme, l'idéal de l'être humain libre, libéré de la crainte et de la misère, ne peut être réalisé que si des conditions permettant à chacun de jouir de ses droits économiques, sociaux et culturels aussi bien que de ses droits civils et politiques, sont créées... ».

Pour autant, tout en affirmant l'indivisibilité et l'universalité des Droits de l'homme, l'existence même de deux instruments consacre leur séparabilité. Là où la Déclaration de 1948 évoquait des droits pour tous, en transcendant le cadre étatique dans sa portée « universelle », les Pactes reviennent au volontarisme des États, à travers les règles classiques du droit des traités, en matière d'engagements et de réserves. Il est significatif que le droit des traités codifié à la même époque par la Convention de Vienne de 1969 ne fasse référence que de manière très marginale « aux dispositions relatives à la personne humaine contenues dans des traités de caractère humanitaire » à l'article 60 § 5.

Mais la dissociation entre les deux Pactes va plus loin puisqu'elle correspond à une différenciation des régimes juridiques. D'un côté, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels fait l'objet d'un simple contrôle sur la base de rapports périodiques adressés à l'ECOSOC. En pratique, l'ECOSOC mettra en place en son sein un groupe de travail puis un comité composé d'experts indépendants, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, mais un péché originel pèse toujours sur le système, faute de véritable consécration juridique. *A fortiori*, la création d'un système de communication reste un objet de négociation entre les États¹⁶. Au contraire, dès le départ, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques a prévu la création d'un comité de 18 experts, le Comité des Droits de l'homme, et doté cet organe indépendant d'une triple compétence. L'examen des rapports périodiques présentés par les États n'est qu'une modalité du contrôle exercé par le Comité, à laquelle peuvent s'ajouter deux compétences facultatives : l'examen des communications étatiques, sur la base d'une déclaration prévue par l'article 41 du Pacte, et/ou l'examen de communications individuelles, en vertu du protocole additionnel au Pacte. Le caractère facultatif de ces engagements visait à rassurer les États, mais de fait, le succès des Pactes a été particulièrement lent, puisque les trente-cinq ratifications requises n'ont été atteintes que près de dix ans après, en mars 1976. Bien plus, la participation des États communistes au groupe initial avait surtout pour objectif de contrôler le dispositif plus que de développer toutes ses virtualités.

Cette présence a d'ailleurs longtemps servi inversement de prétexte aux réticences des démocraties occidentales. Les dispositions facultatives seront encore plus lentes à démarrer effectivement. Mais trente ans après, comme on le verra, le bilan est d'autant plus remarquable.

À côté de la procédure de plainte de nature conventionnelle prévue par le protocole additionnel au Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui n'entrera en vigueur qu'en 1976 à l'égard de dix États – il en concerne une centaine aujourd'hui –, l'ECOSOC va mettre en place une procédure originale, avec la résolution 1503 adoptée le 27 mai 1970, par quatorze voix contre 7 et 8 abstentions... Il s'agit d'une procédure confidentielle qui autorise la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités à examiner des communications « qui semblent révéler l'existence d'un ensemble de violations flagrantes et systématiques, dont on a des preuves dignes de foi, des Droits de l'homme et des libertés fondamentales »¹⁷. Pour ce faire, la Sous-Commission a mis en place un groupe de travail chargé d'examiner les communications et les réponses des gouvernements ; elle examine ensuite dans des séances privées le rapport de ce groupe de travail avant de transmettre ses propres recommandations à la Commission, qui elle-même désigne son propre groupe de travail avant de décider des suites à donner aux communications.

Ces quatre phases confidentielles contribuent à la lourdeur et à la lenteur de la procédure, mais la résolution 1503 a le mérite de combler un vide criant, auquel la CDH avait dû se résigner depuis l'origine, comme on l'a vu. Désormais des suites peuvent être données aux plaintes qui font l'objet d'un dialogue approfondi avec les États mis en cause. Certes, de nombreuses causes d'irrecevabilité peuvent être mises en avant, de nombreuses échappatoires techniques et politiques, mais il n'en reste pas moins que la procédure donne toute sa portée à la Déclaration universelle sur laquelle la Sous-Commission et la Commission fondent leur examen des violations systématiques à l'encontre de tous les États membres des Nations unies, et non à l'égard d'un petit cercle d'États parties à un protocole. Il s'agit donc, malgré ses limites évidentes et ses résultats décevants, d'une étape décisive dans la conquête d'une universalité effective des Droits de l'homme. Pour la première fois, les États – tous les États, y compris les plus grands – sont appelés à rendre des comptes au regard de l'application des principes de la Déclaration universelle. Seul le voile de la confidentialité empêche de prendre toute la mesure de cette révolution juridique où les États doivent se justifier de manière précise à la suite de plaintes venues du monde entier au lieu d'invoquer leur souveraineté face à des ingérences dans leurs affaires internes ! Mais il est significatif que dans sa

16. R. Sodini, *Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels*, Cahiers du CEDIN (Perspectives internationales, n° 18), Paris, Montchrestien, 2000. Cf. aussi E. Decaux, « La réforme du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels », in *Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos. Droit et justice*, Paris, Pedone, 1999.

17. E/RES/1235 (XLII) du 6 juin 1967 et E/RES/1503 (XLVIII) du 27 mai 1970. Pour la réforme « Selebi », cf. décision 2000/19 de la CDH, avec en annexe le rapport du groupe de travail sur le renforcement de l'efficacité des mécanismes de la Commission des Droits de l'homme, cité dans *Les Nations unies et les Droits de l'homme, enjeux et défis d'une réforme*, E. Decaux (dir.), Paris, Pedone, 2006.

déclaration de candidature au nouveau Conseil des Droits de l'homme, la Chine se targue de sa coopération exemplaire avec la procédure 1503¹⁸.

La France elle-même reste prudente. Échaudée par les crises de la décolonisation, elle demeure marquée par sa tradition de nationalisme juridique. Lorsque Michel Jobert, comme ministre des Affaires étrangères, soumet au Parlement, en décembre 1973, la ratification de la Convention européenne des Droits de l'homme, il renvoie à plus tard la ratification des Pactes, arguant que « La France ne sera pas la dernière »... C'est seulement en 1980 que la France adhérera aux Pactes, avant de ratifier le protocole additionnel en 1983, sans franchir le pas ultime que serait la déclaration prévue à l'article 41 pour accepter les communications étatiques. Une anecdote traduit bien les réticences de la France : face à un questionnaire de la Sous-Commission adressé à tous les États, la mission française à Genève a demandé la consultation du conseiller juridique des Nations unies pour déterminer si la Sous-Commission avait le droit de s'adresser aux États pour obtenir de telles informations¹⁹. Jusqu'à la fin des années 1970, la « détente idéologique » prônée par le président Giscard d'Estaing a le pas sur la diplomatie des Droits de l'homme qui devient le slogan de l'administration Carter. Au contraire, Jacques Chirac n'hésitera pas à venir parler à Genève devant la Commission des Droits de l'homme au nom de la France²⁰.

