

UNIVERSITÉ PARIS I PANTHÉON-
SORBONNE

ÉCOLE DOCTORALE DE DROIT INTERNATIONAL
ET EUROPÉEN

N° attribué par la bibliothèque

□ □ □ □ □ □ □ □ □ □

Thèse pour l'obtention du grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ PARIS I PANTHÉON-

SORBONNE Discipline : Droit public

Spécialité : Droit international public

Présentée et soutenue publiquement par Kellie-Shandra Ognimba, le 28 novembre 2014

LA POLITISATION DES DROITS DE L'HOMME
ET LE DÉFI DE LA COOPÉRATION UNIVERSELLE

Sous la direction de M. le professeur Jean-Marc Sorel

JURY

M. Olivier de Frouville, professeur à l'Université Panthéon-Assas, membre de l'Institut universitaire de France, membre et ancien président-rapporteur du Groupe de travail des Nations Unies sur les disparitions forcées ou involontaires, rapporteur

M. Jean-Daniel Vigny, ministre, Département fédéral des affaires étrangères de la Suisse (Berne), rapporteur

M. Doudou Diène, vice-président du Conseil scientifique de l'Institut international de recherche de politique de civilisation d'Edgar Morin, membre de la Commission d'enquête de l'ONU sur Gaza

Mme Geneviève Bastid-Burdeau, professeur à l'École de droit de la Sorbonne (Université Paris 1)

M. Jean-Marc Sorel, professeur à l'École de droit de la Sorbonne (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne), directeur de la recherche

L'Université Paris I Panthéon-Sorbonne n'entend ni approuver ni désapprouver les positions émises dans la présente thèse. Elles doivent être considérées comme propres à leur auteur.

REMERCIEMENTS

Mes remerciements vont tout d'abord à Monsieur le professeur Jean-Marc Sorel, mon directeur de recherche, à qui je dois cette thèse. Je voudrais le remercier tout particulièrement de m'avoir soutenue pendant tant d'années et d'avoir cru en moi. Son soutien, ses nombreux conseils, sa bienveillance et ses encouragements, et surtout sa grande patience, sont pour beaucoup dans l'achèvement de cette thèse. Un grand merci également aux membres du jury, Monsieur Jean-Daniel Vigny, Monsieur Doudou Diène, Madame Geneviève Bastid-Burdeau et Monsieur le professeur Olivier de Frouville.

J'adresse mes plus vifs remerciements à toutes les personnes qui ont accepté de répondre à mes nombreuses questions lors des entretiens, y compris les diplomates des Missions Permanentes auprès de l'ONU à Genève qui ont bien voulu m'accorder de leur temps. Ces entretiens font la richesse de ma thèse, je les en remercie. Merci aux collègues de la Bibliothèque des Nations Unies et du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme à Genève. Je remercie tout particulièrement Jane Connors et ma superviseuse, Federica Donati, qui m'ont soutenue et accordé un congé spécial pour pouvoir terminer ma thèse. Je réserve une place à part à ma famille et à mes amis. Sans leur soutien et leur affection indéfectibles cette thèse n'aurait pu aboutir. Merci aux uns et aux autres pour le soutien financier et moral apportés tout au long de la rédaction de cette thèse.

Un grand merci à mon frère Franck et à mon neveu Djullian pour leur soutien pendant la préparation de ma thèse, ainsi qu'à Isabell Kempf, Monique Salmon pour les corrections et la relecture de ma thèse, ainsi qu'à Catherine Salz pour les nombreuses heures passées à relire et corriger mes travaux. Je remercie aussi toutes les personnes qui ont prié pour moi.

Je voudrais remercier tout particulièrement, l'ambassadeur Roger Julien Menga et son épouse, Larissa Menga, qui ont toujours été là pour moi.

Je termine en remerciant mon père qui m'a toujours encouragée à poursuivre de longues études et m'a apporté le soutien nécessaire pour y arriver. Enfin, je remercie ma mère d'avoir rêvé cette thèse pour moi dès mon plus jeune âge. Je leur dédie ce travail.

« Car je connais les projets que j'ai formés sur vous,
Dit l'Éternel, projets de paix et non de malheur,
Afin de vous donner un avenir et de l'espérance. »

(Jérémie, chapitre 29, verset 11)

TABLE DES MATIERES

Remerciements

Liste des principaux sigles et abréviations

Préface

Avant-propos

Introduction

PARTIE I. ORIGINE DE L'INÉVITABLE POLITISATION DES DROITS DE L'HOMME : LES AMBIVALENCES DE L'INSTITUTIONNALISATION POLITIQUE DES DROITS DE L'HOMME

Chapitre I. L'ambivalence de la Charte et le développement des droits de l'homme dans les politiques étrangères

Section I. La poursuite de « l'idéal » des droits de l'homme dans le respect « réaliste » de la souveraineté nationale

A. De l'opposition entre les buts et les principes de l'ONU au droit de regard international

B. Tensions persistantes entre les buts et principes de l'ONU : la responsabilité de protéger et le principe de la non-ingérence

Section II. La réalisation des droits de l'homme tributaires des objectifs de politiques étrangères

A. Les droits de l'homme : un objectif de politique étrangère

B. Les conflits entre les droits de l'homme et les objectifs de politique étrangère

Conclusion du chapitre I

Chapitre II. Les antagonismes dans la Configuration des institutions

Section I. La politisation au cœur du système onusien de promotion et de protection des droits de l'homme

A. La responsabilité primordiale d'un organe politique dans le domaine des droits de l'homme

1. Le Conseil des droits de l'homme, principal organe intergouvernemental en charge des droits de l'homme

1) Responsabilisation des États et inévitable politisation

2) Le mandat et les moyens d'action du Conseil des droits de l'homme

a) La continuité dans le mandat de promotion et de protection des droits de l'homme

b) Des moyens d'action renforcés à la lumière d'un agenda permanent hautement politique

2. La dynamique politique au sein du Conseil des droits de l'homme : forces politiques dominantes et dynamique des groupes

1) Les forces politiques dominantes au sein du Conseil des droits de l'homme

a) Les États-Unis, l'Union européenne et les autres pays occidentaux

b) Les principaux États du Like-Minded Group

c) Le groupe

d) Les États du BRICS

e) Article 4 Dialogue

2) La dynamique des groupes régionaux et politiques

a) Les groupes et la critique de la politisation

b) Le recours limité aux groupes régionaux et politiques

c) Le recours systématique aux groupes régionaux et politiques

B. Coexistence de l'égalité de traitement entre États et de la sélectivité

1. L'examen périodique universel : principale innovation en réponse à la politisation

1) Un examen politique destiné à mettre fin à la sélectivité

2) Les modalités de l'examen périodique universel

3) Reprise en main gouvernementale du suivi de la mise en œuvre des droits de l'homme

2. La sélectivité entérinée : le maintien des mandats et des résolutions par pays
 - 1) La sélectivité au sein du Conseil des droits de l'homme
 - 2) Une critique à nuancer

Section II. Ambiguïtés des antagonismes institutionnels

- A. Le contrôle et la mainmise des États sur les acteurs non gouvernementaux
 1. Les limites à l'indépendance des experts indépendants : la bataille de l'indépendance et du pouvoir d'initiative des experts
 - 1) Les procédures spéciales
 - a) Des procédures spéciales indispensables aux États
 - b) Le code de conduite des procédures spéciales : atteinte à l'indépendance des procédures spéciales ou épée de Damoclès ?
 - c) La microgestion des procédures spéciales
 - 2) Le musellement du Comité consultatif du Conseil
 - a) Des experts élus par le Conseil des droits de l'homme
 - b) Un organe au pouvoir d'initiative limité
 2. La réduction des espaces d'expression des ONG
 - 1) La procédure d'accréditation des ONG auprès de l'ECOSOC
 - 2) La politisation de la procédure d'accréditation des ONG
 3. Les pressions continues subies par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
 - 1) Le rôle crucial du Haut-Commissariat aux droits de l'homme
 - 2) Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme : entre indépendance et dépendance
 - 3) Le Conseil des droits de l'homme : futur directoire du Haut-Commissariat aux droits de l'homme ?
 - 4) Vers une plus grande politisation de la fonction de Haut-Commissaire aux droits de l'homme ?
- B. La politisation résultant des acteurs non gouvernementaux
 1. La politisation des experts des organes de traités
 2. La politisation des ONG : entre mélange des genres et monnayage de l'indépendance

Conclusion du chapitre II

Conclusion de la partie I

PARTIE II. LE COMPROMIS DE VIENNE FRAGILISÉ : L'UNIVERSALITÉ MENACÉE PAR LA POLITISATION

Chapitre I. Hiérarchisation des droits et des victimes, persistance du relativisme culturel

Section I. Hiérarchie entre les droits au détriment des droits économiques, sociaux et culturels

- A. La reconnaissance limitée des droits économiques, sociaux et culturels
 1. Inexistence des droits économiques, sociaux et culturels
 2. Portée relative des droits économiques, sociaux et culturels
 - 1) L'interprétation restrictive du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
 - 2) La réponse du Comité des droits économiques, sociaux et culturels aux États réfractaires
- B. L'instrumentalisation politique des droits économiques, sociaux et culturels
 1. La polarisation Nord-Sud des droits économiques, sociaux et culturels
 2. L'instrumentalisation politique du droit à l'eau
 3. Les droits économiques, sociaux et culturels : un moyen d'exprimer d'autres revendications

Section II. Hiérarchisation et marginalisation des individus : la phobie des groupes

- A. Les minorités et les peuples autochtones
- B. Les migrants : *personae non gratae* au Conseil des droits de l'homme ?
- C. Les paysans et « la narrative » des groupes

Section III. Le retour en force du relativisme culturel

- A. L'orientation sexuelle, la protection de la famille et les valeurs traditionnelles
- B. Relativisme culturel ou diversité culturelle ?

Conclusion du chapitre I

Chapitre II. nouvelle forme de politisation et politique universelle à bâtir

Section I. L'érosion universelle des droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre le terrorisme

- A. L'entente Nord-Sud dans l'exécution du programme de détentions secrètes de la CIA
 - 1. Le programme de détentions secrètes et de transferts illégaux de la CIA
 - 2. La complicité mondiale avérée dans l'exécution du programme de la CIA
- B. L'interdiction absolue de la torture transgressée, l'impunité préservée
 - 1. La torture : une norme de *jus cogens* indérogeable
 - 2. Impunité persistante : des poursuites pénales limitées

Section II. Vers une politique onusienne des droits de l'homme réellement universelle ?

- A. La consolidation de l'universalité des droits de l'homme
- B. Renforcer le rôle des acteurs non gouvernementaux
 - 1. Le rôle et la participation majeure des acteurs non gouvernementaux
 - 1) Le rôle central des procédures spéciales
 - 2) Le rôle crucial des ONG
 - 2. Envisager la création d'une cour mondiale des droits de l'homme
- C. Exploiter les potentialités de l'examen périodique universel
- D. Un projet politique universel cohérent
 - 1. Aligner les politiques des organes intergouvernementaux et des institutions spécialisées du système des Nations Unies
 - 2. Rectifier l'incohérence institutionnelle : renforcer le statut du Conseil des droits de l'homme
 - 3. Le financement adéquat du pilier des droits de l'homme
- E. Le juridique en renfort du projet politique universel onusien

Conclusion du chapitre II

Conclusion de la partie II

Conclusion générale

Annexe I

Annexe II

Annexe III

Bibliographie

- I. Ouvrages
- II. Colloques et ouvrages collectifs
- III. Articles et contributions
- IV. Autres documents
- V. Articles de presse

LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ALBA	Alliance bolivarienne pour les peuples de notre Amérique
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
APD	Aide publique au développement
BRICS	Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud
CADHP	Commission africaine des droits de l'homme et des peuples
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CIJ	Cour internationale de Justice ECOSOC Conseil économique et social
EPU	examen périodique universel FMI Fonds monétaire international
GRULAC	Groupe des pays d'Amérique latine et des Caraïbes
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
OCI	Organisation de la coopération islamique
OIT	Organisation internationale du Travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisations non gouvernementales
ONU	Organisation des Nations Unies
PIB	produit intérieur brut
PNB	produit national brut
SDN	Société des Nations
TPIY	Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
WEOG	Groupe des États d'Europe occidentale et autres États

INTRODUCTION

La Charte de l'Organisation des Nations Unies, adoptée le 26 juin 1945, proclame en son préambule la « foi » des peuples des Nations Unies « dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites ».

Cette profession de foi est suivie de l'affirmation des buts de l'Organisation des Nations Unies à l'article premier, paragraphe 3, parmi lesquels la réalisation de « la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, 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 ».

En vertu de la Charte, les Nations Unies s'engagent à favoriser « le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion¹ » et ses « membres [...] à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation² » en vue d'atteindre ce but.

Les organes mandatés pour concrétiser l'action des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme sont, aux termes de la Charte, l'Assemblée générale et le Conseil économique et social (ECOSOC).

La compétence générale de l'Assemblée générale définie par l'article 10 est précisée par l'article 13 qui charge cette dernière d'entreprendre des études et de 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'homme³ ».

Le Conseil économique et social peut, quant à lui, faire des recommandations en vue d'assurer le respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous⁴. Il jouera un rôle capital en instituant en 1946, sur la base de l'article 68 de la Charte, la Commission des droits de l'homme. Elle sera le premier organe intergouvernemental des Nations Unies spécialement chargé d'examiner les questions relatives aux droits de l'homme⁵. Pendant près de soixante ans, elle sera au cœur des enjeux normatifs et de procédure liés aux droits de l'homme aux Nations Unies. Elle est remplacée par le Conseil des droits de l'homme, qui a été créé par la résolution 60/251 de l'Assemblée générale du 15 mars 2006⁶. La suppression de la Commission et son remplacement par le Conseil des droits de l'homme a remis à jour la question de la politisation des droits de l'homme.

Les considérations d'ordre politique ont toujours été à la base des initiatives prises aux Nations Unies en faveur de la consécration et de la mise en œuvre des droits de l'homme. Cela a été vrai dès la création de l'Organisation en 1945, et se poursuivra tout au long de son histoire. Les activités de la Commission des droits de l'homme, qui a été le premier organe intergouvernemental mandaté pour assurer la promotion et la protection des droits de l'homme, ont par conséquent été marquées, dès le début, par des divergences d'ordre idéologique, culturelle et politique, et empreintes d'une certaine politisation.

Ainsi, pendant près de soixante ans, la Commission des droits de l'homme fonctionnera au rythme de la politisation, avec des hauts et des bas, au gré de l'orientation politique privilégiée par les différents groupes d'États qui domineront ses travaux.

Pendant les vingt premières années de son existence, la Commission sera dominée par les États-Unis et les États occidentaux. Ils seront donc maîtres de l'agenda de la Commission durant cette période. Ils vont ainsi promouvoir l'élaboration de la Déclaration universelle des droits de l'homme, privilégier les droits civils et politiques, s'en tenir aux activités de promotion des droits de l'homme, et exclure de l'agenda de la Commission les situations de

¹ Article 55, c.

² Article 56.

³ Article 13, b.

⁴ Article 62, paragraphe 2.

⁵ Jean-Bernard Marie, *La Commission des droits de l'homme de l'ONU*, Pedone, Paris, 1975, 352 pages, p. 13 et suiv. ; Claire Callejon, *La réforme de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies : de la Commission au Conseil*, thèse de doctorat en droit, Pedone, Paris, 2008, 466 pages, p. 41 et suiv.

⁶ Assemblée générale, « Conseil des droits de l'homme », A/RES/60/251, 3 avril 2006, disponible sur http://www2.ohchr.org/french/bodies/hrcouncil/docs/A.RES.60.251_Fr.pdf.

violations des droits de l'homme⁷. Certains États craignaient, en effet, que la Commission n'enquête sur les violations des droits de l'homme dans leurs colonies et sur les cas de discrimination raciale. Ils s'appuyaient sur l'article 2, paragraphe 7, de la Charte relatif à la non-ingérence dans les affaires intérieures.

En 1967, l'arrivée au sein de la Commission de nouveaux États membres issus de la décolonisation en Asie et en Afrique va entraîner un changement dans l'orientation de ses travaux. Les États africains et asiatiques vont constituer une nouvelle majorité déterminée à se faire entendre. L'une des premières mesures qu'ils prendront sera d'élargir le mandat de la Commission des droits de l'homme pour lui permettre de se saisir des cas de violation. Ils seront à l'origine de l'adoption par le Conseil économique et social de la résolution 1235 (XLII) du 6 juin 1967, qui étend le champ d'application du mandat de la Commission en l'autorisant à examiner les violations.

De même, sur la base de cette résolution, les nouveaux États indépendants vont obtenir de la Commission la création d'un groupe spécial d'experts indépendants chargé d'examiner la situation des droits de l'homme en Afrique du Sud, ainsi que la création du mandat du Rapporteur spécial sur l'apartheid et la discrimination raciale en Afrique du Sud, deux mécanismes institués en 1967. Ce sera le premier mandat géographique de la Commission des droits de l'homme. Ces États focaliseront en priorité leur attention sur l'apartheid en Afrique du Sud, mais également sur les violations commises par Israël, le droit à l'autodétermination, la discrimination raciale et les inégalités économiques entre les États⁸.

Ainsi, de 1955 à 1966, la Commission entreprendra essentiellement des activités de promotion. De 1967 à 1979, les initiatives visant à protéger les droits de l'homme, en luttant contre les cas de violation, seront prépondérantes dans l'agenda de la Commission. À partir des années 1980, la Commission entame l'élaboration de nouvelles normes relatives aux droits de l'homme⁹.

Le développement de ces activités institutionnelles et normatives de la Commission se fera dans le contexte d'une division idéologique entre Est et Ouest, issue de la guerre froide qui durera de 1947 à 1989, à laquelle succédera, à partir des années 1990, une division entre les pays du Nord développés et les pays du Sud en développement. Cette polarisation entre blocs de pays influencera les travaux de la Commission, qui subiront une politisation extrême.

Durant la guerre froide, les droits de l'homme sont utilisés et récupérés exclusivement aux fins de la guerre idéologique qui oppose le bloc de l'Est à celui de l'Ouest. La politisation qui a eu lieu dans le contexte de la guerre froide fut la plus préjudiciable aux droits de l'homme, dans la mesure où elle a cruellement porté atteinte à leur universalité, tant pour ce qui était de leur mise en œuvre que de leur consécration. Aujourd'hui encore, le système en porte les séquelles, même si, entre-temps, la Conférence mondiale des droits de l'homme de Vienne en 1993 a concilié les droits de l'homme avec leur universalité.

Au niveau de leur mise en œuvre, le choix des situations à examiner sera biaisé. Pour le bloc de l'Ouest, les droits de l'homme sont une arme à utiliser contre les régimes communistes. Pour le bloc communiste, ils sont devenus un prétexte pour dénoncer l'impérialisme de l'Occident¹⁰. On assiste ainsi à une politisation des droits de l'homme, caractérisée par une partialité et une sélectivité flagrantes dans le traitement des violations et qui entrave la mise en œuvre universelle des droits de l'homme.