Il est symptomatique que vingt-cinq années se soient écoulées entre la Conférence de Téhéran de 1968 et la Conférence de Vienne de 1993. Jusqu'à la chute du mur de Berlin et l'effacement du bloc soviétique, les débats sur les Droits de l'homme restent marqués par l'antagonisme idéologique et politique entre l'Est et l'Ouest. Pendant longtemps, seuls l'Afrique du Sud et Israël font l'objet de l'attention de la Commission des Droits de l'homme, avec des points spécifiques de l'ordre du jour. C'est seulement face à la montée des dictatures militaires en Amérique latine, au milieu des années 1970, que la Commission des Droits de l'homme va réagir en s'attachant à des situations particulières de violation des Droits de l'homme. À la suite du coup d'État de 1973 au Chili, elle met en place la première procédure par pays, en désignant un groupe de travail puis un rapporteur sur la situation des Droits de l'homme au Chili. De même, après le coup d'État de 1976 en Argentine, la Commission met en place son premier mécanisme thématique, en créant un groupe de travail sur les disparitions forcées²¹. Pour autant, ces progrès ne vont pas sans résistances, et le directeur du Centre des Droits de l'homme des Nations unies, Théo Van Boven, est destitué sous la pression conjuguée

de l'URSS et de l'Argentine. C'est l'époque où le secrétaire général des Nations unies, Javier Pérez de Cuellar, évoque la nécessité de passer des idées aux droits, et des droits aux réalités.

Depuis ces premiers précédents, la Commission des Droits de l'homme a multiplié les « procédures spéciales », rapporteurs géographiques ou rapporteurs thématiques, notamment dans les années 1990, constituant ainsi un réseau d'experts indépendants qui sont devenus le fer de lance de la Commission des Droits de l'homme. De son côté, la Sous-Commission, forte de son indépendance, a multiplié les initiatives, adoptant des résolutions sur les violations des Droits de l'homme dans le monde, y compris sur la Chine après le massacre de la place Tien-An-Men, et entreprenant des travaux exemplaires sur des sujets aussi essentiels que les états d'exception, l'administration de la justice, la lutte contre l'impunité ou la réparation des violations massives des Droits de l'homme²². La Sous-Commission a pu pleinement jouer son rôle de « laboratoire d'idées » (*think tank*) de la Commission. Il faut souligner à cet égard le travail d'experts indépendants comme Nicole Questiaux ou Louis Joinet, Théo Van Boven et Leandro Despouy, qui ont marqué la Sous-Commission de leurs initiatives. Mais cette dynamique n'aurait pu être possible sans l'action des ONG, les grandes ONG internationales comme les ONG de terrain, proches des victimes, en première ligne pour exercer une fonction irremplaçable d'alerte et d'information, venant ensuite alimenter les travaux onusiens.

Parallèlement, le développement des instruments juridiques s'est poursuivi, avec la multiplication de conventions spécialisées : Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes de 1979, Convention contre la torture de 1984, Convention sur les Droits de l'enfant de 1989, protocole au Pacte relatif aux droits civils et politiques abolissant la peine de mort de 1989, Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille de 1990... En pratique, tous ces traités n'ont pas rencontré le même succès et si la Convention sur les Droits de l'enfant lie tous les États membres – sauf les États-Unis et la Somalie –, la Convention sur les travailleurs migrants n'est entrée en vigueur que très tardivement, et exclusivement à l'égard d'États en voie de développement.

III. Le temps des avancées

Le tournant des années 1990 traduit une accélération politique importante²³, débouchant sur l'organisation

18. Site du Haut-Commissariat aux Droits de l'homme : www.unhchr.ch.

19. B. Ramcharan, *The Principle of Legality of International Human Rights Institutions, Selected Legal Opinions*, Leyde, Nijhoff, 1997.

20. Le président de la République est intervenu le 30 mars 2001 devant la Commission des Droits de l'homme. E. Decaux, « La diplomatie française des Droits de l'homme », in *Annuaire français des relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 429 sq.

21. O. de Frouville, *Les procédures thématiques. Une contribution efficace des Nations unies à la protection des Droits de l'homme*, Paris, Pedone, 1996.

22. Voir le rapport de Louis Joinet dans *Droit international et Droits de l'homme. La pratique juridique française de la protection internationale des Droits de l'homme*, H. Thierry et E. Decaux (dir.), Cahiers du CEDIN, n° 5, Paris, Montchrestien, 1990.

23. Pour un bilan récent, voir l'excellente thèse de M. Leminen, *The United Nations Commission on Human Rights and the Different Treatment of Governments (An Inseparable Part of Promoting and Encouraging Respect for Human Rights ?)*, Abo Academy, 2005.

de la Conférence mondiale sur les Droits de l'homme de Vienne, en 1993. La chute du mur de Berlin a marqué une étape historique en mettant fin aux débats idéologiques sur les Droits de l'homme, opposant les « libertés formelles » propres aux démocraties bourgeoises et les « droits réels », qui seraient la conquête des « démocraties populaires ». La théorie des « trois générations des Droits de l'homme » lancée par Karel Vasak ne faisait que consacrer cette vulgate marxiste, en faisant des droits économiques et sociaux le domaine d'excellence des régimes communistes, laissant les droits de la troisième génération – comme le droit au développement, ou le droit à la paix – en apanage aux pays du Tiers-Monde. Cette confusion introduite dans les meilleurs esprits avait pour résultat de relativiser l'importance des droits civils et politiques, réduits à un « luxe » de pays riches, hors de portée pour des pays en développement. La faillite du bloc soviétique a bien montré que le sacrifice des libertés publiques ne garantissait en rien l'effectivité des droits sociaux.

La Conférence mondiale de Vienne, qui réunissait plus de cent-cinquante États, a permis de tourner la page du conflit idéologique entre l'Est et l'Ouest en réaffirmant l'indivisibilité et l'universalité des Droits de l'homme. La Déclaration et le plan d'action de Vienne soulignent « l'interdépendance » de tous les Droits de l'homme. Au même moment, un autre clivage politique se faisait menaçant, un clivage Nord-Sud, marqué par la montée des particularismes religieux et culturels. Le groupe asiatique avait lui-même préparé la Conférence mondiale en mettant en avant les « valeurs asiatiques », qui servaient de dénominateur commun assez flou pour dénoncer l'individualisme des Droits de l'homme, opposé aux « devoirs » à l'égard de la collectivité. De même, les membres de la Conférence des États islamiques soulignent la primauté des préceptes religieux de la sharia sur les règles du droit positif, et notamment sur les Droits de l'homme. Cette remise en cause de l'universalité des Droits de l'homme, dénoncée comme une forme de néocolonialisme imposé par les puissances occidentales, a failli entraîner l'échec de la Conférence mondiale. Au dernier moment, un consensus a été trouvé, grâce notamment aux efforts de Stéphane Hessel, le chef de la délégation française à la Conférence mondiale, la Déclaration précisant que « s'il ne faut pas perdre de vue l'importance des particularismes nationaux et régionaux et la diversité historique, culturelle et religieuse, il est du devoir des États quel qu'en soit le système politique, économique et culturel, de promouvoir et de protéger tous les Droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales » (I, § 5).

La Conférence mondiale a également été le théâtre d'une synthèse très importante en soulignant les liens étroits entre démocratie, Droits de l'homme et développement. Le secrétaire général des Nations unies, Boutros Boutros Ghali, avait pour la première fois parlé de « l'impératif démocratique » dans son magnifique discours d'ouverture. Désormais, la neutralité traditionnelle des Nations unies en matière de régimes politiques s'effaçait

derrière l'affirmation que les Droits de l'homme ne peuvent exister que dans le cadre d'un régime démocratique. Cette référence constitue une victoire incontestable pour les États-Unis de Clinton, mais en contrepartie, le document consacre de manière tout aussi nette, le lien entre Droits de l'homme et développement, non que le respect des Droits de l'homme soit conditionné par le développement, mais parce que sans développement, les Droits de l'homme sont le plus souvent hors d'atteinte. Cette concession majeure des États-Unis qui en 1986 ont voté contre la déclaration sur le droit au développement, reconnu comme un « droit individuel et collectif », sera de courte durée. Dès le retour au pouvoir de l'administration républicaine, les États-Unis reviendront sur une ligne dure pour demander des votes – quitte à se retrouver isolés dans leur vote négatif – sur toutes les résolutions concernant le droit au développement, l'extrême pauvreté ou le droit à l'alimentation, considérant que la CDH perdait son temps à évoquer ces questions.