Concernant la reconnaissance des droits de l'homme, l'universalité est remise en cause par une hiérarchisation et une opposition systématique entre, d'une part, les droits civils et politiques et, d'autre part, les droits économiques, sociaux et culturels. Pourtant, en 1948, la Déclaration universelle des droits de l'homme avait eu le mérite, malgré les divergences idéologiques, de consacrer l'universalité des droits de l'homme, en reconnaissant tant les droits civils et

⁷ Howard Tolley, Jr., « Decision-making at the United Nations Commission on Human Rights, 1979-1982 », *Human Rights Quarterly*, vol. 5, n° 1, 1983, p. 27-57, p. 29 et suiv.

⁸ Florian Reber, *Le Conseil des droits de l'homme : le rôle de la Suisse sous la loupe*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2009, 115 pages, p. 20 et suiv. ; Howard Tolley, Jr., *The UN Commission on Human Rights*, Westview Press, Boulder, 1987, 299 pages ; Howard Tolley, Jr., « Decision-making at the United Nations Commission on Human Rights 1979-1982 », *op. cit.*, p. 30 et suiv.

⁹ Howard Tolley, Jr., *The UN Commission on Human Rights*, *op. cit.*

¹⁰ Hubert Thierry, « La protection internationale des droits de l'homme », *Projet*, n° 151, janvier 1981, p. 15-27 ; Daniel Colard, « Relations internationales et diplomatie des droits de l'homme », *Défense nationale*, vol. 43, octobre 1987, p. 85-100, p. 91.

politiques que les droits économiques, sociaux et culturels¹¹. Or, la séparation entre deux blocs d'États conduira à une séparation entre blocs de droits : les États du bloc occidental insistent sur l'importance de la promotion et de la protection des droits civils et politiques, tandis que les États du bloc de l'Est mettent l'accent sur les droits économiques, sociaux et culturels.

Par conséquent, durant les négociations des principaux instruments relatifs aux droits de l'homme, toutes les fois que l'Est proposait un droit de préférence économique, culturel, ou social, l'Ouest ripostait par un droit de préférence civil et politique, et vice versa¹².

La politisation issue de la division entre l'Est et l'Ouest conduira à l'élaboration de deux pactes distincts, au lieu d'un seul instrument juridique englobant l'ensemble des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels¹³. Le PIDCP et le PIDESC seront adoptés par l'Assemblée générale en 1966. Dix ans après, en 1976, les pactes entreront en vigueur¹⁴.

La distinction entre les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels sera exacerbée dans une certaine mesure par les pays du Sud, identifiés à l'époque sous le vocable de tiers monde. Ainsi, les pays en développement vont profiter de la différenciation entre les deux catégories de droits pour introduire des préoccupations liées aux problèmes économiques et de sous-développement auxquels ils font face, et dont le Mouvement des non-alignés se fera le porte-parole. Toutefois, pour y parvenir, ils mettront davantage l'accent sur les droits économiques, sociaux et culturels que sur les droits civils et politiques¹⁵.

La contribution de la Commission des droits de l'homme reste positive. En effet, la Commission a mis sur pied un édifice normatif¹⁶ et procédural qui permettra à l'ONU de se doter d'un véritable système de promotion et de protection des droits de l'homme. Pour Emmanuel Decaux, sa contribution a indéniablement été « cruciale » bien que « controversée¹⁷ ». Abondant dans ce sens, l'ancienne Haute-Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies, Mary Robinson, affirmera que « the Commission has a proud history¹⁸ ». Toutefois, malgré un bilan honorable, la Commission échoué s'agissant la mise en œuvre universelle et impartiale des droits de l'homme en

¹¹ Ernest Hamburger, « Droits de l'homme et relations internationales », *Recueil de cours de l'Académie de droit international*, 1959, vol. II, tome 97, p. 297-423, p. 411 et 416 ; Mario Bettati, « De Pénélope à Antigone ? Fonctionnement politique de la Commission de l'ONU », *Projet*, n° 151, janvier 1981, p. 31-42, p. 34 et 35.

¹² Emmanuel Roucounas, « La négociation internationale pour les droits de l'homme », in Karel Vasak *Amicorum Liber, Les droits de l'homme à l'aube du XXI^e siècle*, Bruylant, Bruxelles, 1999, 1 189 pages, p. 761-781, p. 765 et suiv.

¹³ Mario Bettati, « De Pénélope à Antigone ? Fonctionnement politique de la Commission de l'ONU », *op. cit.*, p. 35 ; Emmanuel Roucounas, « La négociation internationale pour les droits de l'homme », *op. cit.*, p. 766.

¹⁴ Rusen Ergec, *Protection européenne et internationale des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 36 et suiv. ; Imre Szabo, « Fondements historiques et développement des droits de l'homme », in *Les dimensions internationales des droits de l'homme*, UNESCO, 1978, 336 pages, p. 11-44, p. 30.

¹⁵ Daniel Colard, « Relations internationales et diplomatie des droits de l'homme », *Défense nationale*, vol. 43, octobre 1987, p. 85-100, p. 89 et suiv.

¹⁶ Sur le bilan normatif de la Commission, voir notamment : Marc Bossuyt, « The New Human Rights Council: A first appraisal », *Netherlands Human Rights Quarterly*, vol. 24, n° 4, 2006, p. 551-555, p. 555 ; Claire Callejon, *La réforme de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies : de la Commission au Conseil*, *op. cit.*, p. 231-252 ; Vincent Chetail, « Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies : réformer pour ne rien changer ? », in Vincent Chetail (dir.), *Conseil, sécurité et coopération. Liber Amicorum Victor-Yves Ghebali*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 125-167, p. 133 ; Jean-Bernard Marie, *La Commission des droits de l'homme de l'ONU*, *op. cit.*, p. 136 et suiv. ; Vincent Chetail, « The Human Rights Council and the Challenges of the United Nations System on Human Rights: Towards a Cultural Revolution? », in Laurence Boisson de Chazournes et Marcelo Kohen (éd.), *International Law and the Quest for its Implementation. Le droit international et la quête de sa mise en œuvre. Liber Amicorum Vera Gowlland-Debbas*, Martinus Nijhoff Publishers, Brill, Leyde, Boston, 2010, 513 pages, p. 193-241, p. 198 ; Philippe Texier, « Changement aux Nations Unies : droits de l'homme, une réforme en demi-teinte », *Le Monde diplomatique*, octobre 2006, p. 1-4 ; François Vandeville, « Le rôle normatif de la Commission des droits de l'homme », in Emmanuel Decaux (dir.), *Les Nations Unies et les droits de l'homme enjeux et défis d'une réforme*, Pedone, Paris, 2006, p. 125-130 ; Helen Upton, « The Human Rights Council: First Impressions and Future Challenges », *Human Rights Law Review*, vol. 7, n° 1, 2007, p. 29-39, p. 36.

¹⁷ Emmanuel Decaux, *Droit international public*, 5^e édition, Dalloz, Paris, 2006, 403 pages, p. 201.

¹⁸ Mary Robinson, « Human Rights: A needed UN reform », *International Herald Tribune*, 3 mars 2006, disponible sur <http://www.nytimes.com/2006/03/02/opinion/02iht-edrobinson.html>.

raison de la politisation qui prévalait au sein de cet organe. La politisation deviendra, du reste, la principale raison de sa suppression.

Lors des débats sur la réforme de la Commission, la politisation a été invoquée par une grande partie des acteurs, y compris les États, la doctrine, la société civile et les instances des Nations Unies, comme étant l'une des causes principales du discrédit et de l'inefficacité de la Commission des droits de l'homme¹⁹. Dans le rapport qui servit de point de départ à sa réforme, le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, affirmait que « son aptitude à accomplir ses tâches est [...] compromise [...] par la politisation de ses sessions et la sélectivité de son travail²⁰ ».

La critique de la politisation, qui a été particulièrement virulente lors de la réforme, est en réalité ancienne. En 1975, Jean-Bernard Marie affirmait déjà que « la “politisation” de la Commission des droits de l'homme est un aspect de son évolution qui a été fréquemment relevé et souvent vivement déploré ces dernières années. L'observation et la critique méritent cependant d'être quelque peu pondérées dans la mesure surtout où elles concernent exclusivement l'action récente de la Commission²¹. » Cette critique s'amplifiera au fil des années²² et la Commission ne résistera pas à cette accusation.

Dans les dernières années de son fonctionnement, la Commission n'était plus que l'ombre d'elle-même. Elle ne parvenait plus ni à prendre de nouvelles initiatives ni à remédier aux violations des droits de l'homme les plus graves. La défense des intérêts politiques primait sans cesse sur la protection des droits de l'homme. Sa composition fut discréditée également ; en effet, dès lors qu'ont siégé en son sein des États qui violaient les droits de l'homme, et ce de manière flagrante, son image en a été profondément ternie, d'autant plus que ces États participaient, en tant que membres élus de la Commission, au vote des résolutions de cette institution censée symboliser la « voix internationale » des droits de l'homme.

Pour certains, il était difficile de concevoir que des pays réputés pour leur situation déplorable du point de vue des droits de l'homme deviennent juges de la situation des droits de l'homme dans d'autres États, y compris les États dont le bilan relatif aux droits de l'homme était moins grave²³. En 2002, l'élection au sein de la Commission de pays tels que la Chine, Cuba ou le Soudan, alors que les États-Unis n'avaient pas été réélus bien que candidats, ou encore la présidence de la Libye en 2003 auront été autant d'événements décisifs dans la perte de crédibilité de cette institution²⁴.

En outre, la Commission a été affaiblie par la confrontation entre ses membres et l'influence des groupes régionaux, qui ont beaucoup contribué à la politisation des travaux de la Commission. On a également souvent reproché à la Commission de prendre des décisions sélectives sur la base de considérations politiques, économiques, sécuritaires ou autres, telles que « la position de force ou de faiblesse de l'État à examiner²⁵ », empêchant ainsi un examen objectif et impartial des situations de violation des droits de l'homme dans les pays²⁶.

Vincent Chetail indique que la politisation de la Commission recouvrait pour certains États « une stigmatisation postcoloniale dont serait l'objet les pays du Sud » et, pour d'autres, « la manipulation de certains pays tortionnaires

¹⁹ Sur la manière dont les critiques récurrentes adressées à la Commission ont conduit à sa disparition et à la création du Conseil, voir Henry J. Steiner, Philip Alston, et Ryan Goodman, *International Human Rights Law in Context: Law, Politics and Morals*, Oxford University Press, 3^e éd., 2008, 1 492 pages, p. 791-799.

²⁰ « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous », rapport du Secrétaire général, Conseil des droits de l'homme, document, A/59/2005/Add.1, 23 mai 2005, p. 1 et 2.

²¹ Jean-Bernard Marie, *La Commission des droits de l'homme de l'ONU*, op. cit., p. 318.

²² Mario Bettati, « De Pénélope à Antigone ? Fonctionnement politique de la Commission de l'ONU », op. cit., p. 37.

²³ Marina Eudes, « De la Commission au Conseil des droits de l'homme : vraie réforme ou faux-semblant ? », *Annuaire français de droit international*, vol. 52, 2006, p. 599-616, p. 600.

²⁴ Emmanuel Decaux, *Droit international public*, op. cit., p. 200 ; Vincent Chetail, « Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies : réformer pour ne rien changer ? », op. cit., p. 143.

²⁵ Marina Eudes, « De la Commission au Conseil des droits de l'homme : vraie réforme ou faux-semblant ? », op. cit., p. 600.

²⁶ Mamoud Zani, « D'une Commission des droits de l'homme “sélective” et “politisée” à un Conseil des droits de l'homme “impartial” et “objectif” », *Revue de droit international de sciences diplomatiques et politiques*, vol. 84, n° 2, 2006, p. 191-212, p. 191 ; Mario Bettati, « De Pénélope à Antigone ? Fonctionnement politique de la Commission de l'ONU », op. cit., p. 37 et suiv.

pour se faire élire à la Commission en vue d'échapper aux critiques²⁷ ». Cette approche est partagée par une partie de la doctrine, qui considère que la politisation au sein de la Commission était en réalité un moyen, auquel avaient recours les États violant les droits de l'homme pour affaiblir l'efficacité des mécanismes de suivi de la Commission²⁸ et éviter un examen de leur situation par les procédures spéciales de la Commission.

La politisation excessive de la Commission est un problème qui a également été débattu. La politisation à outrance de la Commission a en effet beaucoup été critiquée, certains auteurs allant jusqu'à parler de système « hyper politisé²⁹ ». En ce sens, Jose Antonio Pastor Ridruejo affirmait : « Si une certaine politisation [...] est inévitable, une politisation excessive devient récusable³⁰. »

Ainsi, comme le souligne Manfred Nowak : « One of the explicit purpose of this reform of the UN human rights systems was to de-politicize the Commission³¹. » En effet, la résolution 60/251 de l'Assemblée générale du 15 mars 2006, créant le Conseil des droits de l'homme, affirme explicitement qu'il importe de mettre fin à « toute politisation³² », exigeant du nouvel organe de réussir là où la précédente Commission a échoué, à savoir réaliser son mandat sans politisation. La résolution 60/251 établit un lien entre la politisation etc la nécessité « 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 mesures³³ ».

²⁷ Vincent Chetail, « Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies : réformer pour ne rien changer ? », *op. cit.*, p. 140.

²⁸ Claire Callejon, *La réforme de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies : de la Commission au Conseil*, *op. cit.*, p. 330.

²⁹ Paulo Sergio Pinheiro, « Les États au sein de la Commission des droits de l'homme : la politisation des groupes », in Emmanuel Decaux (dir.), *Les Nations Unies et les droits de l'homme enjeux et défis d'une réforme*, Pedone, Paris, 2006, 348 pages, p. 105-111, p. 109 et 110 ; Miko Lempinen, *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 Akademi University Press, Abo, 2005, 499 pages, p. 223.

³⁰ Jose Antonio Pastor Ridruejo, « Les procédures publiques spéciales de la Commission des droits de l'homme », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 228, 1991, p. 187-271, p. 264.

³¹ Manfred Nowak, « The need for a world court of human rights », *Human Rights Law Review*, vol. 7, n° 1, 2007, p. 251-259, p. 251.

³² A/RES/60/251, 3 avril 2006, préambule.

³³ *Ibid.*

Malgré les réserves exprimées par certains États concernant la création du Conseil des droits de l'homme, 170 États membres ont voté en faveur de la résolution 60/251 de l'Assemblée générale. C'est donc dans leur grande majorité que les États membres des Nations Unies se sont mis d'accord sur la nécessité de mettre fin à la politisation.

Plusieurs analyses ont été réalisées au sujet de la politisation des droits de l'homme. Elles se distinguent sur certains points et se rejoignent sur d'autres. Les principaux points de convergence concernent les fondements de la politisation et son caractère inévitable. La doctrine s'accorde en effet à dire que la politisation est incontournable, d'une part, dans la mesure où elle résulte non seulement du caractère intrinsèquement politique des droits de l'homme mais aussi de la nature intergouvernementale de l'ONU et de ses organes en charge des droits de l'homme.

Par ailleurs, des différences sont perceptibles lorsqu'il s'agit de la définition de la politisation et de son caractère préjudiciable ou non. La politisation en tant que concept a beaucoup été développée dans le cadre des institutions spécialisées du système des Nations Unies, notamment la Banque mondiale, l'Organisation internationale du Travail (OIT), et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)³⁴. Dans ce contexte propre aux institutions spécialisées, la politisation a surtout été analysée à la lumière des postulats fonctionnalistes. Elle a pu ainsi être analysée comme un défaut organisationnel, un indicateur, une technique de négociation, un moyen utilisé par les États pour exprimer leurs désaccords, ou encore un révélateur de l'existence de controverses.

Le fonctionnalisme est une théorie qui a été développée par David Mitrany en 1943³⁵ et dont les fondateurs du système des Nations Unies se sont inspirés pour sa conceptualisation et son organisation pratique. La théorie fonctionnaliste préconise notamment « la séparabilité des secteurs d'activité fonctionnelle, la séparabilité du politique et du technique (et la primauté du second sur le premier)³⁶ ». Au regard de cette analyse, la politisation consisterait à « injecter dans un problème technique des considérations politiques, c'est-à-dire étrangères à ses données, qui en perturbent les solutions ou en détruisent l'efficacité³⁷ ». De fait, la politisation, si elle advenait dans le cadre d'une organisation ou d'un organe dont le champ de compétence relève d'un domaine technique de la coopération internationale, constituerait une entorse au principe de la séparation entre les questions techniques et politiques. C'est

³⁴ Sur la politisation des institutions spécialisées, voir Gene M. Lyons, David A. Baldwin et Donald W. McNemar, « "The politicization" Issue in the UN Specialized Agencies », in David A. Kay (dir.), *The Changing United Nations: Options for the United States*, Praeger Publishers, New York, 1977, 226 pages, p. 81 ; Manuela Tortora, *Institution spécialisée et organisation mondiale : étude des relations de l'OIT avec la SDN et l'ONU*, op. cit., p. 401 et suiv. ; Gilbert Orsoni, « Le retrait des États-Unis et la crise de l'OIT », *Revue générale de droit international public*, 1979, vol. 83, n° 3, p. 689-746 ; Douglas Williams, *The Specialized Agencies and the United Nations: The System in Crisis*, St. Martin's Press, New York, 1987, 279 pages, p. 55 ; Marie-Claude Smouts, *Les organisations internationales*, Armand Colin, Collection Cursus, Paris, 1995, 191 pages, p. 85 et 104 ; Victor-Yves Ghebali, « The "Politicization" of UN Specialized Agencies: the UNESCO Syndrome », in David Pitt et Thomas G. Weiss (dir.), *The nature of United Nations Bureaucracies*, Croom Helm, Londres, Sydney, 1986, 199 pages, p. 118-136 ; David A. Kay, *The Functioning and Effectiveness of Selected United Nations Systems Programs*, The American Society of International Law, West Publishing Company, Washington, 1980, 208 pages, p. 7 et 8 ; Pierre de Senarclens, *La crise des Nations Unies*, PUF, Paris, 1988, 234 pages, p. 170 et suiv. ; Bartram S. Brown, *The United States and the politicization of the World Bank, Issues of International law and Policy*, Kegan Paul International, Londres, New York, 1992, 295 pages ; Arie Reich, « The Threat of politicization of the WTO », *Journal of International Economic Law*, vol. 26-4, 2005, p. 779-814.

³⁵ Sur le fonctionnalisme, voir notamment : David Mitrany, *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organizations*, quadrangle Books, Chicago, 4^e éd., 1966, 223 pages ; Ernst B. Haas, *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, Stanford University Press, Stanford, 1964, 595 pages ; James P. Sewell, *Functionalism and World Politics: A Study based on UN Programmes Financing Economic Development*, Princeton University Press, Princeton, 1966, 359 pages ; Guillaume Devin, « Que reste-il du fonctionnalisme international ? », *Critique internationale*, n° 38, vol. 1, 2008, p. 137-152 ; Michel Virally, *L'organisation mondiale*, Armand Colin, Paris, 1972, 587 pages, p. 335-351 ; Marie-Claude Smouts, *Les organisations internationales*, op. cit., p. 24 et 25 ; Clare Wells, *The UN, UNESCO and the Politics of knowledge*, MacMillan Press, Londres, 1987, p. 187 et 188 ; Chadwick F. Alger, « Fonctionnalisme et intégration », *Revue internationale des sciences sociales*, vol. XXIX, n° 1, 1977, p. 77 et suiv. ; Bartram S. Brown, *The United States and the politicization of the World Bank: Issues of international law and polic*, op. cit., p. 13-17 ; Victor-Yves Ghebali, « Le phénomène général de la "politisation" », in Ghebali Victor-Yves, *La crise du Système des Nations Unies*, Notes et études documentaires, La documentation française, n° 4854, Paris, 1988, 135 pages, p. 35-49, p. 35.