La réaffirmation de l'universalité des Droits de l'homme n'a pas été seulement faite de manière théorique : les États se sont engagés concrètement en faveur de l'application universelle des traités internationaux relatifs aux Droits de l'homme. L'objectif de la ratification universelle a été fixé, avec des échéances précises qui n'ont pas été respectées rigoureusement, mais la direction a été fermement indiquée. De même, la Conférence a recommandé aux États de reconsidérer les réserves qu'ils avaient pu formuler, introduisant là aussi un « volontarisme des Droits de l'homme », là où le droit des traités obéit au primat de la souveraineté et du volontarisme étatique. Enfin, la Conférence préconise l'adoption d'une série de protocoles additionnels pour permettre aux particuliers de présenter des communications individuelles devant les différents comités conventionnels, y compris le Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Le programme de travail ainsi fixé par les États eux-mêmes est particulièrement ambitieux : il s'agit de parachever le système conventionnel esquissé dès l'origine avec l'élaboration de la Charte internationale des Droits de l'homme, avec un ensemble cohérent de comités spécialisés compétents pour examiner rapports étatiques et communications individuelles. Ces deux fonctions sont en effet fondamentalement complémentaires, le contentieux permettant d'approcher les cas concrets sur le terrain, là où les rapports périodiques donnent une vue d'ensemble de l'évolution de la situation. Les chiffres montrent que l'objectif est en voie de réalisation, avec près de 150 États liés par les deux Pactes, même si l'on peut relever des absences majeures.

À côté de cette avancée vers l'application universelle des Droits de l'homme, la Conférence mondiale de Vienne a marqué une avancée très concrète dans de nombreux domaines. C'est à cette occasion qu'a été reprise la vieille idée – lancée par les Scandinaves sur le modèle de l'*Ombudsman* – de créer un poste de haut-commissaire aux Droits de l'homme²⁴. Cette idée, qui suscitait d'ailleurs

24. Le mandat sera adopté par l'Assemblée générale, A/RES/48/141 du 20 décembre 1993.

de fortes réserves de la part du secrétaire général, a été retenue dans la Déclaration de Vienne, avant d'être consacrée par une résolution de l'Assemblée générale en décembre 1993. Si les réticences de M. Boutros Ghali n'ont pas facilité le démarrage de la nouvelle institution, en créant une dyarchie à la tête de l'ancien Centre des Droits de l'homme basé à Genève, il revient à Kofi Annan d'avoir su par ses choix donner une grande autorité morale au poste de haut-commissaire, en désignant successivement deux fortes personnalités, Mary Robinson, l'ancienne présidente de la République d'Irlande, et Sergio Vieira de Mello, un brillant sous-secrétaire général brésilien qui devait périr tragiquement dans un attentat à Bagdad le 19 août 2003. Alors que le mandat du haut-commissaire reste étroitement délimité par la résolution de 1993, la pratique en a fait le cœur du dispositif onusien de protection des Droits de l'homme. Ainsi lors de l'intérim exercé par Bertrand Ramcharan, le Haut-Commissariat a-t-il pu lancer de son propre chef, en avril 2004, des enquêtes sur la situation en Irak et au Darfour, comme le précédent en avait pu être établi à l'égard du Togo et de la Côte-d'Ivoire, après les premières déconvenues de Mary Robinson avec l'Algérie et la Russie.

Cette compétence d'autosaisine par le Haut-Commissariat en cas d'urgence vient pallier l'échec relatif des sessions extraordinaires de la Commission des Droits de l'homme. Le système rodé dans les années 1990 avait permis de réagir aux violations des Droits de l'homme en ex-Yougoslavie, en 1992 et en 1993, puis au Rwanda en 1994. Dans les deux cas, les sessions extraordinaires de la CDH avaient débouché sur l'envoi immédiat de rapporteurs sur le terrain. Tadeusz Mazowiecki, l'ancien Premier ministre polonais, qui avait été désigné comme rapporteur spécial sur l'ex-Yougoslavie, était assisté par plusieurs rapporteurs thématiques particulièrement concernés, comme le président du groupe de travail sur les disparitions forcées et le président du groupe de travail sur la détention arbitraire, le rapporteur spécial sur la torture, le rapporteur spécial sur les déplacements de population... Au terme de cette enquête, le rapporteur spécial avait préconisé la création d'un tribunal pénal *ad hoc* pour l'ex-Yougoslavie²⁵. De la même manière, la session extraordinaire réunie en juin 1994 avait permis la désignation d'un rapporteur spécial, René Degni-Segui, un universitaire ivoirien, avant de déboucher sur la création par le Conseil de sécurité d'un nouveau tribunal *ad hoc*. Au contraire, faute de consensus, les sessions suivantes sur le Timor oriental puis sur les territoires palestiniens occupés n'ont pu atteindre des résultats effectifs, accentuant les divisions internes de la CDH. Les tentatives plus récentes – on a évoqué le Soudan – ont été encore plus infructueuses²⁶. C'est dire la responsabilité nouvelle qui pèse en pratique sur le haut-commissaire en situation de crise ouverte, parallèlement

aux efforts récents du secrétaire général en matière de « prévention du génocide ».

Par ailleurs, les hauts-commissaires successifs ont su mobiliser les contributions volontaires pour pallier aux moyens très modestes du budget ordinaire, en multipliant les services d'assistance. Parallèlement à la création du Haut-Commissariat, l'Assemblée générale a consacré en 1993 les « principes de Paris », favorisant ainsi le développement d'un réseau des Institutions nationales des Droits de l'homme, caractérisées par leur indépendance et leur pluralisme, au carrefour des pouvoirs publics et de la société civile. Ce réseau est venu prolonger l'action du Haut-Commissariat sur le terrain, en mettant l'accent sur l'application nationale et le respect effectif des Droits de l'homme²⁷.

Cette montée en puissance du Haut-Commissariat a été de pair avec un effort de coordination dans le système des Nations unies. Des réunions annuelles sont organisées depuis 1993, d'une part entre les présidents des comités de surveillance créés par des traités, d'autre part entre les rapporteurs spéciaux et présidents des groupes de travail. D'abord purement techniques, ces réunions ont permis aux experts indépendants de prendre des positions communes et de lancer des appels à certains États. La coordination trouve également son prolongement avec les travaux de la Sous-Commission dont les études ont pu contribuer utilement à la préparation des observations générales des différents comités.

Le bilan de la Conférence mondiale de Vienne n'a jamais été fait, malgré les échéances fixées. Manifestement un nouvel agenda était déjà à l'ordre du jour en 2003. Du moins la Conférence mondiale a eu le mérite non seulement de consacrer sans ambiguïté les principes de base du système, en réaffirmant l'universalité et l'indivisibilité des Droits de l'homme, mais également de mettre en œuvre un véritable « plan d'action », en créant une dynamique collective associant tous les États participants, mais aussi les ONG.