³⁶ Michel Virally, *L'organisation mondiale*, op. cit., p. 345.

³⁷ *Ibid.*, p. 347.

ainsi que certains auteurs parleront « d'effet dévastateur », de « paralysie » ou encore de « menace » en référence à la politisation³⁸. Victor-Yves Ghebali estime que la séparation entre le politique et le technique est un « mythe »³⁹, et que la politisation est un phénomène négatif synonyme de dysfonctionnement organisationnel⁴⁰. Il écrit : « Politicisation appears to be a purely negative phenomenon. Its persistence could even lead to a situation detrimental to the very idea of international cooperation through international organization »⁴¹. Dans le même ordre d'idée, Gene M. Lyons, David A. Baldwin et Donald W. McNemar, dans leur examen de la politisation au sein des institutions spécialisées, admettent que la politisation puisse être analysée comme une anomalie. Ils indiquent néanmoins qu'elle peut être corrigée.⁴²

Les analyses de la politisation qui ont été développées en relation avec les droits de l'homme rejoignent, sur certains aspects, les observations présentées dans le contexte des institutions spécialisées, tout en s'en distinguant sur d'autres. Rosa Freedman fait partie des auteurs qui intègrent dans leur analyse les commentaires de ceux qui ont examiné la politisation des institutions spécialisées. Elle admet ainsi que la politisation des droits de l'homme puisse être analysée comme un indicateur. Selon ses propos, la politisation au sein du Conseil des droits de l'homme est un indicateur des schismes qui subsistent au sein de la communauté internationale⁴³. Elle fait également sienne l'analyse qui perçoit la politisation comme un moyen utilisé par les États pour exprimer leurs désaccords. Elle considère ainsi que la politisation est une manière pour les États « faibles » de se faire entendre, au sein du Conseil des droits de l'homme, auprès des grandes puissances. L'auteur souligne : « Politicisation may also be used as a form of protest. HRC proceedings demonstrate that weaker states engage in politicisation of proceedings in order to ensure their protest is registered. Weaker states may also politicize in order to improve their bargaining power elsewhere. International organisations become arenas where, sometimes unrelated or controversial, issues are raised in order for weaker states to have their policy aims heard by more powerful countries »⁴⁴.

En plus de s'appuyer sur les réflexions relatives à la politisation qui ont été développées au sujet des institutions spécialisées, Rosa Freedman distingue trois formes de politisation : la politisation par le discours idéologique (*politicisation through ideological discourse*), la politisation manifeste (*overt politicisation*) et la politisation par un succès apparent (*politicisation through an ostensible « success story »*)⁴⁵. Selon l'auteur, la forme la plus néfaste de la politisation réside dans le régionalisme, c'est-à-dire la prépondérance de l'influence des groupes régionaux et politiques.

Miko Lempinen, qui a étudié la politisation de la Commission des droits de l'homme, rejette d'emblée la thèse fonctionnaliste. D'après lui, le postulat du fonctionnalisme selon lequel il conviendrait de séparer les questions économiques et sociales des questions politiques ne peut être retenu, en particulier lorsque ces questions sont traitées par un organe composé d'États. Il considère que les institutions spécialisées étant des entités intergouvernementales, elles ne peuvent être exemptes de considérations politiques⁴⁶. Selon son analyse, la politisation est caractérisée lorsque les décisions relatives aux droits de l'homme sont prises sur la base de considérations d'ordre politique, économique ou autres, n'ayant aucun lien avec les droits de l'homme⁴⁷.

Lorsqu'on aborde la question de la politisation des droits de l'homme avec les diplomates, leur première réaction est de souligner la complexité du sujet. C'est une question « complexe », « trop compliquée », sur laquelle

³⁸ Arie Reich, « The Threat of politicization of the WTO », *op. cit.*, p. 782 et suiv.

³⁹ Victor-Yves Ghebali, « La politisation des institutions spécialisées des Nations Unies », in Nicolas Jequier (dir.), *Les organisations internationales entre l'innovation et la stagnation*, Presses Polytechniques Romandes, Lausanne, 1985, 271 pages, p. 87.

⁴⁰ Victor-Yves Ghebali, « La politisation des institutions spécialisées des Nations Unies », *op. cit.*, p. 81 et suiv.

⁴¹ Victor-Yves Ghebali, « The politicisation of UN Specialized Agencies: A Preliminary Analysis », *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 14, n° 3, hiver 1985, p. 317-334, p. 330.

⁴² Gene M. Lyons, David A. Baldwin et Donald W. McNemar, « “The politicization” Issue in the UN Specialized Agencies », *op. cit.*, p. 86.

⁴³ Rosa Freedman, *The United Nations Human Rights Council: A Critique and Early Assessment*, Routledge, Londres, 2013, 332 pages, p. 121.

⁴⁴ *Idid.*

⁴⁵ *Idid.*, p. 127 et suiv.

⁴⁶ Miko Lempinen, *The United Nations Commission on Human Rights and the Different Treatment of Governments: An Inseparable Part of Promoting and Encouraging Respect for Human Rights?*, *op. cit.*, p. 375.

⁴⁷ *Ibid.*

il est « difficile d'avoir un avis éclairé et définitif » disent-ils. Ils affirment « qu'il ne faudrait pas arriver à des conclusions fermées, car le sujet est complexe et contient des éléments qui appartiennent aux États parce qu'il y a la dimension politique ». Il s'agit, selon eux, d'un « concept qui reste flou », d'une « notion réversible » à laquelle « l'on fait tout dire » et dont « aucune définition globale ne permettrait de délimiter les contours », tant cela relève du « cas par cas » et du « jugement de valeur ». Leur approche de la politisation reste négative. En effet, les diplomates interrogés indiquent que la politisation est synonyme de « manipulation politique », de « distorsion des faits pour la réalisation d'un objectif » ou encore de « compromissions ». Il s'agit, selon certains délégués, d'« une vision dévoyée de la politique » qui doit être distinguée de « l'engagement politique ». Les diplomates associent également la politisation au « manque d'impartialité », aux « deux poids deux mesures », au « double standard » et à la « sélectivité ». Elle est perçue dans ce cas comme une « injustice » et est associée à l'inégalité de traitement entre les États. On retrouve ici les critiques qui ont été adressées à la Commission. Lors des entretiens certaines délégations ont également affirmé que la politisation consiste à « abuser de la question des droits de l'homme à des fins politiques, économiques, stratégiques, ou pour tout autre agenda caché qui n'a rien à voir avec les droits, l'objectif étant la poursuite d'intérêts spécifiques, y compris des intérêts bilatéraux ». Les droits de l'homme servant ainsi « d'habillage à une donnée politique » sont utilisés à des fins de domination. Il a été souligné, par ailleurs, que la politisation est flagrante lorsque les États privilégient « le résultat politique, la victoire d'un groupe sur un autre à la mise en œuvre concrète des droits de l'homme ».

Au-delà des différences sur la signification de la politisation des droits de l'homme, il est une autre divergence qui transparaît dans le débat sur la politisation qui est liée à l'aspect négatif et/ou positif de la politisation. En effet, selon les cas, la politisation est abordée soit comme un problème et un obstacle pour les droits de l'homme, soit au contraire comme un moyen de les réaliser. Deux tendances principales se dessinent dans la doctrine à ce propos.

L'avis le plus partagé au sein de la doctrine⁴⁸, mais également parmi les acteurs qui interviennent dans l'enceinte des Nations Unies, est que la politisation est un problème pour les droits de l'homme. En effet, l'opinion majoritaire parmi les diplomates témoigne d'une vision très négative de la politisation. Ils s'accordent à dire que c'est en raison de la politisation qu'il y a des problèmes de coopération dans le domaine des droits de l'homme.

Le point de vue minoritaire regroupe des auteurs plus nuancés dans leurs analyses. En effet, sans exclure le fait que la politisation puisse être un obstacle à la réalisation des droits de l'homme, ces derniers envisagent qu'elle puisse aussi leur être bénéfique. Parmi les auteurs qui partagent cette approche, on retrouve notamment Miko Lempinen, Theo van Boven, Gilbert Orsoni, Mutuma Ruteere et Gjovalin Macaj.

Ainsi, Theo van Boven affirme que « la politisation n'est pas nécessairement un phénomène [...] négatif⁴⁹ ». Bien au contraire, elle entraîne selon lui à long terme « un approfondissement et un élargissement de la notion même des droits de l'homme, ainsi qu'un renforcement des mécanismes d'information qui permettent d'identifier les violations de ces droits⁵⁰ ». L'idée que la politisation puisse être positive est également partagée par Gilbert Orsoni, qui admet que « selon les cas pourrait apparaître une bonne ou une mauvaise politisation⁵¹ ».

De même, Mutuma Ruteere, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, aborde la politisation comme une stratégie nécessaire à la mise en

⁴⁸ Vincent Chetail, « Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies : réformer pour ne rien changer ? », *op. cit.*, p. 140 ; Claire Callejon, *La réforme de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies : de la Commission au Conseil*, *op. cit.*, p. 330 ; Paulo Sergio Pinheiro, « Les États au sein de la Commission des droits de l'homme : la politisation des groupes », *op. cit.*, p. 109 ; Marina Eudes, « De la Commission au Conseil des droits de l'homme : vraie réforme ou faux-semblant ? », *op. cit.*, p. 600 ; Mamoud Zani, « D'une Commission des droits de l'homme "sélective" et "politisée" à un Conseil des droits de l'homme "impartial" et "objectif" », *op. cit.*, p. 191 ; Jose-Antonio Pastor Ridruejo, « Les procédures publiques spéciales de la Commission des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 260 ; Florian Reber, *Le Conseil des droits de l'homme : le rôle de la Suisse sous la loupe*, *op. cit.*, p. 58 ; Manfred Nowak, « The need for a world court of human rights », *op. cit.*, p. 252 et suiv.

⁴⁹ Theo C. van Boven, « Politisation et droits de l'homme », in Nicolas Jequier (dir.), *Les organisations internationales entre l'innovation et la stagnation*, Presses polytechniques romandes, Lausanne, 1985, 271 pages, p. 132 et suiv.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Gilbert Orsoni, « Le retrait des États-Unis et la crise de l'OIT », *op. cit.*, p. 721.

œuvre des droits de l'homme⁵². Dans le même sens, Giovalin Macaj affirme : « Politicization of human rights has contributed to [...] the expansions and consolidation of human rights⁵³. »

Enfin, Miko Lempinen écrit : « There is an acceptable and an unacceptable politicization⁵⁴. » L'auteur estime qu'il y a une politisation acceptable qui bénéficie aux droits de l'homme et une politisation qui, en revanche, est néfaste⁵⁵. Il est d'avis que, à partir du moment où les mesures prises ne vont pas à l'encontre des buts et objectifs assignés aux organes onusiens chargés des droits de l'homme, la politisation est acceptable, et ce quand bien même ces mesures seraient motivées par des considérations d'ordre politique⁵⁶. Pour l'auteur, la politisation qui est à bannir est celle qui résulte des initiatives entreprises dans le but d'empêcher les organes de l'ONU de réaliser leur mandat et de saper ainsi les efforts internationaux visant à assurer une meilleure protection des droits de l'homme⁵⁷. Cette forme de politisation, qui ne sert aucunement la cause des droits de l'homme, est inacceptable selon l'auteur.

Nous partageons le point de vue de la doctrine sur le caractère incontournable de la politisation, compte tenu de la nature politique des droits de l'homme et du Conseil des droits de l'homme, qui sera au centre de nos travaux. La politisation est en effet inévitable dans la mesure où les droits de l'homme étant « a sphere of activity particularly susceptible to politicization [...] and regularly the victim of double-speak where both ethical and diplomatic are mixed together⁵⁸ », la défense des droits de l'homme ne peut se faire autrement que de manière politisée. Comme Florian Reber l'écrit à juste titre : « Rien n'est plus dépendant de la politique que les droits de l'homme⁵⁹. » Effectivement, pour reprendre les propos de Martti Koskenniemi : « Ce que signifient les droits de l'homme et la façon dont ils sont compris, limités, appliqués [...] est fonction de la politique⁶⁰. » De même, comme le souligne Gilbert Orsoni : « Comment pourrait-on penser que tout ce qui touche aux droits de l'homme [...] demeure indifférent à la politique menée par les gouvernements respectifs ? [...] Lorsque les droits de l'homme [...] sont en cause, comment ne pas toucher à un minimum de politisation ? À moins de se résoudre à ne prendre aucune décision, [...] il était automatique que des débats portant sur des aspects essentiels de la vie en société refléteraient au moins en partie les clivages qui divisent la société internationale⁶¹. »

Avec les droits de l'homme, on est au cœur d'un discours essentiellement politique, puisqu'ils s'adressent en premier lieu à l'État et concernent ses relations avec les individus. En effet, c'est le comportement de l'État vis-à-vis des personnes se trouvant sur son territoire qui, avant tout, est remis en cause avec la question des droits de l'homme. Un ancien Ambassadeur interrogé au sujet de la politisation des droits de l'homme affirme ainsi : « Les droits de l'homme sont un domaine sensible dès lors qu'ils sont au cœur de l'exercice du pouvoir. C'est donc normal qu'ils soient politiques. ». De même Hélène Ruiz-Fabri indique : « La revendication des droits de l'homme est d'abord un discours qui s'adresse au pouvoir, c'est-à-dire à l'État, à partir du moment où celui-ci concentre le pouvoir⁶². ».

⁵² Mutuma Ruteere, « Politicization As a Strategy for Recognition and Enforcement of Human Rights in Kenya », *Human Rights Review*, vol. 7, n° 2, (2006), p. 6-16.

⁵³ Giovalin Macaj, « Unintended realizations: how and why politicization strengthens human rights », document préparé pour le premier atelier européen d'études internationales, 5-8 juin 2013, Tartu, Estonie, p. 1-26, p. 2.

⁵⁴ Miko Lempinen, *The United Nations Commission on human rights and the different treatment of governments: an inseparable part of promoting and encouraging respect for human rights?*, *op. cit.*, p. 376.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 367.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 376.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Vincent Chetail, « The Human Rights Council and the Challenges of the United Nations System on Human Rights: Towards a Cultural Revolution? », *op. cit.*, p. 196.

⁵⁹ Florian Reber, *Le Conseil des droits de l'homme : le rôle de la Suisse sous la loupe*, *op. cit.*, p. 27.

⁶⁰ Martti Koskenniemi, *La politique du droit international*, Pedone, Paris, 2007, 423 pages, p. 203 ; Jose Antonio Pastor Ridruejo, « Les procédures publiques spéciales de la Commission des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 258.

⁶¹ Gilbert Orsoni, « Le retrait des États-Unis et la crise de l'OIT », *op. cit.*, p. 723, 725 et 730.

⁶² Hélène Ruiz-Fabri, « Droits de l'homme et souveraineté de l'État : les frontières ont-elles été substantiellement redéfinies ? » in *Les droits individuels et le juge en Europe. Mélanges en l'honneur de Michel Fromont*, Presses universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 2001, 473 pages, p. 371-399, p. 395.

En effet, la revendication des droits s'inscrit historiquement dans une logique de contestation et de limite du pouvoir⁶³. C'est encore le cas dans le discours actuel⁶⁴. Un haut fonctionnaire du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) considère que « la seule façon de régler les crises politiques et les violations des droits de l'homme qui interviennent dans ces contextes, c'est de faire en sorte que les États reconnaissent dans les droits de l'homme les limites aux actions qu'ils ne peuvent entreprendre ». Il ajoute : « Peu importe les motivations politiques, il y a des limites qu'on ne peut franchir qui sont les droits de l'homme. »

Les droits de l'homme sont incontestablement devenus un critère selon lequel on juge le régime politique d'un État⁶⁵. Comme l'écrit Pierre Imbert : « L'apport des droits de l'homme, c'est qu'ils ont introduit les notions de respectabilité, de légitimité de l'État⁶⁶. »

En outre, au-delà de la nature politique des droits de l'homme, l'ONU est une organisation intergouvernementale et les principaux organes onusiens chargés des droits de l'homme sont eux-mêmes des organes politiques. De fait, ces organes, y compris le Conseil des droits de l'homme qui est un organe intergouvernemental, ne sauraient fonctionner autrement que de manière politisée. Vincent Chetail souligne ainsi à propos de la Commission, et cela est valable pour le Conseil des droits de l'homme : « One cannot really be surprised: the Commission was by definition a political body because of its very intergovernmental composition. This is true of both the Commission on Human Rights in particular and the United Nations in general. Such intergovernmental bodies are nothing more, nothing less, than what their member States make of them⁶⁷. »

Si la politisation trouve incontestablement son origine dans la nature politique des droits de l'homme et le caractère intergouvernemental de l'ONU et du Conseil des droits de l'homme, en l'espèce nous examinerons les fondements de la politisation des droits de l'homme en lien avec les antagonismes de l'institutionnalisation politique des droits de l'homme telle qu'elle a été réalisée à l'ONU. Nous considérons, en effet, que la politisation provient de l'ambivalence des dispositions de la Charte et de la nature antagonique des acteurs onusiens intervenant dans le domaine des droits de l'homme.

S'agissant de la signification de la politisation dans le cadre de cette étude, nous admettons qu'elle puisse être entendue à la fois comme l'instrumentalisation politique des droits de l'homme⁶⁸ et l'influence des facteurs et des considérations d'ordre politique dans la définition et la mise en œuvre des droits de l'homme. Elle sera entendue, en la circonstance, comme « l'instrumentalisation politique des droits de l'homme qui conduit à une interprétation et une mise en œuvre politicienne du droit international des droits de l'homme ». Cette politisation est problématique car elle limite, selon nous, la coopération dans le domaine des droits de l'homme et affecte profondément l'universalité des droits de l'homme, en raison notamment de la mise en œuvre de politiques politiciennes, c'est-à-dire de politiques qui font fi de la promotion et de la protection des droits de l'homme, ainsi que de leur universalité.

La politisation soulève le problème majeur de l'efficacité de la coopération internationale dans le domaine des droits de l'homme, à partir du moment où les États, mais également certains acteurs non gouvernementaux, instrumentalisent le Conseil des droits de l'homme et les mécanismes de suivi instaurés par cet organe à des fins autres que les droits de l'homme. En l'occurrence, les acteurs non gouvernementaux incluent les organisations non gouvernementales (ONG), les experts indépendants issus du système des procédures spéciales et des organes de traités, ainsi que le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH).

⁶³ Sur ce point, voir notamment : Danièle Lochak, *Les droits de l'homme*, La Découverte, Paris, 3^e édition, 2009, 128 pages, p. 3 ; Ernest Hamburger, « Droits de l'homme et relations internationales », *op. cit.*, p. 311 ; Frédéric Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, PUF, Collection droit fondamental, Paris, 11^e édition, 2012, 935 pages, p. 51 ; Jacques Mourgeon, *Les droits de l'homme*, PUF, que sais-je, Paris, 8^e édition, 2003, 127 pages, p. 21 et suiv.

⁶⁴ Florian Reber, *Le Conseil des droits de l'homme : le rôle de la Suisse sous la loupe*, *op. cit.*, p. 27.

⁶⁵ Gérard Marcou, « Réflexions sur l'origine et l'évolution des droits de l'homme », in *Service public et libertés. Mélanges offerts au professeur Robert-Edouard Charlier*, Éditions de l'université et de l'enseignement moderne, 1981, 895 pages, p. 635-653, p. 635 ; Hubert Thierry, « La protection internationale des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 26.

⁶⁶ Société française pour le droit international, *La protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international*, Colloque de Strasbourg, Pedone, Paris, 1998, 344 pages, p. 283.

⁶⁷ Vincent Chetail, « The Human Rights Council and the Challenges of the United Nations System on Human Rights: Towards a Cultural Revolution? », *op. cit.*, p. 196.

⁶⁸ Gjovalin Macaj, « Unintended realizations: how and why politicization strengthens human rights », *op. cit.*, p. 1.

Par ailleurs, la politisation remet aussi en cause le fondement même des droits de l'homme, à savoir leur universalité. Comme nous le verrons, la politisation fragilise le compromis politique et l'acquis majeur de l'universalité, l'indivisibilité, l'indissociabilité et l'interdépendance des droits de l'homme obtenus lors de la Conférence mondiale des droits de l'homme de Vienne en 1993. On assiste en effet à une interprétation politicienne des normes internationales relatives aux droits de l'homme, qui se caractérise par une hiérarchie entre les différents droits et une marginalisation de certains individus qui sont exclus de la protection internationale des droits de l'homme. En outre, ces dernières années, la politisation s'est orientée vers un processus inquiétant d'érosion des droits de l'homme les plus fondamentaux, qui fragilise davantage l'universalité de ces droits.

Cela nous amène à nous interroger sur les initiatives qui pourraient être mises en œuvre, afin de consolider les droits de l'homme dans leur universalité et faire en sorte qu'ils demeurent un objectif de premier plan au sein de l'ONU. La possibilité d'initier un processus qui permettrait de considérer davantage les droits de l'homme comme un projet politique commun, solidement ancré dans l'universalité, devrait être envisagée. L'ONU devrait entreprendre des efforts supplémentaires afin de fédérer les États membres autour d'un véritable projet politique commun. Il s'agirait par un tel processus de renforcer la dimension politique des droits de l'homme, dans le sens du mot anglais *policy*, qui renvoie au développement d'une politique générale impliquant des orientations spécifiques, la mise en œuvre de principes directeurs et des moyens d'action renforcés⁶⁹. Ce processus pourrait s'appuyer sur une approche globale qui aurait pour assise le principe de l'universalité et recouvrirait un ensemble d'initiatives, y compris institutionnelles, pour faire face efficacement aux méfaits de la politisation et relever ainsi le défi de la coopération universelle dans le domaine des droits de l'homme.

Ainsi, eu égard à ce qui précède, nous examinerons dans un premier temps les origines de l'inévitable politisation des droits de l'homme, pour ensuite nous focaliser sur la remise en cause de l'universalité des droits de l'homme résultant de la politisation, avant d'envisager dans quelle mesure un processus destiné à faire des droits de l'homme un projet politique commun réellement universel peut être mis en œuvre, à travers une approche globale centrée sur l'universalité et certains développements institutionnels.

Nous précisons que la présente étude s'appuie sur des informations résultant d'entretiens que nous avons menés auprès du corps diplomatique de différentes représentations permanentes à Genève, d'organisations non gouvernementales, de fonctionnaires du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, ainsi que d'experts indépendants du système onusien. Compte tenu du caractère sensible de certains échanges, notamment ceux réalisés auprès des délégués gouvernementaux, nous avons choisi de ne pas mentionner les noms des personnes interrogées dont les propos sont cités dans notre étude. Nous avons conscience du caractère aléatoire de ce procédé.

⁶⁹ Gérard Cornu (dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, Collection quadrige Manuels, 8^e édition, Paris, 2007, 986 pages; *Dahl's Law Dictionary. Dictionnaire juridique Dahl*, Third Edition/Troisième édition, Hein & Co., Buffalo, New York, Dalloz, Paris, 2007, 685 pages.

PARTIE I. ORIGINE DE L'INÉVITABLE POLITISATION DES DROITS DE L'HOMME : LES AMBIVALENCES DE L'INSTITUTIONNALISATION POLITIQUE DES DROITS DE L'HOMME

La politisation des droits de l'homme trouve selon nous son origine dans les ambivalences de l'institutionnalisation politique des droits de l'homme telle qu'opérée par l'ONU. D'une part, les dispositions même de la Charte instaurent, de manière ambivalente, les bases de la coopération internationale en affirmant, d'un côté, que l'Organisation a pour but la réalisation et le respect effectif des droits de l'homme et, de l'autre, que le principe de la souveraineté nationale doit être préservé. Cette transition des droits de l'homme à un environnement politique international s'est soldée par une intégration progressive du discours relatif aux droits de l'homme dans les politiques étrangères des États, qui a accentué la politisation dans l'enceinte de l'ONU. En effet, étant intégrés aux objectifs de politique étrangère, les droits de l'homme ne peuvent échapper à une instrumentalisation politique.

En outre, l'institutionnalisation politique des droits de l'homme aux Nations Unies a donné naissance à des institutions antagoniques dont la nature diffère. D'un côté, il y a les organes intergouvernementaux composés d'États qui ont la mainmise sur le système, en sont les décideurs, les pourvoyeurs et, de l'autre côté, les acteurs non gouvernementaux qui font contrepoids aux États et qui sont perçus comme des acteurs « dépolitisés » ; c'est-à-dire des acteurs qui, à priori, ne sont pas intéressés par la poursuite d'intérêts susceptibles de contrevenir aux droits de l'homme, comme cela est le cas pour certains gouvernements.

En soi, l'antagonisme des acteurs n'est pas problématique. Au contraire, ces derniers peuvent être complémentaires dans leur action en faveur des droits de l'homme et rendre ainsi la coopération plus efficace en vue de résultats positifs. Cependant, cet antagonisme institutionnel est à double tranchant dès lors qu'il est également source de politisation.

Aussi, convient-il de se pencher sur les fondements de la politisation des droits de l'homme au sein de l'ONU. Nous mettrons l'accent, en premier lieu, sur l'ambivalence de la Charte de l'ONU, dont les dispositions créent un conflit entre les droits de l'homme et la souveraineté nationale des États. Nous examinerons ensuite la place des droits de l'homme dans les politiques étrangères. Subséquemment, nous analyserons la seconde source de la politisation, qui résulte des antagonismes institutionnels propres à l'ONU.

CHAPITRE I.

L'AMBIVALENCE DE LA CHARTE ET LE DÉVELOPPEMENT DES DROITS DE L'HOMME DANS LES POLITIQUES ÉTRANGÈRES

En intégrant des dispositions relatives aux droits de l'homme dans la Charte des Nations Unies, l'ONU formalise le passage à la politique internationale des questions relatives aux droits de l'homme, et ce de manière globale et non plus sectorielle, comme cela était le cas avec la Société des Nations. L'Organisation procède ainsi à une politisation institutionnelle des droits de l'homme en les entérinant comme un objectif de la coopération internationale. Cependant, l'institutionnalisation politique des droits de l'homme s'est faite avec prudence. En effet, les rédacteurs de la Charte ont pris soin d'inclure des dispositions qui rappellent que la coopération internationale dans le domaine des droits de l'homme ne saurait se faire au détriment du respect des principes clés de la souveraineté nationale, de l'intégrité territoriale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des États membres.

Par ailleurs, l'institutionnalisation politique des droits de l'homme a contribué à leur inclusion dans les politiques étrangères des États ; les droits de l'homme font désormais partie intégrante de la politique étrangère de la plupart des États membres. Cependant, les autres objectifs de politique étrangère sont parfois privilégiés au détriment de la promotion et de la protection des droits de l'homme.

SECTION I. LA POURSUITE DE « L'IDÉAL » DES DROITS DE L'HOMME DANS LE RESPECT « RÉALISTE » DE LA SOUVERAINETÉ NATIONALE

L'article premier, paragraphe 3, de la Charte affirme que l'ONU a pour objectif la réalisation effective et universelle des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il s'agit de la première consécration générale des droits de l'homme dans un traité international. En même temps, la Charte inclut une clause de réserve qui en limite la portée. La clause de l'article 2, paragraphe 7, de la Charte interdit aux Nations Unies d'intervenir dans les affaires qui relèvent de la compétence nationale des États. En procédant de la sorte, les rédacteurs de la Charte ont créé un conflit entre les buts et les principes de l'Organisation, s'agissant de la réalisation des droits de l'homme. Ultérieurement, les buts et les principes de la Charte seront réconciliés dans ce domaine. Il y a désormais un consensus général pour reconnaître que, en vertu de la Charte, la promotion des droits de l'homme est une préoccupation légitime de la communauté internationale qui a, de ce fait, un droit de regard sur ce qui se passe dans les États, sans que cela ne soit assimilé à de l'ingérence.

Cependant, en opposant les buts et principes de l'ONU, la Charte a ouvert la porte à la politisation des droits de l'homme dans l'enceinte des Nations Unies. En effet, en dépit de l'interprétation évolutive des dispositions de la Charte, certains États, attachés au respect de leur souveraineté continuent de faire prévaloir les dispositions de l'article 2, paragraphe 7, sur celles de l'article premier, paragraphe 3. Ainsi, dans la pratique, les tensions entre les buts et principes de l'ONU persistent, telles que le démontrent notamment les réserves exprimées par certains États vis-à-vis de la responsabilité de protéger.

A. DE L'OPPOSITION ENTRE LES BUTS ET LES PRINCIPES DE L'ONU AU DROIT DE REGARD INTERNATIONAL

En créant l'ONU, l'intention première des rédacteurs de la Charte n'était pas de reconnaître à la nouvelle organisation un droit de regard sur la situation des droits de l'homme dans les États. Les rédacteurs de la Charte n'entendaient pas créer une organisation qui, ne tenant pas compte de la souveraineté nationale des États, serait à même de contrôler leurs comportements vis-à-vis des personnes relevant de leur juridiction⁷⁰. En même temps, de graves violations venaient d'être commises durant la Seconde Guerre mondiale et l'opinion publique internationale, en particulier aux États-Unis, souhaitait vivement que les droits de l'homme figurent dans la Charte de la nouvelle Organisation.

⁷⁰ Ernest Hamburger, « Droits de l'homme et relations internationales », *op. cit.*, p. 401 et suiv.

Par conséquent, ces États ne pouvaient ignorer la question de la protection des droits de l'homme en se focalisant uniquement sur les questions de paix et de sécurité internationales. Ils ont dès lors intégré la réalisation des droits de l'homme parmi les buts de l'Organisation dans l'article premier de la Charte⁷¹.

Cependant, cette inclusion des droits de l'homme se fera avec circonspection et de manière ambivalente. En effet, immédiatement après l'article premier de la Charte, ses rédacteurs prévoient un ensemble de principes auxquels l'Organisation et les États membres doivent se soumettre afin de réaliser les objectifs assignés à l'ONU. Parmi ces principes consacrés à l'article 2 de la Charte figurent le principe de l'égalité souveraine et une clause de réserve très importante, qui interdit aux Nations Unies d'intervenir dans les affaires intérieures des États membres. En somme, d'un côté, les États donnent un mandat à l'Organisation et, de l'autre, le lui reprennent, créant ainsi un conflit entre les buts et principes de l'Organisation relatifs aux droits de l'homme⁷². C'est à ce niveau que se situe l'ambivalence qui donne lieu à la politisation dans l'enceinte de l'ONU, lorsque les droits de l'homme sont abordés.

En ce qui concerne les objectifs de l'ONU, l'article premier, paragraphe 3, de la Charte affirme que les Nations Unies ont pour but de « réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, 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 religion⁷³ ».

Cet objectif est réaffirmé dans l'article 55, alinéa c, qui énonce que les Nations Unies « favoriseront [...] le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion⁷⁴ ». Aux termes de la Charte, il est entendu que la réalisation de cet objectif se fera par la coopération. L'article 56 indique en effet que « les Membres s'engagent, en vue d'atteindre les buts énoncés à l'Article 55, à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation ».

En ce qui concerne les principes, l'article 2, paragraphe 1⁷⁵, rappelle que le pilier central de l'Organisation est « l'égalité souveraine de tous ses Membres », et l'article 2, paragraphe 7, précise « qu'aucune disposition de la [...] Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État⁷⁶ ».

⁷¹ Pour un historique des différentes propositions relatives aux droits de l'homme dans le projet de la Charte de l'ONU, voir Jean-Bernard Marie, *La Commission des droits de l'homme de l'ONU*, op. cit., p. 14 et suiv. ; Jean-Bernard Marie et Nicolas Questiaux, « Article 55, alinéa c », in Jean-Pierre Cot, Alain Pellet et Mathias Forteau (dir.), *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, vol. II, Economica, Paris, 3^e édition, 2005, 2 363 pages, p. 1481-1503, p. 1481 et suiv.

⁷² Sur les buts et les principes, voir Bruno Simma, Daniel-Erasmus Khan, Georg Nolte et Andreas Paulus (éd.), *The Charter of the United Nations: A commentary*, 3^e édition, vol. I, Oxford University Press, Oxford, 2012, 1 236 pages, p. 107 et suiv. ; Michel Virally, *L'organisation mondiale*, op. cit., p. 324 et suiv. ; Mohammed Bedjaoui, « Article premier (commentaire général) », in Jean-Pierre Cot, Alain Pellet et Mathias Forteau (dir.), *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, vol. I, Economica, Paris, 3^e édition, 2005, 1 366 pages, p. 313-326.

⁷³ Pour un commentaire de l'article premier, paragraphe 3, de la Charte, voir Oliver de Frouville, « Article premier, paragraphe 3 », in Jean-Pierre Cot, Alain Pellet et Mathias Forteau (dir.), *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, vol. I, Economica, Paris, 3^e édition, 2005, 1 366 pages, p. 357-378 ; Bruno Simma, Daniel-Erasmus Khan, Georg Nolte et Andreas Paulus (éd.), *The Charter of the United Nations: A commentary*, op. cit., p. 107.

⁷⁴ Pour un commentaire de l'article 55, c, voir Bruno Simma, Daniel-Erasmus Khan, Georg Nolte et Andreas Paulus (éd.), *The Charter of the United Nations: A commentary*, 3^e édition, vol. II, Oxford University Press, Oxford, 2012, 2 405 pages, p. 1565 et suiv.

⁷⁵ Pour une analyse de l'article 2, paragraphe 1, voir notamment les études réunies par M. Di Gore Simmala, *Le principe de l'article 2, §1 de la Charte des Nations Unies entre théorie et pratique. Journée d'étude organisée par le CECOJI Pôle Droits de l'homme, Poitiers, le 14 octobre 2011*, Collection de la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, Université de Poitiers, Presses universitaires juridique de Poitiers, LGDJ, Lextenso éditions, 2013, 208 pages.

⁷⁶ Sur la portée et la signification de l'article 2, paragraphe 7, voir Hersch Lauterpacht, « The International Protection of Human Rights », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 70, 1947, p. 5-107, et plus particulièrement p. 13-55 ; Gérard Cohen-Jonathan, « Conclusions générales : La protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international », in Société française pour le droit international, *La protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international*, Colloque de Strasbourg, Pedone, Paris, 1998, 344 pages, p. 307-341 ; Gilbert Guillaume « Article 2, paragraphe 7 », in Jean-Pierre Cot, Alain Pellet et Mathias Forteau (dir.), *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, vol. I, Economica, Paris, 3^e édition, 2005, 1 366 pages, p. 485-507 ; Marc Bossuyt, « Human

Comme le précise Kevin Boyle : « The United Nations and particularly its human rights institutions have been and continue to be shaped by the tensions between provisions in its Charter which address the issue. [...] Thus the history of international progress on human rights has been built through shifting understanding of the interplay between articles 1 and 2(7) of the Charter⁷⁷. » De même, Joseph Maïla affirme que « le système international repose [...] sur une tension entre ces deux piliers que sont l'égalité souveraine des États et l'universalité des droits de l'homme⁷⁸ ».

L'ambivalence entre les buts et les principes, qui découle de la lettre même de la Charte, mènera à la politisation des organes onusiens des droits de l'homme. Les États pourront ainsi s'appuyer sur cette ambiguïté pour refuser de coopérer avec l'Organisation, en particulier lorsqu'il s'agira d'examiner des violations des droits de l'homme.

Les États qui adoptent une telle attitude sont généralement ceux qui se méfient du système onusien. Pour ces États, souscrire des engagements au niveau international est risqué. Ratifier un traité, c'est se lier davantage et être éventuellement appelé à modifier sa législation ou sa politique nationale pour la conformer aux dispositions internationales. De même, accepter une procédure de contrôle revient à s'exposer à des difficultés, à la critique et à devoir se justifier. Or, les États n'apprécient guère qu'on les critique. Invoquer la non-ingérence dans les affaires intérieures est donc une manière de se soustraire à la critique⁷⁹.

En outre, pour certains États, accorder trop de pouvoir aux organes de l'ONU peut fragiliser le pouvoir en place. En effet, à partir du moment où un État n'est pas en mesure, par ses institutions, de garantir les droits de l'homme et d'éviter de graves violations, c'est la légitimité du gouvernement en place qui est contestée. Or, la remise en cause de la légitimité des autorités peut induire un changement de gouvernement, donc une perte du pouvoir pour les autorités en place. L'élection ou la réélection, à court ou à moyen terme, sont souvent des objectifs primordiaux et, dans cette optique, les engagements internationaux relatifs aux droits de l'homme peuvent « compliquer » l'accès ou le maintien au pouvoir. Parfois, ces États brandissent le principe de la non-ingérence pour se défendre, non pas contre une initiative onusienne à proprement parler, mais davantage contre un autre État⁸⁰. Ils perçoivent souvent derrière l'action de l'ONU l'intervention d'autres États qui, par l'entremise des organes de l'ONU, veulent porter atteinte à leur souveraineté et à leurs intérêts.

Ainsi, pendant près de vingt ans, en raison de ce conflit entre les buts et les principes de l'ONU, la Commission des droits de l'homme ne sera pas autorisée à examiner les cas de violation. Il faudra attendre 1967 pour qu'un revirement s'opère. Ce seront les nouveaux États indépendants africains qui parviendront à contourner la restriction prévue par l'article 2, paragraphe 7, pour justifier leur campagne contre l'Afrique du Sud et le régime d'apartheid⁸¹.

Cette démarche initiée par les États africains pour infléchir la teneur de l'article 2, paragraphe 7, sera par la suite confortée par la jurisprudence de la Cour internationale de Justice (CIJ), dans l'affaire de la *Barcelona Traction* en 1970, ainsi que par la doctrine. De même, les États membres de l'ONU, lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de Vienne en 1993, vont concilier les buts et les principes de l'ONU, en les interprétant dans un sens plus favorable à la protection des droits de l'homme.