La dernière grande avancée du système des Nations unies en matière de Droits de l'homme concerne précisément la consécration du rôle des défenseurs des Droits de l'homme, avec une déclaration adoptée symboliquement par l'Assemblée générale le 9 décembre 1998. La Déclaration universelle qui s'adressait à tous les « organes de la société » trouve ainsi un écho avec la « Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de protéger et de promouvoir les Droits de l'homme et les libertés fondamentales internationalement reconnus ». Le titre traduit assez les prudences de certains États placés sur la défensive, de Cuba à la Chine, face à cette reconnaissance du rôle central de la société civile. Mais la dynamique des Droits de l'homme était encore assez forte, notamment à l'occasion du 50^e anniversaire de la Déclaration universelle, pour permettre, après quatorze

25. *Le Nouvel Observateur* et Reporters sans frontières, *Le Livre noir de l'ex-Yougoslavie*, Paris, Arlea, 1993.

26. Cf. notre étude sur les mesures d'urgence, in *Les mesures conservatoires et les droits fondamentaux*, G. Cohen-Jonathan (dir.), Bruxelles, Bruylant (Droit et justice, n° 65), 2005.

27. A/RES/48/134 du 20 décembre 1993. G. Fellous, *Les institutions nationales des Droits de l'homme, acteurs de troisième type*, Paris, La Documentation française, 2006.

ans de négociation – d’abord centrée sur l’opposition entre les droits et les « devoirs » –, l’adoption d’un texte ambitieux au consensus. Au même moment, les ONG jouaient elles-mêmes un rôle décisif dans l’adoption en juillet 1998 du Statut de Rome créant la Cour pénale internationale, malgré l’opposition des États-Unis²⁸.

De nouvelles lignes de fractures apparaissaient ainsi, et que « l’après-11 septembre » 2001, en donnant la priorité à la « guerre contre le terrorisme », ne fera qu’aviver, précipitant la crise des Nations unies.

IV. Le temps des ruptures

Cette crise ne pouvait manquer de rejaillir sur les Droits de l’homme, entraînant une nouvelle « politisation » des débats. Dans ce contexte, les réformes traduisent surtout des arrière-pensées des États, soucieux sous prétexte de rationalisation et de simplification, de mettre un frein à la dynamique collective qui avait caractérisé la période précédente. Les organes indépendants en firent les frais, à commencer par les ONG, dans la mesure où leur nouveau statut adopté en 1996 a permis la multiplication des « GONGOS » – les ONG « gouvernementales » – qui occupent le terrain à Genève au moment même où le Comité des accréditations prêtait une oreille complaisante aux plaintes des États contre les ONG indépendantes²⁹. En 2006, la Russie a ainsi mis en doute le statut du Service international des Droits de l’homme, une des ONG les plus respectées, suivant le modèle de la mise en cause de Reporters sans frontières par des régimes autoritaires... Cette volonté systématique de brouiller l’image des ONG est d’autant plus dangereuse que tous les observateurs sont placés sur un pied d’égalité avec un temps limité de parole, au risque de voir la mauvaise monnaie chasser la bonne.

L’attaque contre les mécanismes indépendants a également porté contre les rapporteurs spéciaux, qui à titre individuel ont pu impunément être mis en cause publiquement – comme Gaspar Biro qui, en pleine séance de la CDH, a fait l’objet de menaces de la part du ministre des Affaires étrangères du Soudan – ou ont vu leur rapport être corrigé – comme Maurice Glélé, le rapporteur spécial sur le racisme – pour des propos jugés blasphématoires à l’égard de l’islam. Un premier effort de rationalisation, intervenu en 2000, a remis en cause la durée jugée excessive de certains mandats, introduisant un principe de rotation qui a pour premier résultat de fragiliser leurs titulaires. De même, sous la pression des pays du Tiers-Monde, l’accent a été mis sur la répartition « équitable » des mandats et des postes du Haut-Commissariat. Plus récemment, les pays asiatiques ont préconisé un « code de conduite » pour les rapporteurs spéciaux.

Mais la principale victime de la réforme de 2000 a été la Sous-Commission. Faute de pouvoir la supprimer d’emblée, ou de la réduire à 15 membres au lieu de vingt-six – ce qui permet une représentation équilibrée des divers continents comme des petits et des grands États –, sa session annuelle a été ramenée de quatre à trois semaines. Cette « économie » a été de pair avec l’interdiction faite à la Sous-Commission de se prononcer sur des situations dans des pays donnés, c’est-à-dire d’adopter des résolutions ou des déclarations du président sur les violations des Droits de l’homme dans le monde, comme elle l’avait fait avec efficacité, comblant les silences de la CDH... En outre, une réforme de la procédure 1503 a court-circuité la Sous-Commission, son groupe de travail sur les communications rendant directement compte au groupe de travail des situations de la CDH. Il était demandé à la Sous-Commission de se concentrer sur son rôle normatif, en préparant des études et des projets à l’attention de la CDH. Mais cette fonction elle-même a été remise en cause, en 2003, lorsque la Sous-Commission a adopté au consensus des principes sur la responsabilité des entreprises multinationales en matière de Droits de l’homme, élaborés par l’expert américain David Weissbrodt. La CDH a aussitôt souligné que le projet de la Sous-Commission n’avait aucune valeur juridique, même si l’année suivante, elle a dû revenir en arrière et inscrire cette question cruciale à son ordre du jour. De la même manière, la Sous-Commission a fait œuvre de pionnier sur la question du « Terrorisme et des Droits de l’homme », avec les travaux entamés par Kalliopi Koufa, l’experte grecque, dès la fin des années 1990, avant que la question des mesures antiterroristes ne soit mise en avant par Françoise Hampson, l’experte britannique. D’autres travaux essentiels de la Sous-Commission concernent les minorités nationales et les peuples autochtones. Le président australien de la 60^e session de la CDH, l’ambassadeur Mike Smith, a marqué tout l’intérêt des travaux de la Sous-Commission en regrettant que ses rapports ne fassent pas plus d’une ou deux pages...

En fait, la réforme de 2000 a coupé les ailes de la Sous-Commission en attendant une occasion ultérieure de lui tordre le cou. Cette attitude des États occidentaux est d’autant plus regrettable que le système a plus que jamais besoin d’un organe collégial cherchant le consensus, mais également doté d’une indépendance qui lui permette de parler haut et clair. La Sous-Commission n’a pas hésité à déplorer les atteintes portées par le Conseil de sécurité aux principes de la Cour pénale internationale, dans des résolutions présentées par l’expert français et adoptées au consensus en 2002 et en 2003. À la suite de l’affaire d’Abou Ghraïb, elle a adopté en 2004 une résolution – dont tous les experts présents s’étaient portés coparrains – pour affirmer que la prohibition de la torture

28. *Les ONG et le droit international des Droits de l’homme*, G. Cohen-Jonathan et J.-F. Flauss (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2005. Voir aussi *Les ONG et le droit international*, M. Bettati et P.-M. Dupuy (dir.), Paris, Economica, 1986 ; *L’émergence de la société civile internationale*, H. Gherari et S. Szurek (dir.), CEDIN (Cahiers internationaux, n° 18), Paris, Pedone, 2003.