Il est désormais admis que les droits de l'homme sont une question internationale. En 1970, dans l'arrêt du 5 février relatif à l'affaire de la *Barcelona Traction*, la Cour internationale de Justice rejette la thèse selon laquelle la protection des droits de l'homme relèverait de la seule compétence des États concernés. En effet, selon la CIJ, il existe dans le domaine des droits de l'homme des obligations qu'elle considère comme des obligations *erga omnes*. En

Rights and Non-Intervention in Domestic Matters », *Revue de la Commission internationale de juristes*, n° 35, décembre 1985, p. 45-52 ; Nigel S. Rodley, « The Evolution of United Nations Charter-based Machinery for the Protection of Human Rights », *European Human Rights Law Review*, vol. 3, n° 1, 1997, p. 4-10.

⁷⁷ Kevin Boyle (éd.), *New Institutions for Human Rights Protection*, Oxford University Press, New York, 2009, 217 pages, p. 15 et 16.

⁷⁸ Joseph Maïla, « L'évolution du concept de responsabilité de protéger », in Anne-Laure Chaumette et Jean-Marc Thouvenin, *La responsabilité de protéger, dix ans après. The responsibility to protect, ten years on*, Actes du colloque organisé le 14 novembre 2011 par le CEDIN, Paris, Pedone, 2013, 206 pages, p. 41-45, p. 42.

⁷⁹ Hubert Thierry, « La protection internationale des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 25.

⁸⁰ Imre Szabo, « Fondements historiques et développement des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 38.

⁸¹ *Ibid.*

vertu de ces obligations, tous les États, ainsi que toutes les organisations internationales compétentes, sont habilités à agir pour protéger les victimes de violation⁸².

La notion d'obligation *erga omnes* postule « l'institution corollaire d'une sorte d'*actio popularis* telle que tout État pourrait poursuivre les violations d'une obligation de ce type afin d'assurer le respect du droit⁸³ ». La particularité de ces obligations réside ainsi dans le fait qu'elles sont imposées aux États vis-à-vis des individus, en tant que titulaires des droits garantis, mais également à l'égard de la communauté internationale dans son ensemble. Cela signifie que chaque État ayant « un intérêt juridique à agir » a le droit de réclamer le respect par les autres États de leurs obligations relatives aux droits de l'homme. En somme, les États s'engagent les uns envers les autres à respecter leurs obligations⁸⁴.

La jurisprudence de la CIJ sera confirmée par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies dans son Observation générale n° 31, du 26 mai 2004, relative à la nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte. Le Comité y affirme que « les règles concernant les droits fondamentaux de la personne humaine sont des obligations *erga omnes*⁸⁵ ». Il indique explicitement que, en vertu de ces obligations, « chacun des États parties [au Pacte international relatif aux droits civils et politiques] possède un intérêt juridique dans l'exécution par chacun des autres États parties de ses obligations⁸⁶ ».

Selon la doctrine majoritaire, les droits de l'homme sont un sujet de préoccupation internationale et ne relèvent pas de la compétence nationale exclusive de l'État⁸⁷ ; elle considère que la communauté internationale a un droit de regard sur la manière dont les États respectent les droits de l'homme dans leurs territoires. Par conséquent, ces derniers ne peuvent plus faire valoir le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures. Ainsi, pour Emmanuel Decaux : « La question des droits de l'homme est [...] expressément internationalisée comme un objet banal de la coopération entre les États ou entre ceux-ci et l'Organisation⁸⁸. » Luigi Condorelli considère également comme indéniable le fait que la communauté internationale ait le droit de s'intéresser au sort réservé par les gouvernements aux individus vivant sur leur territoire⁸⁹. Prosper Weil estime que ce principe est définitivement acquis et qu'aucun État ne peut se soustraire à sa responsabilité internationale, en prétendant que les droits de

⁸² CIJ, arrêt du 5 février 1970, *Barcelona traction, Light and Power Co Ltd (Belgique c. Espagne)*, Rec. 1970, par. 33, disponible sur <http://www.icj-cij.org/docket/files/50/5387.pdf> ; Gérard Cohen-Jonathan, « Conclusions générales : La protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international », *op. cit.*, p. 336 et suiv. ; Jean Combacau et Serge Sur, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 53 ; Alain Pellet, « La mise en œuvre des normes relatives aux droits de l'homme : "souveraineté du droit" contre souveraineté de l'État ? », *op. cit.*, p. 124 et suiv.

⁸³ Frédéric Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 82.

⁸⁴ Olivier de Frouville, « Building a Universal System for the Protection of Human Rights: The Way Forward », in M. Cherif Bassiouni et William A. Schabas (éd.), *New Challenges for the UN Human Rights Machinery. What Future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures?*, Intersentia, Cambridge, Anvers, Portland, 2011, 480 pages, p. 241-266, p. 262.

⁸⁵ Observation générale n° 31 [80], La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 mai 2004, par. 2, disponible sur http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.13&Lang=fr.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Sur l'internationalisation des droits de l'homme, voir notamment : Jean-Bernard Marie, *La Commission des droits de l'homme de l'ONU*, *op. cit.*, p. 8-13 ; Fatma Zohra Ksentini, *Les procédures onusiennes de protection des droits de l'homme : recours et détours*, Publisud, Paris, 1994, 246 pages, p. 5 et p. 10 ; Daniel Colard, « Relations internationales et diplomatie des droits de l'homme », *Défense nationale*, vol. 43, octobre 1987, p. 94 ; Patrick Wachsmann, *Les droits de l'homme*, 4^e édition, Dalloz, Paris, 2002, 1999, 180 pages, p. 5 et suiv. ; Claire Callejon, *La réforme de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies : de la Commission au Conseil*, *op. cit.*, p. 15 et suiv. ; Nicolas Valticos, « La démocratie et les droits de l'homme », *op. cit.*, p. 62 ; Kevin Boyle, « The United Nations Human Rights Council: Origins, Antecedents, and Prospects », *op. cit.*, p. 16 ; Laurence Boisson de Chazournes et Luigi Condorelli, « De la "responsabilité de protéger", ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie », *Revue générale de droit international public*, tome 110, vol. 1, 2006, p. 11-18, p. 13.

⁸⁸ Emmanuel Decaux, *Droit international public*, 5^e édition, Dalloz, Paris, 2006, 403 pages, p. 190.

⁸⁹ Société française pour le droit international, *La protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international*, *op. cit.*, p. 281.

l'homme relèvent de sa compétence nationale⁹⁰. Stelios Perrakis parle, quant à lui, d'une « légitime ingérence de la communauté internationale⁹¹ ». Quant à Hubert Thierry, il considère la non-ingérence comme un obstacle qu'il qualifie d'« arme juridique des coupables, mais aussi des innocents et des quasi-innocents qui redoutent d'être pris à parti⁹² ».

La pratique des Nations Unies confirmera cette position doctrinale dans les dispositions de la Déclaration de Vienne adoptée par consensus en 1993. Les États membres de l'ONU y affirment en effet que « la promotion et la protection de tous les droits de l'homme sont une préoccupation légitime de la communauté internationale⁹³ ».

En dépit d'une interprétation évolutive de la Charte visant à concilier les buts et les principes de l'ONU s'agissant de la réalisation des droits de l'homme, les tensions résultant de la contradiction entre l'article premier et l'article 2 de la Charte demeurent encore perceptibles. Elles ont par ailleurs été exacerbées suite à la réactualisation, en 2011, de la responsabilité de protéger dans le contexte de la crise libyenne, où les revendications liées au respect de la souveraineté, de la non-ingérence et de l'intégrité territoriale ont été exprimées avec véhémence⁹⁴.

B. TENSIONS PERSISTANTES ENTRE LES BUTS ET PRINCIPES DE L'ONU : LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER ET LE PRINCIPE DE LA NON-INGÉRENCE

La responsabilité de protéger a été formulée pour la première fois en 2001 par la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, créée à l'initiative du Canada⁹⁵. Ce concept sera repris en 2003 dans le rapport du groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement⁹⁶ et sera entériné par le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, dans son rapport du 24 mars 2005 intitulé « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous⁹⁷ ».

La responsabilité de protéger sera officiellement consacrée dans le Document final du Sommet mondial adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 60/1 du 16 septembre 2005, tirant ainsi les leçons de l'échec de l'ONU au Rwanda⁹⁸. Le Conseil de sécurité reprendra ce concept à son compte dans sa résolution 1674 du 28 avril 2006 relative à la protection des civils dans les conflits armés⁹⁹. De même, le Secrétaire général Ban Ki-moon apportera son appui à ce principe en créant, en 2007, le poste de Conseiller spécial pour la responsabilité de protéger¹⁰⁰. Il

⁹⁰ Prosper Weil, « Le droit international en quête de son identité », cours général de droit international public, *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 237, 1992, p. 9-370, p. 116 et 117.

⁹¹ Stelios Perrakis, « Le nouveau rôle élargi des droits de l'homme : esquisse de quelques considérations juridico-politiques » in Karel Vasak *Amicorum Liber, Les droits de l'homme à l'aube du XXI^e siècle*, Bruylant, Bruxelles, 1999, 1 189 pages, p. 723-745, p. 724.

⁹² Hubert Thierry, « La protection internationale des droits de l'homme », *Projet*, n° 151, janvier 1981, p. 15-27, p. 25.

⁹³ « Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Déclaration et Programme d'Action de Vienne, 14-25 juin 1993 », A/CONF.157/23, 12 juillet 1993, par. 4.

⁹⁴ Kevin Boyle (éd.), *New Institutions for Human Rights Protection*, *op. cit.*, 217 pages, p. 1.

⁹⁵ Andreas Zimmerman, « The Obligation to Prevent Genocide: Towards A General Responsibility To Protect? », in Ulrich Fastenrath, Rudolf Geiger, Daniel-Erasmus Khan, Andreas Paulus, Sabine Von Schorlemer et Christoph Vedder (éd.), *From Bilateralism To Community Interest: Essays in Honour of Judge Bruno Simma*, Oxford University Press, Oxford, 2011, 1 346 pages, p. 629-645, p. 630 ; Laurence Boisson de Chazournes et Luigi Condorelli, « De la “responsabilité de protéger”, ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie », *op. cit.*, p. 12.

⁹⁶ A/59/565, 2 décembre 2004, par. 203, disponible sur <http://www.un.org/french/secureworld/temp.html>.

⁹⁷ Rapport du Secrétaire général, « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous », A/59/2005, par. 126, par. 134 et 135, disponible sur <http://www.un.org/french/largerfreedom/toc.html>.

⁹⁸ Assemblée générale, « Document final du Sommet mondial de 2005 », A/RES/60/1, 24 octobre 2005, par. 138 et 139, disponible sur http://www2.ohchr.org/french/bodies/hrcouncil/docs/gaA.RES.60.1_Fr.pdf.

⁹⁹ S/RES/1674 (2006), 28 avril 2006, par. 4 : « Réaffirme les dispositions des paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial de 2005 relatives à la responsabilité de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, de la purification ethnique et des crimes contre l'humanité », disponible sur [http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/RES/1674\(2006\)](http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/RES/1674(2006)).

¹⁰⁰ Nabil Hajjami, *La responsabilité de protéger*, Bruylant, Collection de droit international, Bruxelles, 2013, 558 pages, p. 417 et suiv. ; Peter Hilpold, « From Humanitarian Intervention To Responsibility To Protect: Making Utopia True? », in

soumettra plusieurs rapports à ce sujet à l'Assemblée générale, y compris en 2009¹⁰¹, 2010¹⁰² et 2011¹⁰³, qui feront l'objet de débats informels¹⁰⁴.

Aux termes du Document final, la responsabilité de protéger est avant tout une responsabilité individuelle de l'État, à qui il incombe au premier chef de protéger les individus des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité, du génocide et du nettoyage ethnique. La communauté internationale prend le relais pour exercer une responsabilité collective lorsque l'État n'a pas la volonté ou la capacité de protéger sa population. La responsabilité de la communauté internationale est donc subsidiaire.

Le paragraphe 138 dudit document affirme ainsi que « c'est à chaque État qu'il incombe de protéger ses populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité ». Au paragraphe 139, il est indiqué qu'« il incombe également à la communauté internationale, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, de mettre en œuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés, conformément aux Chapitres VI et VIII de la Charte, afin d'aider à protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité [...] lorsque les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité ».

En consacrant la responsabilité de protéger, l'Assemblée générale confirme ainsi que l'interprétation de la Charte ne saurait se faire au détriment des droits de l'homme, sous prétexte du respect de la souveraineté nationale et de la non-ingérence. Elle se positionne au-delà d'un simple « droit de regard » de la communauté internationale pour envisager une véritable « intervention » de celle-ci afin de protéger les individus, et ce quand bien même l'État s'y opposerait.

La responsabilité de protéger a été mise en œuvre dans plusieurs situations¹⁰⁵. Elle a été évoquée par le Conseil de sécurité à propos de la situation au Soudan dans sa résolution 1706 (2006), qui se réfère aux paragraphes 138 et 139 du Document final¹⁰⁶. Le Conseil de sécurité s'y référera également de manière explicite dans les résolutions qu'il adopte en 2011 concernant la Libye. Il s'agit de la résolution 1970 (2011) du 26 février 2011¹⁰⁷, dans laquelle le Conseil de sécurité décide de saisir le procureur de la Cour pénale internationale sur la situation qui règne en Libye¹⁰⁸, et de la résolution 1973 (2011) du 17 mars 2011¹⁰⁹ qui « autorise les États membres qui ont adressé une

Ulrich Fastenrath, Rudolf Geiger, Daniel-Erasmus Khan, Andreas Paulus, Sabine Von Schorlemer et Christoph Vedder (éd.), *From Bilateralism To Community Interest: Essays in Honour of Judge Bruno Simma*, Oxford University Press, Oxford, 2011, 1 346 pages, p. 462-476, p. 473 et suiv.

¹⁰¹ Rapport du Secrétaire général, « La mise en œuvre de la responsabilité de protéger », A/63/677, 12 janvier 2009, disponible sur <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/63/677>.

¹⁰² Rapport du Secrétaire général, « Alerte rapide, évaluation et responsabilité de protéger », A/64/864, 14 juillet 2010, disponible sur <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/64/864>.

¹⁰³ Rapport du Secrétaire général, « Le rôle des accords régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger », A/65/877-S/2011/393, 28 juin 2011, disponible sur <http://www.un.org/en/ga/president/65/initiatives/Report%20of%20the%20SG%20to%20MS.pdf>.

¹⁰⁴ Nicolas Michel, « La responsabilité de protéger : une vue d'ensemble assortie d'une perspective suisse », *Revue de droit suisse*, vol. 131, tome II, 2012, p. 5-109, p. 28 et suiv.

¹⁰⁵ Bruno Simma, Daniel-Erasmus Khan, Georg Nolte et Andreas Paulus (éd.), *The Charter of the United Nations: A commentary, op. cit.*, p. 1213-1221 ; Gareth Evans, « The raison d'être, Scope And Limits Of The Responsibility To Protect », in Anne-Laure Chaumette et Jean-Marc Thouvenin, *La responsabilité de protéger, dix ans après. The responsibility to protect, ten years on*, Actes du colloque organisé le 14 novembre 2011 par le CEDIN, Paris, Pedone, 2013, 206 pages, p. 19-25 ; p. 23 et suiv.

¹⁰⁶ S/RES/1706 (2006), 31 août 2006, par. 2 du préambule, disponible sur http://www.un.org/docs/sc/unsc_resolutions06.htm.

¹⁰⁷ S/RES/1970 (2011), 26 février 2011, par. 9 du préambule, disponible sur [http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/RES/1970\(2011\)](http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/RES/1970(2011)).

¹⁰⁸ *Ibid.*, par. 4.

¹⁰⁹ S/RES/1973 (2011), 17 mars 2011, par. 4 du préambule, disponible sur http://www.un.org/docs/sc/unsc_resolutions11.htm.

notification au Secrétaire général [...] à prendre toutes mesures nécessaires [...] pour protéger les populations et les zones civiles menacées¹¹⁰ ».

Peu de temps après ces résolutions, le Conseil de sécurité réitère la responsabilité de protéger dans le préambule de la résolution 1975 (2011) du 30 mars 2011 relative à la situation en Côte d'Ivoire¹¹¹. De même, la résolution 1996 (2011) du 8 juillet 2011¹¹² du Conseil de sécurité concernant la création de la République du Soudan du Sud renvoie à la résolution 1674 (2006) du Conseil de sécurité sur la protection des civils en période de conflit armé, qui entérine la responsabilité de protéger¹¹³. Enfin, le 21 octobre 2011, il adopte la résolution 2014 (2011) concernant le Yémen, qui rappelle « qu'il incombe au premier chef au gouvernement yéménite de protéger sa population¹¹⁴ ».

Bien que consacrée au plus haut niveau par l'ONU et mise en pratique à plusieurs reprises par le Conseil de sécurité, la responsabilité de protéger ne fait pas l'unanimité. De nombreux États ne l'acceptent pas, la percevant comme un outil de déstabilisation et d'ingérence dangereux pour les États. Ainsi, lors des négociations relatives à la résolution 60/1 de l'Assemblée générale, plusieurs États ont exprimé des réserves vis-à-vis de ce principe, dont l'Algérie, Cuba, l'Égypte, l'Iran, le Pakistan, la Russie ou encore le Venezuela¹¹⁵.

Les réticences de ces États vis-à-vis de la responsabilité de protéger seront réitérées avec force suite à l'intervention de l'OTAN en Libye en 2011¹¹⁶. Des États se sont en effet élevés contre la manière dont la résolution 1973 (2011) du Conseil de sécurité avait été interprétée et mise en œuvre s'agissant de l'autorisation du recours à la force et du changement de régime qui s'en est suivi en Libye. Cet « incident » entraînera un blocage au niveau du Conseil de sécurité de la part de la Russie et de la Chine dans la gestion de la crise syrienne ; ces États se refusant à considérer la façon de régler la crise libyenne comme un précédent à répéter dans le cadre de futures interventions au titre de la responsabilité de protéger. Cela explique pourquoi la première résolution du Conseil de sécurité concernant la Syrie, adoptée le 14 avril 2012, ne mentionne pas la responsabilité de protéger¹¹⁷.

Le Brésil figure également parmi les pays qui ont exprimé des réserves au sujet des mesures prises en Libye. En novembre 2011, le Brésil avait soumis un document de réflexion exigeant une responsabilisation de la communauté internationale dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger afin que ce principe ne soit pas détourné de son objectif principal : qui est la protection des civils et nullement de servir d'autres intérêts et changer les régimes en place¹¹⁸.

En somme, pour une partie des États membres de l'ONU, la responsabilité de protéger ne saurait être invoquée pour justifier des opérations militaires non conformes à la Charte. Elle n'a pas été conçue ni pour contourner les

¹¹⁰ S/RES/1973 (2011), 17 mars 2011, *op. cit.*, par. 4.

¹¹¹ S/RES/1975 (2011), 30 mars 2011, par. 9 du préambule, disponible sur [http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/RES/1975%2520\(2011\)](http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/RES/1975%2520(2011)).

¹¹² S/RES/1996 (2011), par. 14 du préambule, disponible sur [http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/RES/1975%2520\(2011\)](http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/RES/1975%2520(2011)).