29. La résolution 1996/31 est venue remplacer la résolution 1296 (XLIV) adoptée en 1968 par l’ECOSOC. Pour un bilan avant cette réforme : S. Guillet, *Nous peuples des Nations unies, l’action des ONG au sein du système de protection internationale des Droits de l’homme*, CEDIN (Perspectives internationales n° 10), Paris, Montchrestien, 1995.

et des traitements cruels, inhumains et dégradants était une norme de *jus cogens* et pour demander aux autorités concernées de « mettre fin à ces scandales ». En 2005, elle a voté une résolution mettant en cause les « transferts forcés » qui était présentée par l'expert britannique. Or, loin de renforcer l'indépendance de la Sous-Commission, les États membres de la CDH n'ont cessé de l'affaiblir en élisant des experts qui n'avaient pas toujours la compétence, la disponibilité ou l'indépendance requises, notamment des diplomates en poste, et ce au détriment parfois d'experts sortants à qui ils avaient confié un mandat de rapporteur spécial !

La CDH s'est elle-même enfermée dans une spirale descendante, en multipliant les votes de non-action et les doubles standards. La Russie a été jusqu'à dénoncer la « politisation » de la mise en cause du Belarus, avec une résolution passée à une voix près instituant un rapporteur spécial. En 2004, l'impuissance de la CDH a été telle qu'aucune résolution n'a été présentée sur l'Irak, au lendemain du scandale d'Abou Ghraïb, tandis qu'un texte très faible a été adopté le dernier jour de la session sur la crise du Darfour, en raison de la résistance du groupe africain. À côté de ces dysfonctionnements de fond, l'opinion publique a surtout retenu l'élection de la Libye à la tête de la 59^e session de la CDH, en 2003, d'autant plus remarquée qu'elle faisait suite à l'échec des États-Unis devant l'ECOSOC en 2002. L'échec de la Conférence de Durban sur le racisme, qui avait vu une montée de l'antisémitisme de la part des ONG tiers-mondistes, a contribué à envenimer la campagne sur le thème « Les Nations unies contre les Droits de l'homme ». La crédibilité de la CDH a été mise en question par des voix autorisées, y compris Kofi Annan et Louise Arbour, marquant ainsi un point de non-retour, alors même qu'aucun dispositif de substitution n'était en place³⁰.

Dans un premier temps, la crise de la CDH n'a pas été au cœur des réflexions sur la réforme des Nations unies lancée à l'occasion du 60^e anniversaire de l'organisation. Le chapitre sur les Droits de l'homme du rapport du groupe de personnalités de haut niveau – où siégeait Robert Badinter – a été improvisé à la dernière minute. Les solutions préconisées, notamment l'universalisation de la CDH qui deviendrait ainsi une Assemblée générale bis, ont d'ailleurs été écartées par le secrétaire général qui, dans son propre rapport *Dans une liberté plus grande*, en prend le contre-pied sous l'influence américaine, en proposant un organe restreint, plus ramassé que la CDH de 53 membres, et surtout mieux élus, car émanant de l'Assemblée générale. L'idée de faire de ce nouveau « Conseil des Droits de l'homme » un organe principal des Nations unies est renvoyée à plus tard, dans le cadre d'une révision de la Charte, mais l'important est de souligner le lien direct entre l'Assemblée générale et le Conseil des Droits de l'homme.

Le secrétaire général était venu lui-même mettre en garde la CDH, prononçant le 7 avril 2005 à Genève un

discours qui résonne certes comme un éloge du travail accompli, mais surtout comme un éloge funèbre :

Les Droits de l'homme sont au centre des propositions que je viens de présenter aux États membres dans mon rapport intitulé *Dans une liberté plus grande*. J'y fais valoir qu'il n'y a pas de développement sans sécurité ni de sécurité sans développement. Mais je souligne aussi qu'il ne peut y avoir ni sécurité ni développement sans le respect universel des Droits de l'homme. Si le combat n'est pas livré sur tous ces fronts, aucune victoire ne sera possible. Si nous ne procédons pas à une refonte de nos mécanismes de défense des Droits de l'homme, nous risquons de ne pouvoir rétablir la confiance du public dans l'Organisation elle-même. La cause des Droits de l'homme est entrée dans une nouvelle ère. Durant la majeure partie des 60 dernières années, nous nous sommes attachés à articuler, codifier et consacrer les droits. Cet effort a produit un remarquable cadre de lois, de normes et de mécanismes – la Déclaration universelle, les pactes internationaux et de nombreux autres instruments. Ce travail doit se poursuivre dans certains domaines. Mais l'ère des déclarations laisse à présent place, comme il se doit, à l'ère de la mise en œuvre. [...]

La Commission sous sa forme actuelle a des points forts indéniables. Elle peut prendre des mesures concernant les situations au niveau des pays. Elle peut nommer des rapporteurs et d'autres experts. Elle travaille en relation étroite avec les groupes de la société civile. Mais d'un autre côté, l'aptitude de la Commission à s'acquitter de ses tâches a été dépassée par de nouveaux besoins et souffre de la politisation de ses sessions et du caractère sélectif de ses travaux. Nous sommes parvenus à un point où l'effritement de la crédibilité de la Commission a terni la réputation du système des Nations unies dans son ensemble et où des mesures fragmentaires ne suffiraient pas. La création d'un Conseil des Droits de l'homme serait l'occasion de prendre un nouveau départ [...].

Les Droits de l'homme sont au cœur de l'identité de l'ONU. Les hommes et les femmes du monde entier attendent de nous que nous défendions les idéaux universels, ils ont besoin de nous comme alliés et protecteurs. Ils veulent croire que nous pouvons aider à démasquer le fanatisme et à défendre les droits des faibles et des sans voix. Cela fait trop longtemps que nous nous complaisons dans l'idée que c'est ce que nous faisons. Mais l'écart entre ce que nous semblons promettre et ce que nous faisons réellement s'est creusé. La réponse n'est pas de rabattre nos ambitions, mais de procéder aux améliorations qui permettront à nos institutions de ne pas décevoir les attentes que le monde place en nous. Ceux qui croient en nous ne comprendraient pas que nous n'agissions pas et n'accepteraient aucune excuse. Montrons-leur donc que nous comprenons ce qui est en jeu.

Mais ce défi collectif aura du mal à être relevé. Le Sommet mondial de 2005 devait se borner à entériner le constat de décès de la Commission des Droits de l'homme. Le document final adopté au consensus par l'Assemblée générale le 15 septembre 2005 a le mérite de rappeler les engagements de base en matière de Droits de l'homme, allant jusqu'à préciser : « l'universalité de ces

30. Pour un bilan d'ensemble, voir le colloque international organisé par le CRDH, *Les Nations unies et les Droits de l'homme, enjeux et défis d'une réforme*.

droits et libertés ne saurait être mise en question » (§ 120). Mais lorsqu'il s'agit du « renforcement de l'ONU » avec la création d'un Conseil des Droits de l'homme, les mesures concrètes sont renvoyées à des négociations à venir : « Compte tenu de notre volonté de renforcer les mécanismes de l'Organisation des Nations unies dans le domaine des Droits de l'homme, nous décidons de créer un Conseil des Droits de l'homme. Le Conseil sera chargé de promouvoir le respect universel et la défense de tous les Droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, pour tous, sans aucune sorte de distinction et de façon juste et équitable. Le Conseil examinera les violations des Droits de l'homme, notamment lorsque celles-ci sont flagrantes et systématiques, et fera des recommandations à leur sujet. Il s'emploiera à ce que les activités du système des Nations unies soient coordonnées efficacement et à ce que la question des Droits de l'homme soit prise en compte systématiquement par tous les organismes du système. Nous prions le président de l'Assemblée générale d'organiser des négociations ouvertes, transparentes et sans exclusion, devant aboutir le plus tôt possible, au cours de la soixantième session, afin d'arrêter le mandat, les modalités d'organisation, les fonctions, la taille, la composition et les méthodes de travail du Conseil des Droits de l'homme³¹. »