¹¹³ S/RES/1674 (2006), 28 avril 2006, *op. cit.*

¹¹⁴ S/RES/2014 (2011), 21 octobre 2011, par. 14 du préambule, disponible sur [http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/RES/2014%20\(2011\)](http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/RES/2014%20(2011)).

¹¹⁵ Andreas Zimmerman, « The Obligation to Prevent Genocide: Towards A General Responsibility To Protect? », *op. cit.*, p. 631 ; Laurence Boisson de Chazournes et Luigi Condorelli, « De la "responsabilité de protéger", ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie », *op. cit.*, *Revue générale de droit international public*, p. 12. Pour les différentes positions des États, voir <http://www.responsibilitytoprotect.org/>.

¹¹⁶ Sur la Libye, voir notamment Nils Andersson et Daniel Lagot, (dir.), *Responsabilité de protéger et guerres « humanitaires » : le cas de la Libye*, L'Harmattan, Paris, 2012, 155 pages; Nicolas Michel, « La responsabilité de protéger : une vue d'ensemble assortie d'une perspective suisse », *op. cit.*, p. 36 et suiv. ; Nicolas Rousseau, *Peut-on empêcher les crimes de masses ? La responsabilité de protéger à l'épreuve de la réalité*, Éditions Couleur livres Asbl, Bruxelles, 2012, 90 pages, p. 41 et suiv. ; Joseph Maïla, « L'évolution du concept de responsabilité de protéger », *op. cit.*, p. 45.

¹¹⁷ S/RES/2042 (2012), 14 avril 2012, disponible sur [http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/RES/2042%20\(2012\)](http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/RES/2042%20(2012)).

¹¹⁸ Nicolas Michel, « La responsabilité de protéger : une vue d'ensemble assortie d'une perspective suisse », *op. cit.*, p. 36 et suiv. ; Nicolas Rousseau, *Peut-on empêcher les crimes de masses ? La responsabilité de protéger à l'épreuve de la réalité*, *op. cit.*, p. 51 et suiv.

décisions du Conseil de sécurité ni pour justifier les changements de régimes¹¹⁹. Ils considèrent ainsi que la responsabilité de protéger ne saurait être une exception à la souveraineté nationale et à la non-ingérence¹²⁰.

Les réserves vis-à-vis de la responsabilité de protéger sont également perceptibles dans la portée juridique somme toute relative qui lui est reconnue, dans la mesure où elle ne provient pas d'un instrument juridique contraignant. La majorité des États refusent ainsi de lui reconnaître une quelconque valeur normative¹²¹. Ils lui accordent une valeur politique et morale. Par conséquent, même si les obligations qui sous-tendent ce principe découlent de la Charte et des obligations qu'ils ont souscrites dans le domaine des droits de l'homme, ces États semblent considérer la responsabilité de protéger davantage comme un instrument politique destiné à les amener à faire montre d'une plus grande volonté politique dans la prévention des crimes graves¹²².

Les divergences de vues sur la responsabilité de protéger montrent à quel point il est difficile, dans les faits, de surmonter la contradiction entre les principes et les buts de la Charte.

Comme le souligne Nicolas Michel : « La responsabilité de protéger tend à [...] surmonter l'apparente contradiction entre, d'une part, la souveraineté et, d'autre part, l'impératif d'assurer la protection de la population exposée au risque de graves exactions¹²³. » Il semblerait toutefois que cet objectif n'ait pas été atteint, car les revendications appelant à un plus grand respect de la souveraineté dans le contexte de la responsabilité de protéger sont vigoureuses. La discorde à propos de la responsabilité de protéger fait apparaître une divergence profonde entre les États membres sur la signification et la portée de la souveraineté, lorsqu'il s'agit des droits de l'homme.

Des États continuent à interpréter toute initiative provenant de l'extérieur et le moindre reproche quant à leur comportement vis-à-vis des droits de l'homme comme une violation du principe de non-ingérence. Pour ces États, le respect de la souveraineté reste un pilier de la mise en œuvre des droits de l'homme, étant entendu que cette souveraineté permet à l'État de se protéger contre toute intrusion extérieure.

Au regard de ce qui précède, il est évident que, dans la pratique, les principes de l'article 2, paragraphe 7, de la Charte résistent à la réalisation effective des droits de l'homme. La souveraineté nationale ne disparaît pas avec les droits de l'homme. Comme l'écrit Alain Pellet : « Même dans le domaine des droits de l'homme, s'affirme le caractère "irréductible" de la souveraineté¹²⁴. » En effet, elle subsiste en tant que principe du droit international public, en dépit de l'interprétation selon laquelle l'objectif des droits de l'homme l'emporte sur les principes de non-ingérence et de souveraineté.

L'ONU ne peut rien imposer aux États membres sans qu'ils n'y aient consenti, que ce soit en vertu de la Charte ou des conventions relatives aux droits de l'homme auxquelles ils ont adhéré et des engagements politiques qu'ils ont acceptés. La société internationale étant structurée de manière horizontale, un État ne peut être assujéti à aucune autorité supérieure. Il reste libre d'exercer les pouvoirs dont il dispose comme il l'entend, même si ces pouvoirs ne sont pas illimités¹²⁵. C'est regrettable, mais cela n'en reste pas moins une réalité à laquelle l'ONU et ses

¹¹⁹ Sur la responsabilité de protéger et la question du changement de régime, voir Nabil Hajjami, *La responsabilité de protéger*, *op. cit.*, p. 361 et suiv.

¹²⁰ Sur la responsabilité de protéger et la souveraineté, voir Patrick Daillier, « La "responsabilité de protéger" corollaire ou remise en cause de la souveraineté ? », in Société française pour le droit international, *La responsabilité de protéger*, Colloque de Nanterre, Pedone, Paris, 2008, 358 pages, p. 41-58, p. 53 et suiv.

¹²¹ Sur la valeur normative de la responsabilité de protéger, voir notamment Nicolas Michel, « La responsabilité de protéger : une vue d'ensemble assortie d'une perspective suisse », *op. cit.*, p. 28 et suiv. ; Andreas Zimmerman, « The Obligation to Prevent Genocide: Towards A General Responsibility To Protect? », *op. cit.*, p. 633 ; Nabil Hajjami, *La responsabilité de protéger*, *op. cit.*, p. 200 et suiv.

¹²² Bruno Simma, Daniel-Erasmus Khan, Georg Nolte et Paulus Andreas (éd.), *The Charter of the United Nations: A commentary*, *op. cit.*, p. 1212 et suiv.

¹²³ Nicolas Michel, « La responsabilité de protéger : une vue d'ensemble assortie d'une perspective suisse », *op. cit.*, p. 44.

¹²⁴ Alain Pellet, « La mise en œuvre des normes relatives aux droits de l'homme : "souveraineté du droit" contre souveraineté de l'État ? », in Hubert Thierry, Emmanuel Decaux (dir.), *Droit international et droits de l'homme : La pratique juridique française dans le domaine de la protection internationale des droits de l'homme*, Montchrestien, Paris, 1990, 296 pages, p. 101-140, p. 107.

¹²⁵ Hélène Ruiz Fabri, « Droits de l'homme et souveraineté de l'État : les frontières ont-elles été substantiellement redéfinies ? », *op. cit.*, p. 373.

mécanismes sont constamment confrontés. Danièle Lochak estime qu'il s'agit là du « point faible du système international de protection des droits de l'homme¹²⁶ ». Par ailleurs, il est une autre réalité à laquelle l'ONU doit faire face, qui est celle de l'instrumentalisation des droits de l'homme pour atteindre d'autres objectifs qui sont liés à la politique étrangère des États membres.

SECTION II. LA RÉALISATION DES DROITS DE L'HOMME TRIBUTAIRES DES OBJECTIFS DE POLITIQUES ÉTRANGÈRES

L'institutionnalisation politique des droits de l'homme a conduit à une prise en compte de plus en plus importante des droits de l'homme dans les relations internationales, au point qu'ils font désormais partie intégrante de la politique étrangère de la plupart des États membres de l'ONU. Cela n'est pas sans soulever des difficultés, dans la mesure où les États instrumentalisent les droits de l'homme pour atteindre d'autres objectifs de politique étrangère, attisant ainsi les tensions dans les relations interétatiques.

A. LES DROITS DE L'HOMME : UN OBJECTIF DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE

La doctrine s'accorde majoritairement à reconnaître que les droits de l'homme font partie intégrante de la politique étrangère des États. L'importance progressive donnée aux droits de l'homme sur la scène internationale et la reconnaissance concomitante d'un droit de regard international de la communauté internationale sur la situation des droits de l'homme des États membres, qui en a résulté, expliquent cette évolution. Comme l'indique Rusen Ergec : « Les droits de l'homme sont devenus une composante essentielle de la politique étrangère¹²⁷. » Pour certains, le fait que les droits de l'homme fassent partie intégrante de la politique étrangère « relève du lieu commun¹²⁸ ». Difficile, en effet, d'être un État membre de l'ONU qui a pour mandat d'assurer la promotion et la protection des droits de l'homme, sans intégrer cet élément dans sa politique étrangère¹²⁹.

La politique étrangère peut être définie comme « un processus, une dynamique destinée, comme toute politique, à réaliser au mieux les objectifs de l'État au sein du système international¹³⁰ ». Elle concerne les orientations et objectifs qu'un État donne à son action à l'étranger, ainsi que les stratégies qu'il entend appliquer pour assurer la défense de ses intérêts. C'est en effet par l'intermédiaire de sa politique étrangère que l'État s'efforce d'assurer la défense, sur la scène internationale, de l'intérêt national qu'il incarne¹³¹.

La politique étrangère est menée aux niveaux bilatéral et multilatéral¹³². Au niveau onusien, c'est le corps diplomatique accrédité auprès de l'ONU, via les missions permanentes, qui est chargé de s'assurer que les orientations et les objectifs de la politique étrangère sont dûment défendus. C'est par le biais des différentes résolutions qu'ils

¹²⁶ Danièle Lochak, *Les droits de l'homme*, op. cit., p. 47.

¹²⁷ Rusen Ergec, *Protection européenne et internationale des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 2^e édition refondue, 2006, 271 pages, p. 24.

¹²⁸ Claire Callejon, *La réforme de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies : de la Commission au Conseil*, op. cit., p. 17.

¹²⁹ Sur les politiques nationales et étrangères en matière de droits de l'homme, voir Peter R. Baehr et Monique Castermans-Holleman, *The Role of Human Rights in Foreign Policy*, Palgrave MacMillan, Londres, 3^e édition, 2004, 165 pages, p. 2 ; Roman Kuzniar, « Human Rights and International Relations », *The Polish Quarterly of International Affairs*, vol. 7, n° 3, 1998, p. 25-58, p. 47 et suiv. ; Evan Luard, « Human Rights and Foreign Policy », in Richard Pierre Claude et Burns H. Weston (dir.), *Human Rights in the World Community: Issues and Action*, University of Pennsylvania Press, 1989, p. 240-249 ; Peter R. Baehr, *The Role of Human Rights in Foreign Policy*, Londres, MacMillan Press, 1994, 210 pages ; Claire Callejon, *La réforme de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies : de la Commission au Conseil*, op. cit., p. 17 et suiv.

¹³⁰ Claude Roosens, Valérie Rosoux, et Tanguy de Wilde d'Estmael (dir.), *La politique étrangère : le modèle classique à l'épreuve*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles, 2004, p. 25.

¹³¹ *Ibid.*, p. 29.

¹³² *Ibid.*, Kuzniar (Roman), p. 56 et 57.

adoptent au sein des organes intergouvernementaux onusiens que les États mettent en œuvre les objectifs de leur politique étrangère¹³³.

La politique étrangère sert, entre autres, de vecteur aux valeurs qu'un État souhaite promouvoir en dehors de ses frontières ; cela implique que l'État identifie précisément ces valeurs et définisse les politiques et les moyens à mettre en œuvre, afin de les promouvoir sur la scène internationale ; autrement dit, il lui faut définir les droits de l'homme et les principes qu'il souhaite promouvoir et dans quel ordre de priorité : par exemple, privilégier la défense et la promotion des droits civils et politiques, mettre en avant le modèle démocratique, ou bien insister davantage sur la dimension économique, sociale et culturelle des droits de l'homme.

L'importance et la priorité accordées aux droits de l'homme dans la politique étrangère varient selon les États, les gouvernements au pouvoir et les contextes. D'un gouvernement à l'autre, y compris dans le même État, ou d'une période à l'autre, l'intérêt pour les droits de l'homme peut être différent¹³⁴. La place accordée aux droits de l'homme dans les politiques étrangères, tant au niveau des relations bilatérales que dans le cadre multilatéral onusien, est donc fonction de l'intérêt que l'État y trouve¹³⁵.

Un État peut ainsi décider de développer une politique extérieure des droits de l'homme particulièrement active et la distinguer de sa politique étrangère, ou au contraire faire le choix de l'inclure en tant que partie intégrante et interdépendante de celle-ci¹³⁶, la liant ainsi aux intérêts économiques, sécuritaires, politiques ou autres défendus dans ce cadre.

En outre, il est des États qui n'ont pas de politique étrangère globale dans le domaine des droits de l'homme. Ces États se positionnent davantage au « cas par cas », selon la situation¹³⁷. À l'inverse, d'autres États, généralement ceux qui ont des ressources financières et humaines importantes, parviennent à prédéfinir de manière globale et intégrée les objectifs et orientations nationales à faire prévaloir au niveau des organes des droits de l'homme onusiens, même si certains aspects ne sont pas complètement planifiés, car déterminés au gré de la conjoncture internationale¹³⁸.

Le problème avec l'intégration des droits de l'homme dans la politique étrangère c'est qu'ils sont inévitablement mis en balance avec d'autres objectifs et intérêts. Il est difficile de trouver un équilibre entre la promotion des droits de l'homme dans les autres États, via la mise en œuvre d'une politique étrangère « proactive dans le domaine des droits de l'homme », et la préservation des autres intérêts nationaux ou régionaux qui pourraient être affectés par un tel positionnement. Comme l'affirme Makau Wa Mutua : « Obviously human rights issues cannot be the only factors which determine foreign policy choices, nor should they be. Other vital interest such as trade could trump human rights in the calculus of geopolitics¹³⁹. » Alfred van Staden écrit en ce sens : « Foreign policy, [...] must be conducted in a setting where uncertainty, ambiguity, conflicts of interests and moral dilemmas are the order of the day. The implication is clear: human rights have to be balanced against other foreign policy concerns, many of which have moral content and moral claims of their own. The place human rights occupy in the hierarchy of interests will necessarily vary from occasion to occasion¹⁴⁰. »

Ainsi, les États peuvent se montrer réticents à dénoncer des violations des droits de l'homme dans les autres pays et choisir de se taire pour ne pas détériorer leurs relations bilatérales ou entraver les intérêts qu'ils jugent primordiaux¹⁴¹. Peter R. Baehr et Monique Castermans-Holleman soulignent : « Governments that want to

¹³³ Peter R. Baehr et Monique Castermans-Holleman, *The Role of Human Rights in Foreign Policy*, *op. cit.*, p. 2.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 3.

¹³⁵ Sur la subordination des politiques juridiques extérieures des États aux intérêts nationaux, voir en particulier Guy de Lacharrière, *La politique juridique extérieure*, Economica, Paris, 1983, 236 pages, p. 13-15.

¹³⁶ Marc Bossuyt, « Les droits de l'homme en tant qu'élément de politique étrangère », *Bulletin des droits de l'homme*, Nations Unies, Genève, 1989, p. 29-35.

¹³⁷ Roman Kuzniar, « Human Rights and International Relations », *op. cit.*, p. 52.

¹³⁸ Sur le caractère imprévisible de la politique étrangère, voir Claude Roosens, Valérie Rosoux et Tanguy de Wilde d'Estmael (dir.), *La politique étrangère : le modèle classique à l'épreuve*, *op. cit.*, p. 32 et suiv.

¹³⁹ Makau Wa Mutua, « Politics and Human Rights: An Essential Symbiosis », *op. cit.*, p. 153. Voir également Peter R. Baehr et Monique Castermans-Holleman, *The Role of Human Rights in Foreign Policy*, *op. cit.*, p. 45 et suiv.

¹⁴⁰ Alfred van Staden, « How Realistic is the Realist's Position on Human Rights? », *op. cit.*, p. 450.

¹⁴¹ Roman Kuzniar, « Human Rights and International Relations », *op. cit.*, p. 47.

promote human rights abroad do not set themselves an easy task. [...] Raising human rights issues may lead to [...] tensions with other countries¹⁴². »

Il est en effet des situations où les droits de l'homme ne sont pas mis en avant ouvertement dans la politique étrangère, et où les États rechignent à exercer des pressions, qu'elles soient discrètes ou publiques, dans le cadre des relations bilatérales ou onusiennes, sur d'autres gouvernements pour ne pas nuire à leurs intérêts. Les motivations d'une telle inaction peuvent être basées sur des considérations multiples, y compris économiques, politiques ou autres¹⁴³. Les exemples historiques ne manquent pas¹⁴⁴.

Louis Henkin, en parlant de la politique menée par l'administration du Président Reagan dans le contexte de la guerre froide, rappelle que « his principal foreign policy preoccupation is the struggle against communism. The administration views every non-Communist country as a potential friend which should not be criticized¹⁴⁵. » De même, Makau Wa Mutua fait allusion à la pratique de la politique étrangère des États-Unis pour ce qui est des droits de l'homme, en rappelant que « as a general rule pro-Western but despotic States [...] continued to receive military assistance. The Reagan administration continued American support for abusive client States by enlisting human rights as key ally in the struggle against communism¹⁴⁶. » Concernant l'administration Clinton, il souligne que, « despite its rhetorical defence of human rights, the Clinton administration has been more concerned with the promotion of democratic initiatives and trade opportunities than with the principled application of human rights norms¹⁴⁷. »

La Chine, aujourd'hui, est sans doute l'exemple le plus flagrant des difficultés à faire de la protection des droits de l'homme une priorité dans la politique étrangère lorsque des intérêts économiques sont en jeu. L'attrait que représente un contrat lucratif peut ainsi pousser un État à ne pas condamner les violations des droits de l'homme dans des pays qui représentent un marché attractif¹⁴⁸.

Néanmoins, dans certains cas, les intérêts des États peuvent coïncider avec la protection des droits de l'homme. C'est le cas, par exemple, des situations où les États trouvent un intérêt dans le maintien de la stabilité d'une région ou d'un pays, dans la mesure où les violations des droits de l'homme peuvent conduire à la déstabilisation de toute une région, et donc potentiellement à un coût financier important si une intervention militaire devait notamment être envisagée. Dans une telle situation, il paraît logique d'être particulièrement actif concernant le respect des droits de l'homme pour éviter les coûts inhérents à une intervention, d'autant plus que certains pays doivent justifier ce genre de dépenses devant les parlements nationaux.

Il est important de souligner que tous les pays n'ont pas les moyens d'une politique étrangère conséquente dans le domaine des droits de l'homme¹⁴⁹. Pour être efficace, une politique étrangère nécessite en effet des moyens financiers et humains, ainsi qu'un programme opérationnel structuré. Un diplomate interrogé indique aussi qu'« il est plus facile pour les pays occidentaux d'utiliser les droits de l'homme comme un outil de politique étrangère parce qu'ils sont plus développés et utilisent leur développement en leur faveur ».

¹⁴² Peter R. Baehr et Monique Castermans-Holleman, *The Role of Human Rights in Foreign Policy*, op. cit., p. 2.

¹⁴³ Nicolas Valticos, « La démocratie et les droits de l'homme », op. cit., p. 62.

¹⁴⁴ Roman Kuzniar, « Human Rights and International Relations », op. cit., p. 51.

¹⁴⁵ Jeffrey B. Whalen, « Does the Law of Human Rights Guide or Rationalize US Foreign Policy », *American Society of International Law, A.S.I.L.*, 1985, vol. 18/79, p. 1834, p. 22.

¹⁴⁶ Makau Wa Mutua, « Politics and Human Rights: An Essential Symbiosis », in Michael Byers (éd.), *The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2000, 354 pages, p. 149-175, p. 171. Sur la politique de Jimmy Carter dans le domaine des droits de l'homme, voir Stanley Hoffmann, « The Hell of good intentions », *Foreign Policy*, hiver 1977-1978, p. 3-26 ; Oscar Schachter, « Les aspects juridiques de la politique américaine en matière de droits de l'homme », *Annuaire français de droit international*, vol. 23, 1977, p. 53-74.

¹⁴⁷ *Ibid.* Sur la politique des droits de l'homme dans la politique étrangère américaine, voir notamment Nicolas Guillhot, « Entre juridisme et constructivisme : les droits de l'homme dans la politique étrangère américaine », *Critique internationale*, n° 38, 2008, p. 113-135 ; David P. Forsythe, « US Foreign policy and Human Rights: Situating Obama », *Human Rights Quarterly*, vol. 33, n° 3, p. 765-789.

¹⁴⁸ Roman Kuzniar, « Human Rights and International Relations », op. cit., p. 58.

¹⁴⁹ Hubert Thierry, « La protection internationale des droits de l'homme », *Projet*, n° 151, janvier 1981, p. 15-27, p. 21 et suiv.

La politique étrangère nécessite aussi d'influencer et de faire pression sur les autres États. Or, tous les États ne sont pas en mesure d'exercer une pression sur leurs homologues, qu'elle soit politique ou économique, par exemple en imposant des conditions pour l'octroi de bénéfices économiques, d'un appui militaire ou encore d'une aide au développement. Sur ce point, une distinction est généralement faite entre les grandes puissances et les « petits » États¹⁵⁰.

Les « petits » États sont généralement perçus comme ayant une influence limitée. Certains parmi ces États ne sont pas pleinement souverains, dans la mesure où leur politique étrangère est déterminée par des États plus puissants. Ils ont également, pour certains, des économies vulnérables, ce qui peut limiter leur marge de manœuvre¹⁵¹.

À l'inverse, les grandes puissances, de par leur position et les moyens de pression, notamment économiques, financiers et militaires, à leur disposition, sont réputées avoir la possibilité, si elles le décident, d'inciter ou contraindre un gouvernement à modifier ou infléchir sa politique.

Cependant, cela ne signifie pas que les petits États n'ont aucune influence¹⁵². Par le biais des relations diplomatiques bilatérales, ou par des initiatives conjointes avec d'autres pays au sein du système multilatéral des Nations Unies, leur influence peut être déterminante dans certains cas, d'autant que certains de ces petits pays sont parfois considérés comme étant moins politisés que les grandes puissances. En somme, pour reprendre les propos de Peter R. Baehr et Monique Castermans-Holleman : « In the field of human rights policy, superpowers are sometimes more successful in restraining other countries from human rights violations and stimulating respect for human rights, than small powers. In the end, they have the power to use force. [...] Nevertheless, small states might be more influential than expected¹⁵³. »

Parfois, même les États qui en ont les moyens ne les utilisent pas pour faire pression en vue de faire respecter les droits de l'homme. Cela est particulièrement vrai pour les grandes puissances. Avoir de l'influence et des moyens est primordial, encore faut-il que les États les utilisent pour avancer les droits de l'homme. À ce propos, Hubert Thierry souligne que les grandes puissances étant engagées dans le vaste contexte de la compétition politique mondiale ne peuvent guère échapper aux contradictions qui font que leur politique des droits de l'homme se heurte parfois à leurs intérêts stratégiques ou économiques. Selon lui : « La part qu'ils accordent aux droits de l'homme ne saurait être exclusive et c'est déjà beaucoup lorsqu'ils leur accordent une place pas trop mince ou ambiguë¹⁵⁴. »

Sans vouloir nier cette réalité, nous sommes d'avis qu'il est néanmoins important que les droits de l'homme figurent parmi les préoccupations de politique étrangère de tous les pays et qu'il est de leur intérêt d'encourager les autres États à les promouvoir et à les respecter. Quand bien même cela serait fait pour d'autres motivations que les droits de l'homme à proprement parler, l'essentiel est que les résultats sur le terrain soient positifs pour les victimes de violations et que cela se fasse dans le respect du droit international public. Nous faisons donc nôtres les propos de Marc Bossuyt qui rappelle que « rêver d'une politique étrangère exclusivement dominée par des considérations de droits de l'homme relèverait de l'utopie. Il faut néanmoins plaider avec insistance pour qu'une plus grande attention soit attachée à la dimension "droits de l'homme" dans la politique étrangère¹⁵⁵. » En outre, il est une autre dimension importante résultant du recours aux droits de l'homme dans la politique étrangère, à savoir celle de leur instrumentalisation.

B. LES CONFLITS ENTRE LES DROITS DE L'HOMME ET LES OBJECTIFS DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE

Un des diplomates interrogés affirme que « les droits de l'homme peuvent être un outil très efficace de politique étrangère », soulevant ainsi le problème de leur instrumentalisation. En effet, si les questions liées aux droits de l'homme sont bien souvent écartées dans le cadre de la politique étrangère au profit d'autres intérêts, elles peuvent,

¹⁵⁰ Frédéric Charillon (dir.), *Politique étrangère : nouveaux regards*, Presse de Sciences Po, Paris, 2002, 438 pages, p. 336-338.

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² Peter R. Baehr et Monique Castermans-Holleman, *The Role of Human Rights in Foreign Policy*, Palgrave MacMillan, Londres, 3^e édition, 2004, 165 pages, p. 2.

¹⁵³ *Ibid.*, p. 21 et suiv.

¹⁵⁴ Hubert Thierry, « La protection internationale des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 23.

¹⁵⁵ Marc Bossuyt, « Les droits de l'homme en tant qu'élément de politique étrangère », *Bulletin des droits de l'homme*, Nations Unies, Genève, 1989, p. 29-35, p. 35.

en revanche, être mises en avant pour mieux dissimuler la poursuite d'autres objectifs. En somme, dans un cas, on les écarte, et, dans l'autre, on les utilise comme un instrument pour atteindre des objectifs déterminés de politique étrangère. Le résultat au final est identique, les droits de l'homme ne sont pas une priorité.

Ainsi, les droits de l'homme sont « utilisés » pour reprendre les mots de Pierre Imbert¹⁵⁶ ; ce sont des instruments au service de politiques étrangères qui poursuivent d'autres objectifs que la sauvegarde de la dignité des individus. Ces objectifs peuvent être la déstabilisation d'un régime, la protection de marchés ou la recherche de la paix, mais le but ultime est rarement la protection des droits de l'homme¹⁵⁷.

Michel Virally critiquait déjà cette instrumentalisation des droits de l'homme dans le cadre de la politique étrangère. Il affirmait ainsi que, « dans la réalité des faits, bien que la politique étrangère soit au service de la cause des droits de l'homme, les droits de l'homme sont, plus souvent, un instrument de la politique étrangère où les intérêts politiques l'emportent sur l'intérêt pour les droits de l'homme ou pour les victimes de leurs violations¹⁵⁸ ». Ce qui fait dire à Pierre Imbert que « les politiques étrangères ne semblent pas vraiment affectées par le souci de faire respecter les droits de l'homme¹⁵⁹ ».

L'instrumentalisation des droits de l'homme dans le cadre de la politique étrangère est crainte par certains États, car elle est perçue comme la manifestation d'une volonté toujours plus grande de puissance de la part des États qui y ont recours. Il est vrai que la politique étrangère étant par vocation portée vers l'extérieur, elle implique, en ce qui concerne les droits de l'homme, de faire le nécessaire pour amener les autres États à les respecter.

Selon Nicolas Valticos, parlant notamment du rôle des pays européens dans la promotion des droits de l'homme hors de leurs frontières : « Il ne suffit pas que les nations européennes se préoccupent des droits de l'homme à l'intérieur de leurs frontières et du seul bien-être de leur population. Elles doivent en faire [...] une partie intégrante de leur politique étrangère et cela non pour imposer un modèle et des valeurs dites "européennes", mais en vue d'agir conjointement pour favoriser le respect des droits de l'homme¹⁶⁰. » Il ajoute : « Les Européens ne doivent pas nourrir de complexe et de crainte d'imposer une sorte d'impérialisme eurocentrique des droits de l'homme. Ces droits ont maintenant une valeur universelle reconnue et l'on doit s'efforcer dans tous les pays de les mettre en œuvre¹⁶¹. [...] Le groupe relativement limité des États qui respectent les droits de l'homme a une fonction cruciale à jouer pour la promotion internationale de ces droits¹⁶². »

Or, selon certains interlocuteurs interrogés, c'est bien cette prétention à faire respecter les droits de l'homme dans tous les États par une minorité d'États convaincus de leur bon droit, et qui ne représenteraient pas la communauté internationale dans son ensemble, qui pose problème dans la réalisation des droits de l'homme et explique la politisation, ainsi que les tensions qui la caractérisent dans l'enceinte des Nations Unies cette minorité d'États ayant tendance à toujours vouloir pointer les défaillances dans les autres pays et à ne pas examiner leurs propres limites en matière de droits de l'homme. Les grandes puissances, notamment occidentales, font souvent l'objet de cette critique. Cette critique a également été formulée par plusieurs experts indépendants qui déplorent, s'agissant notamment des États-Unis, cette tendance à vouloir faire des droits de l'homme « pour et chez les autres et pas pour soi ». L'un des experts indique ainsi que « the US promotes human rights for others to apply, not them ».

Makau Wa Mutua est également très critique vis-à-vis des États-Unis. Il indique : « Western governments, and particularly the United States, have been the principal advocates for the use of human rights as an instrument of policy against other States. In this respect, human rights standards have been viewed as norms with which non-Western, non-democratic States must comply. From the birth of the movement half a century ago, the United States viewed human rights as designed to improve the conditions of human rights in countries other than the United States

¹⁵⁶ Société française pour le droit international, *La protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international*, op. cit., p. 283.

¹⁵⁷ Claire Callejon, *La réforme de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies : de la Commission au Conseil*, op. cit., p. 17.

¹⁵⁸ Michel Virally, « Panorama du droit international contemporain : cours général de droit international public », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1983, vol. 183, p. 130 et 131.

¹⁵⁹ Société française pour le droit international, *La protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international*, op. cit., p. 283.

¹⁶⁰ Nicolas Valticos, « La démocratie et les droits de l'homme », op. cit., p. 58.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 58.

¹⁶² *Ibid.*, p. 62.

(and a very few like-minded liberal states)¹⁶³. » Ce point de vue est aussi celui de Louis Henkin, qui écrit au sujet des États-Unis : « It has always been human rights for others and not for us¹⁶⁴. »

¹⁶³ Makau Wa Mutua, « Politics and Human Rights: An Essential Symbiosis », *op. cit.*, p. 169.

¹⁶⁴ Jeffrey B. Whalen, « Does the Law of Human Rights Guide or Rationalize U.S. Foreign Policy », *American Society of International Law, A.S.I.L.*, 1985, vol. 18/79, p. 18-34, p. 21.

Conclusion du chapitre I

L'institutionnalisation politique des droits de l'homme opérée par la Charte de l'ONU a constitué un pas fondamental pour le développement des droits de l'homme sur la scène internationale. Pour la première fois, avec la Charte de l'ONU, la réalisation effective et universelle des droits de l'homme devient un objectif de la coopération internationale tel qu'affirmé à l'article premier, paragraphe 3, de la Charte.

Néanmoins, les réserves formulées en ce qui concerne les restrictions à la souveraineté nationale, que pourrait entraîner un rôle trop important des organes de l'ONU dans le domaine des droits de l'homme, ont conduit les rédacteurs de la Charte à inclure une clause de réserve qui limite la portée de l'article premier, paragraphe 3. Cette clause qui résulte de l'article 2, paragraphe 7, de la Charte interdit aux Nations Unies d'intervenir dans les affaires qui relèvent de la compétence nationale des États.

En procédant de la sorte, les rédacteurs de la Charte ont engendré un conflit entre les buts et les principes de l'Organisation quant à la réalisation des droits de l'homme. Par conséquent, en raison de cette contradiction, la mise en œuvre des droits de l'homme demeure politisée, certains États continuant à invoquer la non-ingérence dans les affaires intérieures pour justifier leur absence de coopération avec le Conseil des droits de l'homme et ses mécanismes bien qu'il soit désormais admis que les droits de l'homme sont une préoccupation légitime de la communauté internationale.

En 2005, la consécration officielle de la responsabilité de protéger et son actualisation dans le contexte de la crise libyenne ont exacerbé les revendications visant à protéger la souveraineté nationale et l'intégrité territoriale des États, ravivant ainsi avec force le principe de la non-ingérence. Il s'agit d'une réalité à laquelle le Conseil des droits de l'homme doit faire face dans la réalisation de son mandat.

Si l'institutionnalisation politique des droits de l'homme a été faite de manière ambivalente, elle a néanmoins contribué à la prise en compte grandissante des droits de l'homme dans les politiques étrangères des États, ces derniers faisant désormais partie intégrante de la politique étrangère de la plupart des États. Des efforts doivent être entrepris pour s'assurer qu'ils restent une priorité car, depuis qu'ils ont été intégrés dans les politiques étrangères, les droits de l'homme sont sans cesse instrumentalisés. Ils sont bien souvent utilisés comme un moyen pour atteindre des objectifs déterminés de politique étrangère qui n'ont rien à voir avec les droits de l'homme.

CHAPITRE II. LES ANTAGONISMES DANS LA CONFIGURATION DES INSTITUTIONS

Le système onusien de promotion et de protection des droits de l'homme est caractérisé par des antagonismes institutionnels qui sont à l'origine de la politisation des droits de l'homme. En effet, d'une part, il y a les États, placés au cœur du système, qui agissent au niveau du Conseil des droits de l'homme, principal organe en charge des droits de l'homme. Ce dernier étant de nature intergouvernementale, la politisation dans l'enceinte de cet organe est inévitable.

D'autre part, il y a les acteurs non gouvernementaux, tels que les ONG, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et les experts indépendants, qui jouent également un rôle clé dans la coopération internationale en faveur des droits de l'homme. Les rapports entre les États et les acteurs non gouvernementaux, qui représentent en quelque sorte la partie « dépolitisée » du système, se caractérisent par des tensions qui sont perceptibles dans l'attitude des États vis-à-vis de ces derniers qu'ils veulent à tout prix contrôler. Par ailleurs, certains acteurs non gouvernementaux politisent également le système.

SECTION I. LA POLITISATION AU CŒUR DU SYSTÈME ONUSIEN DE PROMOTION ET DE PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME

En mettant les organes intergouvernementaux, notamment le Conseil des droits de l'homme, au cœur du système, l'ONU reconnaît la responsabilité primordiale des États pour ce qui est de la protection et de la promotion des droits de l'homme. En même temps, la nature intergouvernementale de cet organe conduit inévitablement à une certaine politisation dans son fonctionnement, qui peut freiner les avancées dans le domaine des droits de l'homme.

Par ailleurs, il ressort de la résolution 60/251 de l'Assemblée générale créant le Conseil que les préoccupations liées à la politisation de la Commission des droits de l'homme ont été prises en compte. Une réponse institutionnelle a en effet été apportée à la politisation par le biais de l'établissement de l'examen périodique universel, qui a pour but d'instituer l'égalité de traitement entre tous les États membres lors de l'examen de la situation des droits de l'homme dans les pays. Cependant, l'égalité de traitement garantie par l'examen périodique universel ne remet pas en cause la sélectivité dans le traitement des situations de pays.

A. LA RESPONSABILITÉ PRIMORDIALE D'UN ORGANE POLITIQUE DANS LE DOMAINE DES DROITS DE L'HOMME

La résolution 60/251 du 25 mars 2006 créant le Conseil des droits de l'homme a été appuyée par la majorité des États. Le Conseil remplace ainsi la Commission des droits de l'homme. Il hérite de cette dernière sa nature intergouvernementale, ce qui en fait le principal organe politique de l'ONU en charge des droits de l'homme, dont les orientations dépendent inévitablement des forces politiques en présence et de la dynamique des groupes régionaux et politiques qui le caractérisent.

1. Le Conseil des droits de l'homme, principal organe intergouvernemental en charge des droits de l'homme

Le Conseil des droits de l'homme est avant tout un organe politique. Il se compose exclusivement d'États et, étant un organe subsidiaire de l'Assemblée générale, il est de surcroît rattaché à un autre organe politique. Cette configuration politique du Conseil confirme la responsabilité principale des États dans la mise en œuvre des droits de l'homme, ce qui est approprié. En même temps, étant donné sa nature intergouvernementale, il ne peut fonctionner autrement que de manière politisée, ce qui peut parfois être un inconvénient. Ses moyens d'action ont par ailleurs été renforcés et son mandat est demeuré, dans l'ensemble, semblable à celui de l'ancienne Commission des droits de l'homme.

1) Responsabilisation des États et inévitable politisation

Le Conseil des droits de l'homme est institué en tant qu'organe intergouvernemental. Il n'a pas été question, comme cela avait été proposé lors de la création de la Commission des droits de l'homme, de faire du Conseil

un organe technique composé de personnalités indépendantes des gouvernements ayant une expertise en droits de l'homme¹⁶⁵. Il est ainsi composé d'États qui sont représentés par des délégués gouvernementaux.

Le fait que le Conseil soit un organe intergouvernemental est selon nous positif, dans la mesure où cela confirme la responsabilité primordiale qui incombe aux acteurs gouvernementaux dans la mise en œuvre des droits de l'homme. À ce propos, Miko Lempinen et Vincent Chetail considèrent également que la gestion des droits de l'homme par un organe politique n'est pas forcément un mauvais choix. Miko Lempinen estime en effet que quand bien même un organe est intergouvernemental, il peut être efficace, y compris pour examiner des cas de violation dans les différents États¹⁶⁶. Vincent Chetail souligne que ce n'est pas tant la nature politique de l'organe qui pose problème que la mauvaise utilisation qui peut en être faite. Il écrit ainsi, s'agissant de l'ancienne Commission : « C'est justement parce que la Commission des droits de l'homme était un organe éminemment politique qu'elle a pu occuper une place importante¹⁶⁷. »

Ainsi, en vertu du paragraphe 1 de la résolution 60/251, l'Assemblée générale « décide d'instituer le Conseil des droits de l'homme [...] en remplacement de la Commission des droits de l'homme, en tant qu'organe subsidiaire de l'Assemblée générale¹⁶⁸ ». Ce rattachement du Conseil à l'Assemblée générale est généralement accueilli de manière positive dès lors que le Conseil jouit d'une plus grande visibilité politique, ainsi que d'une légitimité renforcée¹⁶⁹. La plupart des auteurs y voient en effet un changement positif qui indique le rôle central des droits de l'homme dans la structure institutionnelle onusienne¹⁷⁰.