Les négociations menées par l'ambassadeur Eliasson, le président de l'Assemblée générale, furent laborieuses, en raison des intérêts contradictoires des États et des attentes fortes des ONG. À la veille de la date de convocation de la session annuelle de la Commission des Droits de l'homme, le président mit un texte de compromis sur la table, qui suscita les objections des États-Unis, notamment en ce qui concerne le mode d'élection des membres du Conseil, pour éviter la présence des États qui avaient contribué au discrédit de la Commission. De leur côté, les États islamiques évoquaient l'affaire des « caricatures danoises » pour réaffirmer le primat absolu de la religion sur les Droits de l'homme, et notamment la liberté d'expression, et tentaient d'obtenir des garanties substantielles en la matière. De nombreuses voix autorisées, à commencer par celles de Louise Arbour et de Kofi Annan, mais aussi de Mary Robinson, sont venues appuyer le compromis présenté qui constituait une « chance historique », réagissant ainsi à la campagne hostile menée aux États-Unis par le représentant américain, l'ambassadeur John Bolton, mais également par des ONG comme Human Rights Watch. De nouvelles négociations en coulisses évitèrent d'ouvrir la boîte de Pandore avec des amendements contradictoires, et la sagesse prévalut avec l'adoption du projet du président de l'Assemblée générale qui toutefois, contrairement à la tradition, fut soumis à un vote au lieu d'être adopté par consensus. La résolution fut votée par cent-soixante-dix États membres, avec quatre voix contre – les États-Unis, Israël, les îles Marshall et Palau – et 3 abstentions – le Belarus, l'Iran et le Venezuela³².

La résolution de l'Assemblée générale fixait une double échéance. D'une part, elle décidait que l'élection des premiers membres du Conseil aurait lieu le 9 mai 2006 et que le Conseil se réunirait pour la première fois le 19 juin 2006. D'autre part, elle recommandait « au Conseil économique et social de demander à la Commission des Droits de l'homme de conclure ses travaux à sa 62^e session et de mettre fin au mandat de celle-ci le 16 juin 2006 ». De fait, l'ECOSOC a adopté le 22 mars une résolution 2006/2, dans le même sens. Plusieurs lectures étaient possibles de ce passage de relais, qui aurait pu permettre une transition en douceur entre les deux organes, certains États – comme la France – souhaitant une dernière session marquée par quelque solennité. Elle aurait permis de tirer un bilan historique des travaux de la CDH et surtout d'adopter formellement les textes importants, à commencer par le projet de convention internationale sur les disparitions forcées, adopté au consensus par un groupe de travail de la CDH présidé par l'ambassadeur Bertrand Kessedjian, ainsi que la déclaration sur les droits des peuples autochtones, en attente depuis plus de dix ans. D'autres, au contraire, préconisaient une rupture brutale, arguant qu'un texte n'avait nul avantage à être adopté par un organe « discrédité », sans mesurer le risque d'enlèvement des travaux en cours. *A fortiori*, l'idée d'une session de substance était écartée, malgré la nécessité pour les rapporteurs de rendre compte de leur mandat et l'attente des ONG, comme si une « année blanche » était possible et si les violations des Droits de l'homme pouvaient être suspendues, à l'instar des travaux de la CDH.

C'est la solution minimaliste qui l'a emporté, dans les lieux mêmes où la SDN agonisante avait eu elle-même en 1946 une « dernière séance », marquée par la forte éloquence de lord Robert Cecil et de Paul-Boncour ! Après deux reports successifs de l'ouverture de la 62^e session, en attendant la décision formelle de l'ECOSOC, la CDH a tenu le 27 mars 2006 une séance de pure procédure, où après les médiocres discours d'usage, elle a elle-même mis fin au mandat pour le « progrès des Droits de l'homme » qui lui avait été confié en vertu de la Charte de 1945. Ainsi s'achevaient soixante années riches de combats et de débats, d'espérances et de tragédies, sans regrets ni remords de la part des États membres qui étaient les premiers responsables de cette faillite collective. La résolution 2006/1, adoptée sans discussion ni vote, vaut surtout pour son annexe qui dresse la liste exhaustive des travaux en cours, dont le sort est désormais dévolu au futur Conseil des Droits de l'homme³³. S'agissant des procédures spéciales par pays, sont mentionnés les rapporteurs spéciaux sur le Belarus, Cuba, la Corée du Nord, le Myanmar et les territoires palestiniens occupés, et dans le cadre de l'assistance technique, le Burundi, le Cambodge, la République démocratique du Congo, Haïti, le Liberia, la Somalie et le Soudan, ainsi qu'au titre de la procédure 1503, l'Ouzbékistan.

31. A/RES/60/1, § 157-160.

32. A/RES/60/251 du 15 mars 2006.

33. Rapport de la CDH, sous E/CN.4/2006/L.10 du 27 mars 2006, avec le projet de résolution E/CN.4/2006/L.2 devenu résolution 2006/1.

Le mandat du Conseil est défini en termes classiques, après un préambule qui reprend les formules habituelles depuis la Conférence mondiale de Vienne. Tout au plus voit-on apparaître un considérant visant de manière allusive l'affaire des « caricatures danoises », lorsque l'Assemblée affirme « que tous les États doivent poursuivre les efforts menés au niveau international pour approfondir le dialogue et favoriser une meilleure entente entre les civilisations, les cultures et les religions et soulign[e] que les États, les organisations régionales, les organisations non gouvernementales, les organismes religieux et les médias ont un rôle important à jouer dans la promotion de la tolérance, du respect des religions et des convictions et de la liberté de religion et de conviction. »

De même, par une concession à la revendication habituelle des *like-minded* opposés au discours hégémonique des Occidentaux, l'Assemblée générale se dit « consciente également qu'il importe d'assurer l'universalité, l'objectivité et la non-sélectivité de l'examen des questions relatives aux Droits de l'homme et de mettre fin à la pratique du deux poids deux mesures et à toute politisation ». Mais pour l'essentiel, l'Assemblée reste « consciente de l'œuvre accomplie par la Commission des Droits de l'homme et de la nécessité de préserver et consolider ses acquis et de remédier à ses carences ».

C'est sur ce terrain que porte la réforme, qui vise tout à la fois la composition et le mandat du futur Conseil. Le Conseil des Droits de l'homme est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale – ce statut devant être réexaminé dans cinq ans, ce qui ouvre la voie à sa consécration comme organe principal, dans le cadre d'une révision de la Charte. C'est donc l'Assemblée elle-même – avec ses 191 membres – qui élit les États membres du Conseil, et non plus l'ECOSOC, ce vote intervenant à la majorité, ce qui établit un plancher à 96 voix, afin d'écarter les *rogue States*. À défaut d'imposer des critères précis pour les élections, la résolution prévoit que les candidats doivent faire part de leur « déclaration d'engagement », mais également qu'un État pourrait se voir suspendre à la majorité des deux tiers pour avoir « commis des violations flagrantes et systématiques des Droits de l'homme ». Même si cette clause sera difficile à mettre en œuvre, elle marque une volonté nouvelle de légitimité de la part des États qui siègeront au sein du Conseil. Mais dans le même temps, les Occidentaux ont dû accepter une concession majeure dans la répartition géographique « équitable » des sièges. Ceux-là même qui avaient plaidé pour un organe plus restreint que la CDH se trouvent pris à leur propre piège : si la réduction de cinquante-trois à quarante-sept sièges peut sembler marginale, le nombre des sièges attribués aux Occidentaux passe de dix à sept, celui des Latino-Américains de onze à huit sièges, alors que le groupe des États africains et celui des États asiatiques obtiennent chacun treize sièges, tandis que le

groupe d'Europe orientale passe de cinq à six sièges. Bien plus, en limitant la présence au sein du Conseil à deux mandats de trois ans consécutifs, la réforme remet en cause la situation privilégiée d'États qui avaient marqué la CDH de leur présence continue, ou quasi continue depuis 1947, comme la France (avec une brève parenthèse en 1977), les États-Unis (sauf en 2002) ou le Royaume-Uni (sauf en 1979 et en 1991), le record absolu étant celui de l'Inde et de la Russie qui ont siégé sans discontinuité de 1947 à 2006. Dans ces conditions, rien n'indique que la prise de décision sera plus efficace dans le nouveau Conseil qu'au sein de la CDH.

Le Conseil bénéficie cependant d'un atout majeur, il aura « au minimum trois sessions par an » se réunissant « au total au moins dix semaines ». Il s'agit d'un progrès majeur par rapport à la session de six semaines de la CDH, où les prises de parole des rapporteurs spéciaux et des ONG étaient réduites à la portion congrue, pendant une session surchargée alors que le reste de l'année, la paralysie des sessions extraordinaires empêchait tout débat de fond, même en situation de crise. Désormais, il suffira d'un tiers des membres du Conseil pour convoquer une session extraordinaire, et non plus d'une majorité. Mais surtout, avec trois sessions régulières, le Conseil pourra travailler toute l'année, et seul le désir d'indépendance du Haut-Commissariat a empêché d'aller encore plus loin sur la voie de la permanence. Reste à organiser ces sessions pour maintenir des temps forts, avec la participation des ONG, et organiser de véritables « dialogues interactifs » avec les rapporteurs spéciaux et les présidents de comités conventionnels.

Le Conseil, ainsi rénové dans son organisation, garde un mandat équilibré de promotion et de protection des Droits de l'homme, malgré certaines ambiguïtés de rédaction.

D'emblée, l'Assemblée générale place la protection des Droits de l'homme au cœur de tout le système onusien, l'Assemblée générale « décide que le Conseil sera chargé de promouvoir le respect universel et la défense de tous les Droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, pour tous, sans aucune distinction et de façon juste et équitable »³⁴ (§ 2), « Décide également que le Conseil examinera les violations des Droits de l'homme, notamment lorsque celles-ci sont flagrantes et systématiques, et fera des recommandations à leur sujet ; il s'emploiera à ce que les activités du système des Nations unies relatives aux Droits de l'homme soient coordonnées et à ce que la question des Droits de l'homme soit prise en compte systématiquement par tous les organismes du système (§ 3) ».

Ce faisant, un lien fort avec le Conseil de sécurité se trouve implicitement affirmé.

Le nouveau mandat du Conseil mérite d'être largement cité, car dans un inventaire à la Prévert, il dose les

34. Le bémol qui est ainsi mis au mandat peut être regretté, en qualifiant l'objectif de respect universel et effectif des Droits de l'homme qui est tiré de la Charte des Nations unies – d'autant qu'on retrouve l'exigence rituelle « d'impartialité, d'objectivité et de non-sélectivité » au § 4 – et en subordonnant la « protection » à la « promotion » des Droits de l'homme : « *responsible for promoting universal respect for the protection of all human rights* » (*Draft resolution by the President of the General Assembly*, 23 février 2006). Dans la version française définitive, la traduction systématique de « *promotion* » par « *défense* » permet d'évoquer la promotion du « respect effectif et (de) la défense de tous les Droits de l'homme ».

positions de principe et les formules de compromis. Ainsi l'Assemblée générale,

« Décide que le Conseil aura pour vocation, notamment :

a) De promouvoir l'éducation et la formation dans le domaine des Droits de l'homme, ainsi que les services consultatifs, l'assistance technique et le renforcement des capacités qui seront apportés en consultation et en accord avec les États membres concernés ;

b) D'être un lieu du dialogue sur les questions thématiques relatives à tous les Droits de l'homme ;

c) De faire à l'Assemblée générale des recommandations afin de continuer à développer le droit international dans le domaine des Droits de l'homme ;

d) D'encourager le respect intégral des obligations souscrites par les États dans le domaine des Droits de l'homme et la réalisation des objectifs fixés et le respect des engagements relatifs à la promotion et la défense des Droits de l'homme issus des conférences et réunions au sommet des Nations unies ;

e) De procéder à un examen périodique universel, sur la foi d'informations objectives et fiables, du respect par chaque État de ses obligations et engagements en matière de Droits de l'homme de façon à garantir l'universalité de son action et l'égalité de traitement de tous les États ; se voulant une entreprise de coopération fondée sur un dialogue auquel le pays concerné est pleinement associé et qui tient compte des besoins de ce dernier en termes de renforcement de ses capacités, cet examen viendra compléter l'œuvre des organes conventionnels sans faire double emploi ; le Conseil décidera des modalités de l'examen périodique universel et du temps qu'il sera nécessaire de lui consacrer dans l'année qui suivra la tenue de sa première session ;

f) De concourir, à la faveur du dialogue et de la coopération, à prévenir les violations des Droits de l'homme et d'intervenir promptement en cas d'urgence dans le domaine des Droits de l'homme ;

g) D'assumer le rôle et les responsabilités de la Commission des Droits de l'homme vis-à-vis des activités du Haut-Commissariat des Nations unies aux Droits de l'homme, comme l'a décidé l'Assemblée générale dans sa résolution 48/141 du 20 décembre 1993 ;

h) D'œuvrer en étroite coopération avec les gouvernements, les organisations régionales, les organismes nationaux de défense des Droits de l'homme et la société civile dans le domaine des Droits de l'homme ;

i) De formuler des recommandations au sujet de la promotion et de la défense des Droits de l'homme ;

j) De présenter un rapport annuel à l'Assemblée générale (§ 5). »

Reste à savoir ce qui l'emportera du mandat de protection, c'est-à-dire à proprement parler de vigilance, de condamnation et de réaction à l'égard des violations des Droits de l'homme, et du mandat de promotion des Droits de l'homme, à travers le dialogue constructif et

l'assistance technique. Alors que le § 3 décide expressément que le Conseil examinera les violations des Droits de l'homme, notamment lorsque celles-ci sont « flagrantes et systématiques », l'objectif se trouve plus dilué au § 5 f qui vise à « concourir, à la faveur du dialogue et de la coopération, à prévenir les violations des Droits de l'homme et d'intervenir promptement en cas d'urgence dans le domaine des Droits de l'homme ». Plus généralement, le nouveau Conseil est compétent pour « faire des recommandations à l'Assemblée générale afin de continuer à développer le droit international des Droits de l'homme » et pour « formuler des recommandations au sujet de la promotion et de la défense des Droits de l'homme », ce qui lui donne un très large champ d'initiatives³⁵.

À côté de compétences classiques, héritées de la Commission des Droits de l'homme, il faut souligner l'innovation que doit constituer la « revue périodique universelle », ce terme étant préféré à celui de *peer review* où les États seraient juges et parties, pour faire toute leur place aux ONG dans ce bilan critique de la situation des États, à commencer par ceux qui siègent au sein du Conseil des Droits de l'homme. L'articulation avec les observations finales des comités conventionnels et les travaux des rapporteurs spéciaux reste à définir. C'est d'ailleurs sur ce terrain que l'impasse faite par la réforme est la plus grande. L'Assemblée générale se contente d'une disposition provisoire, qui implique une mise à plat de toutes les procédures existantes, hypothéquant les mandats en cours et le calendrier des différents organes subsidiaires, à commencer par la Sous-Commission entraînée par la Commission dans sa chute. La résolution se borne à décider « que le Conseil assumera, réexaminera et au besoin améliorera et rationalisera tous les mandats, mécanismes, fonctions et attributions de la Commission des Droits de l'homme de façon à maintenir le régime des procédures spéciales, ainsi qu'un mécanisme de conseil et de plainte ; le Conseil achèvera cet examen dans l'année suivant la tenue de sa première session (§ 6) ».

Une autre difficulté plus technique découle du rattachement à l'Assemblée générale, dans la mesure où le règlement intérieur des organes subsidiaires de l'Assemblée, contrairement à celui de l'ECOSOC, ne prévoit pas de place pour les observateurs, *a fortiori* de rôle pour les ONG. Là encore une formule conservatoire qui ne résout rien figure dans le mandat, lorsque l'Assemblée « décide que le Conseil appliquera les dispositions du Règlement intérieur relatives aux grandes commissions de l'Assemblée générale à moins que, par la suite, cette dernière ou le Conseil lui-même en décide autrement ; et décide aussi que des observateurs, y compris les États qui ne sont pas membres du Conseil, les institutions spécialisées, les autres organisations intergouvernementales, les institutions nationales de défense des Droits de l'homme et les organisations non gouvernementales, pourront participer aux travaux du Conseil et être consultés par ce dernier selon les modalités, notamment la résolution 1996/31

35. La version originale anglaise est plus précise et concise : « *make recommendations to the GA for the further development of international law in the field of human rights* » (§ 3 c) et « *recommendations with regard to the promotion and protection of human rights* » (§ 3 i).

du Conseil économique et social, en date du 25 juillet 1996, et les pratiques observées par la Commission des Droits de l'homme, de sorte qu'ils puissent y apporter la meilleure contribution possible (§ 11) ».

C'est dire la responsabilité qui pèsera sur le nouveau Conseil, dès sa première session. La tentation de la table rase, du nouveau départ, ne doit pas faire oublier l'évolution créatrice des dernières années. Face au Conseil des Droits de l'homme, le Haut-Commissariat se trouve désormais chargé d'un rôle essentiel, avec des moyens financiers et humains accrus. Le budget du Haut-Commissariat doit doubler sur une période de cinq ans. La réforme du Haut-Commissariat sera le nouveau chantier des prochaines années, avec l'accent mis sur l'assistance technique et le « renforcement des capacités », sans pour autant négliger la nécessité d'un dialogue critique avec les États, en cas de violation des Droits de l'homme. Sur ce terrain, quel que soit le professionnalisme des fonctionnaires des Nations unies, le rôle des experts indépendants restera irremplaçable, face aux États comme aux ONG.

Depuis deux ans, sous la présidence efficace et respectée de deux excellents diplomates – l'ambassadeur de Alba (Mexique) et l'ambassadeur Costea (Roumanie) –, le Conseil des Droits de l'homme a largement achevé la phase transitoire de mise en place des institutions, à côté des sessions extraordinaires focalisées sur l'actualité. Si plusieurs sessions sur la crise du Proche-Orient, à commencer par l'invasion du Liban par Israël, ont souligné les divisions des États membres du Conseil, avec une majorité automatique d'États du Tiers-Monde dominés par l'Organisation de la Conférence islamique, les Européens ont réussi à organiser deux sessions extraordinaires, l'une consacrée au Darfour, l'autre au Myanmar. Parallèlement, les sessions ordinaires du Conseil ont eu en charge la « rationalisation » de tous les mandats, avec l'adoption d'un « code de bonne conduite » pour les rapporteurs spéciaux, ce qui traduisait un double risque de remise en cause de l'indépendance et de l'efficacité de ces procédures. Cela n'a pas été sans certaines concessions concernant les mandats de rapporteurs spéciaux par pays, avec l'abandon de tout suivi de la situation à Cuba, en Biélorussie et en Ouzbékistan. De même, la procédure 1503 n'a guère été améliorée, même si elle reste confiée à un groupe de travail des communications composé d'experts indépendants issus du nouveau Comité consultatif. Dans le même temps, la présence sur le terrain du Haut-Commissariat a été renforcée, ce qui permet dans certains cas de prendre le relais d'un rapporteur spécial, de manière plus durable, comme pour la République démocratique

du Congo. Mais le test véritable de la réforme sera le succès de l'Examen périodique universel, qui est une lourde charge de travail – avec trois jeux de documents, des rapports nationaux, des *compendium* des observations finales des comités conventionnels et des travaux des rapporteurs spéciaux, enfin une « synthèse » des rapports des « parties prenantes », ONG ou institutions nationales – devant déboucher sur des conclusions formelles et un véritable suivi. À ce stade, l'exercice peut sembler largement positif dans la mesure où le Haut-Commissariat a préparé une documentation très utile désormais largement accessible et que les États qui le souhaitent ont pu mener à bien une préparation interne approfondie, avec l'ensemble des « parties prenantes », notamment les Institutions nationales dans le cas de la France. Mais l'examen lui-même a été également l'occasion d'un dialogue nourri avec l'ensemble des États, débouchant sur des recommandations et des engagements. Là aussi le suivi est particulièrement important, aussi bien sur le plan international que sur le plan interne. Loin des polémiques et des connivences, l'EPU a été un véritable processus diplomatique, impliquant tous les États membres et toutes les parties prenantes. Reste à prolonger cet effort dans la durée.

À défaut d'un bilan toujours provisoire, on peut mesurer le chemin parcouru en soixante années d'histoire mouvementée, avec ses défaillances, ses hypocrisies et parfois ses démissions, mais avec aussi une foi renouvelée dans les principes qui sont proclamés par la Charte au service de tous les hommes. Sur le simple terrain juridique, les promesses de la Charte ont été développées par la Déclaration de 1948 – dont la valeur de *jus cogens* consacrée par la CIJ est de plus en plus largement reconnue par les États eux-mêmes – et un réseau de traités universels, en croissance exponentielle. Au-delà du cercle des États, ce sont désormais tous les individus et tous les organes de la société qui sont visés par le droit international des Droits de l'homme, qu'il s'agisse de protéger de nouveaux droits – comme ceux des personnes handicapées ou ceux des exclus en situation d'extrême pauvreté – ou de fixer la responsabilité des acteurs non étatiques, à commencer par les entreprises. Parallèlement, le développement du droit international pénal fait une place nouvelle à la répression des violations massives des Droits de l'homme, à côté de la responsabilité classique de l'État de respecter, protéger et mettre en œuvre tous les Droits de l'homme. Mais cet ensemble normatif ne serait rien sans la mise en œuvre effective des principes. Soixante ans après la Déclaration universelle des Droits de l'homme, ce défi reste entier pour le nouveau Conseil des Droits de l'homme.