Il est vrai que la Commission était une simple commission technique avec rang d'organe subsidiaire de l'ECOSOC qui, tout en étant un organe principal de l'ONU, ne jouit néanmoins pas de la même autorité politique que l'Assemblée générale, qui est l'organe universel par excellence au sein duquel les États disposent chacun d'une voix.

Le statut d'organe subsidiaire représente le compromis auquel les États membres sont parvenus lors des négociations. Dans son rapport du 24 mars 2005 intitulé « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous¹⁷¹ », le Secrétaire général des Nations Unies avait en effet envisagé deux options pour le Conseil : en faire un organe principal ou un organe subsidiaire de l'Assemblée générale¹⁷². Le choix de l'organe principal aurait donné au Conseil un statut égal à celui de l'Assemblée générale, du Conseil de sécurité et du Conseil économique et social, et aurait permis, selon le Secrétaire général, « une grande clarté structurelle et conceptuelle, étant donné que les Nations Unies ont déjà deux conseils qui répondent à deux grands objectifs : la sécurité et le développement¹⁷³ ».

¹⁶⁵ Miko Lempinen, *The United Nations Commission on human rights and the different treatment of governments: an inseparable part of promoting and encouraging respect for human rights?*, op. cit., p. 14 et suiv. ; Jean-Bernard Marie, *La Commission des droits de l'homme de l'ONU*, op. cit., p. 66 ; Kevin Boyle « The United Nations Human Rights Council: Origins, Antecedents, and Prospects », op. cit., p. 23.

¹⁶⁶ Miko Lempinen, *The United Nations Commission on human rights and the different treatment of governments: an inseparable part of promoting and encouraging respect for human rights ?*, op. cit., p. 372 et 374.

¹⁶⁷ Vincent Chetail, « The Human Rights Council and the Challenges of the United Nations System on Human Rights: Towards a Cultural Revolution? », op. cit., p. 196.

¹⁶⁸ Sur le statut d'organe subsidiaire du Conseil, voir notamment Rosa Freedman, *The United Nations Human Rights Council: A Critique and Early Assessment*, op. cit., p. 56 et suiv.

¹⁶⁹ Blaise Godet, « La création et le fonctionnement du Conseil des droits de l'homme », *Relations internationales*, PUF, 2008/4, n° 136, p. 91-100, p. 92 ; Vincent Chetail, « La réforme de l'ONU : bilan et perspective depuis le Sommet mondial de 2005 », *Relations internationales*, 2006/4, n° 128, p. 79-92, p. 85 ; Marina Eudes, « De la Commission au Conseil des droits de l'homme : vraie réforme ou faux-semblant ? », op. cit., p. 602.

¹⁷⁰ Olivier de Frouville, « Building a Universal System for the Protection of Human Rights: The Way Forward », op. cit., p. 246.

¹⁷¹ A/59/2005 du 24 mars 2005.

¹⁷² A/59/2005, 24 mars 2005, par. 183 ; voir également Kevin Boyle « The United Nations Human Rights Council: Origins, Antecedents, and Prospects » op. cit., p. 28 et suiv. ; Claire Callejon, *La réforme de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies : de la Commission au Conseil*, op. cit., p. 49 et suiv.

¹⁷³ Rapport du Secrétaire général, Conseil des droits de l'homme, Note explicative du Secrétaire général, « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous », A/59/2005/Add.1, 23 mai 2005, par. 1.

Par ailleurs, si le Conseil avait été un organe principal, il aurait ainsi été soustrait à la tutelle de l'Assemblée générale. Or, les pays en développement, qui y sont majoritaires, accordent généralement une plus grande légitimité à l'Assemblée générale qu'au Conseil de sécurité.

De même, instituer le Conseil des droits de l'homme en tant qu'organe principal aurait pu induire la reconnaissance d'un droit de saisine du Conseil de sécurité en cas de violations graves. Or, une telle option était difficilement envisageable pour plusieurs États¹⁷⁴, y compris la Chine et la Russie qui ne souhaitent pas que le Conseil des droits de l'homme soumette directement des recommandations au Conseil de sécurité¹⁷⁵.

Selon l'article premier de la résolution 60/251, le statut d'organe subsidiaire était censé être provisoire, en attendant une éventuelle réforme dans les cinq années suivant la création du Conseil pour en faire un organe principal¹⁷⁶. Néanmoins, lors de la révision du Conseil qui a eu lieu en 2011, son statut n'a pas été modifié. Ce dernier reste donc un organe subsidiaire de l'Assemblée générale, qui en est l'organe de tutelle et à qui le Conseil rend compte.

C'est d'ailleurs l'Assemblée générale qui élit les membres du Conseil, ce qui lui confère une plus grande légitimité. En effet, tous les États disposent d'une voix et participent à l'élection des membres du Conseil au sein de l'Assemblée générale. À propos de la légitimité du Conseil, plusieurs délégués ont souligné que le Conseil jouit d'une légitimité accrue, car tous les États ont participé à sa création et à l'instauration de ses mécanismes.

Cela n'était pas le cas de la Commission. Elle avait été créée par une minorité d'États qui représentaient la communauté internationale de l'époque mais qui ne reflétait plus celle d'aujourd'hui, même si des ajustements au niveau de la répartition des sièges ont été réalisés successivement pour prendre en compte ces changements.

Ainsi, les États membres du Conseil sont désormais élus directement par l'Assemblée générale à la majorité et au scrutin secret. Du temps de la Commission, seuls les 54 États membres de l'ECOSOC élaient les membres¹⁷⁷. Le processus est donc plus démocratique. Cependant, certains déplorent la pratique des *clean slates*. Ils considèrent qu'une telle pratique fausse le jeu démocratique des élections, dans la mesure où les groupes régionaux désignent à l'avance leurs candidats en présentant le même nombre de candidats que de sièges à pourvoir pour leur région. Si cette critique est pertinente, elle doit néanmoins être relativisée, car elle a toujours existé dans l'enceinte de l'ONU. Les groupes régionaux ont été officialisés par l'ONU en 1963, dans le but de permettre aux divers groupes de se consulter en vue des élections au sein des organes de l'ONU.

Il convient de souligner qu'un mode d'élection encore plus politisé avait été proposé par les États-Unis lors des négociations. Ils proposaient en effet d'élire les États membres à la majorité des deux tiers et d'instaurer des critères d'élection. Devaient ainsi être exclus de l'élection les pays qui auraient fait l'objet de sanctions du Conseil de sécurité¹⁷⁸. En recourant à la fois aux critères d'élection et à la règle de la majorité des deux tiers, les États-Unis espéraient rendre ainsi plus difficile l'élection de certains pays, notamment ceux qui sont visés par leur politique étrangère. Cette solution leur aurait permis d'influencer la composition du Conseil des droits de l'homme, puisqu'ils jouent un rôle déterminant au sein du Conseil de sécurité.

Au final, en lieu et place de critères stricts qui auraient induit, selon nous, une plus grande politisation, des principes directeurs ont été prévus en vue de garantir la crédibilité du nouvel organe. Ainsi, les États qui se portent candidats doivent au préalable prendre des engagements en faveur des droits de l'homme et mettre en place un programme de contributions volontaires¹⁷⁹, mais tous ne le font pas. Pour certains, ce procédé ne crédibilise pas davantage le Conseil puisque des pays ayant un bilan déplorable dans le domaine des droits de l'homme ont pu se faire élire¹⁸⁰.

¹⁷⁴ Lars Muller (éd.), *The first 365 days of the United Nations Human rights Council*, 2006, 303 pages, p. 34.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 36.

¹⁷⁶ Sur le statut du Conseil des droits de l'homme, voir notamment Emmanuel Decaux, *Droit international public*, 5^e édition, Dalloz, Paris, 2006, 403 pages, p. 203.

¹⁷⁷ Emmanuel Decaux, *Droit international public*, op. cit., p. 203.

¹⁷⁸ Lars Muller (éd.), *The first 365 days of the United Nations Human rights Council*, 2006, 303 pages, p. 34.

¹⁷⁹ Résolution A/RES/60/251, op. cit., par. 8 ; Vincent Chetail, « Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies : réformer pour ne rien changer ? », op. cit., p. 148 et suiv.

¹⁸⁰ Florian Reber, *Le Conseil des droits de l'homme : le rôle de la Suisse sous la loupe*, op. cit., p. 80.

Par ailleurs, la durée des mandats a été limitée afin d'éviter que certains États ne siègent de manière quasi permanente comme cela était le cas sous la précédente Commission¹⁸¹. En effet, une fois élus au Conseil, les États siègent pour une période de 3 ans non renouvelables après deux mandats consécutifs¹⁸². Un État qui souhaiterait être réélu après deux mandats consécutifs doit se retirer pendant une année avant de pouvoir se représenter.

En outre, le paragraphe 8 de la résolution 60/251 de l'Assemblée générale relative à la suspension des membres du Conseil prévoit que tout État membre élu qui se rendrait coupable de violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme pourra être suspendu du Conseil par décision et vote à la majorité des deux tiers de l'Assemblée générale¹⁸³. Ce fut le cas de la Libye en 2011, qui a été suspendue du Conseil des droits de l'homme sur décision de l'Assemblée générale dans sa résolution 65/265 du 1^{er} mars 2011¹⁸⁴.

Par rapport à la précédente Commission qui comptait 53 États membres, le Conseil est composé de 47 États membres¹⁸⁵. La nouvelle répartition géographique des sièges a entraîné un renversement de la majorité politique en faveur des pays en développement¹⁸⁶. Les groupes africain et asiatique disposent désormais de 26 voix (13 chacun) sur un total de 47 membres¹⁸⁷. Ils représentent 55 % des voix contre 51 % sous la Commission. Cette répartition favorise, à priori, les groupes politiques auxquels appartiennent les pays africains ou asiatiques, à savoir l'Organisation de la coopération islamique (OCI), le groupe africain, le groupe arabe, ainsi que le Like-Minded Group (groupe de pays ayant une position commune) et le Mouvement des (pays) non-alignés. Or, sous la Commission, les pays occidentaux avaient une plus grande marge de manœuvre. Ils détenaient à la Commission 18,87 % des voix, contre 14,90 % au Conseil. De plus, certains pays occidentaux ont siégé de manière quasi permanente au sein de la Commission. Ce fut notamment le cas de la France et des États-Unis.

Certains ont pu déplorer la nouvelle répartition des sièges, estimant qu'elle avantagerait des États dont les gouvernements violent les droits de l'homme, accentuant ainsi la politisation au sein du Conseil. En l'espèce, nous estimons que la nouvelle répartition géographique des sièges n'est pas problématique en soi. Elle a incité les États à travailler davantage sur la base du consensus et a engendré une nouvelle dynamique de groupes positive, comme nous le verrons avec l'exemple du groupe *Article 4 Dialogue*. De plus, la répartition des sièges permet d'atténuer les disparités de fait qui existent en termes de puissance et d'influence économique, militaire et politique entre les États membres. Cette répartition favorise également la prise en compte d'une pluralité de points de vue. En outre, la limitation susmentionnée des mandats permet une rotation au sein du Conseil qui pondère la majorité numérique dont jouissent ces États. Cette majorité est loin d'être automatique dans la mesure où, comme nous le verrons, l'orientation politique du Conseil varie selon les États qui le composent et le genre de sujets et de situations à l'ordre du jour dans l'actualité politique internationale. La division ne s'opère pas forcément entre pays en développement, d'un côté, et pays développés, de l'autre.

¹⁸¹ Françoise J. Hampson, « An Overview of the Reform of The UN Human Rights Machinery », *Human Rights Law Review*, vol. 7, n° 1, 2007, p. 7-27, p. 14 ; Marina Eudes, « De la Commission au Conseil des droits de l'homme : vraie réforme ou faux-semblant ? », *op. cit.*, p. 606.

¹⁸² A/RES/60/251, *op. cit.*, par. 7.

¹⁸³ *Ibid.*, par. 8.

¹⁸⁴ Résolution 65/265, 1^{er} mars 2011, disponible sur <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/528/45/pdf/N1052845.pdf?OpenElement>.

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ Aux termes de la résolution 60/251, par. 7, les sièges sont répartis comme suit entre les groupes régionaux : treize pour le Groupe des États d'Afrique ; treize pour le Groupe des États d'Asie ; six pour le Groupe des États d'Europe orientale ; huit pour le Groupe des pays d'Amérique latine et des Caraïbes ; et sept pour le Groupe des États d'Europe occidentale et autres États. En pourcentage, le groupe africain a perdu deux sièges et représente 27,66 % des voix au Conseil contre 28,30 % à la Commission. Le GRULAC également perd des sièges. Il représente désormais 17,02 % contre 20,75 % auparavant. De même pour le groupe occidental qui passe de 18,87 % sous la Commission à 14,90 % au Conseil. La proportion du groupe asiatique augmente de 22,64 % à 26,77 %, et celle du groupe de l'Europe de l'Est passe de 9,43 % à 12,77 %. Sur ce point, voir notamment Vincent Chetail, « Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies : réformer pour ne rien changer ? », *op. cit.*, p. 150 ; Claire Callejon, *La réforme de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies : de la Commission au Conseil*, *op. cit.*, p. 80 et suiv.

¹⁸⁷ A/RES/60/251, *op. cit.*, par. 7.

Le Conseil des droits de l'homme demeurant comme son prédécesseur un organe fondamentalement politique, il ne saurait par conséquent fonctionner autrement que de manière politisée¹⁸⁸. Cela est souligné notamment par Marc Bossuyt, Emmanuel Decaux, Olivier de Frouville, Mario Bettati, Miko Lempinen, Claire Callejon, et Vincent Chetail¹⁸⁹. La politisation dans l'enceinte du Conseil est par conséquent incontournable. Elle l'est d'autant plus que le Conseil des droits de l'homme agit dans l'enceinte de l'ONU, qui est « l'organisation politique mondiale par excellence¹⁹⁰ ».

Les représentants gouvernementaux qui siègent au sein du Conseil sont mandatés pour promouvoir les politiques nationales de leurs pays et préserver ainsi les intérêts des États qu'ils représentent, en tenant compte des circonstances changeantes de la politique internationale¹⁹¹. Blaise Godet, ancien ambassadeur, Représentant permanent de la Suisse auprès des Nations Unies à Genève, affirme : « En définitive le Conseil ne sera jamais que le reflet des relations entre États dans un domaine aussi sensible que les droits humains. [...] Il est composé de représentants de gouvernements qui ont chacun reçu pour instruction de défendre des valeurs et intérêts nationaux, ce qui au départ limite sa "capacité d'audace"¹⁹². » Compte tenu de la prévalence des intérêts nationaux au sein du Conseil, la politisation est de fait incontournable. Elle traduit en effet le souci majeur des États de garantir leurs intérêts nationaux à travers leurs prises de position sur des situations où ils ont des intérêts communs. Leurs décisions sont également adoptées en tenant compte de l'équilibre dans les rapports de force politiques et idéologiques qui sous-tendent les débats relatifs aux droits de l'homme¹⁹³.

Ainsi, si la politisation au sein du Conseil est inévitable, certains plaident néanmoins en faveur d'une dépolitisation du système. Ils déplorent que le suivi de la mise en œuvre des droits de l'homme soit confié à un

¹⁸⁸ Olivier de Frouville, « Pour une autre réforme de la Commission des droits de l'homme de l'ONU », *Le Monde*, 29 avril 2005 ; Mario Bettati, « De Pénélope à Antigone ? Fonctionnement politique de la Commission de l'ONU », *op. cit.*, p. 31-42 ; Miko Lempinen, *The United Nations Commission on human rights and the different treatment of governments: an inseparable part of promoting and encouraging respect for human rights?* *op. cit.*, p. 374 ; Vincent Chetail, « Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies : réformer pour ne rien changer ? », *op. cit.*, p. 129 ; Claire Callejon, *La réforme de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies : de la Commission au Conseil*, *op. cit.*, p. 331.

¹⁸⁹ Marc Bossuyt et Emmanuel Decaux, « De la Commission au Conseil des droits de l'homme, un nom pour un autre ? », *Droits fondamentaux*, n° 5, janvier-décembre 2005, disponible sur <http://www.droits-fondamentaux.org/spip.php?article101> [2005] ; Olivier de Frouville, « Building a Universal System for the Protection of Human Rights: The Way Forward », in M. Cherif Bassiouni et William A. Schabas (éd.), *New Challenges for the UN Human Rights Machinery. What Future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures?* Intersentia, Cambridge, Anvers, Portland, 2011, 480 pages, p. 241-266, p. 255 ; Olivier de Frouville, « Pour une autre réforme de la Commission des droits de l'homme de l'ONU », *Le Monde*, 29 avril 2005 ; Mario Bettati, « De Pénélope à Antigone ? Fonctionnement politique de la Commission de l'ONU », *op. cit.*, p. 31-42 ; Miko Lempinen, *The United Nations Commission on human rights and the different treatment of governments: an inseparable part of promoting and encouraging respect for human rights?*, *op. cit.*, p. 374 et 375 ; Vincent Chetail, « Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies : réformer pour ne rien changer ? », *op. cit.*, p. 129 ; Vincent Chetail, « The Human Rights Council and the Challenges of the United Nations System on Human Rights: Towards a Cultural Revolution? », *op. cit.*, p. 196 ; Claire Callejon, *La réforme de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies : de la Commission au Conseil*, *op. cit.*, p. 331.

¹⁹⁰ Marc Bossuyt et Emmanuel Decaux, « De la Commission au Conseil des droits de l'homme, un nom pour un autre ? », *op. cit.*

¹⁹¹ Howard Jr. Tolley, « Decision-Making at the United Nations Commission on Human Rights, 1979-1982 », *Human Rights Quarterly*, vol. 5 (1), p. 27-57, p. 52 ; Theo C. van Boven, « United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal », in Antonio Cassese (dir.), *UN Law/Fundamental Rights: Two Topics in International Law*, Sijthoff & Noordhoff. Alphen-sur-le-Rhin, 1979, p. 127 et suiv. ; Theo C. van Boven, « Politisation et droits de l'homme », *op. cit.*, p. 129 ; Paulo Sergio Pinheiro, « Les États au sein de la Commission des droits de l'homme : la politisation des groupes », *op. cit.*, p. 109 ; Marc Bossuyt et Emmanuel Decaux, « De la Commission au Conseil des droits de l'homme : un nom pour un autre ? », *op. cit.*

¹⁹² Blaise Godet, « La création et le fonctionnement du Conseil des droits de l'homme », *Relations internationales*, PUF, 2008/4, n° 136, p. 91-100, p. 100.

¹⁹³ Fabien Deladem Lawson-Godometo, « L'égalité juridique et les intérêts nationaux dans les organisations internationales », in *Le principe de l'article 2, §1 de la Charte des Nations Unies entre théorie et pratique. Journée d'étude organisée par le CECOJI Pôle Droits de l'homme, Poitiers, le 14 octobre 2011*, L.G.D.J., Lextenso Editions, Collection de la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, 2013, 208 pages, p. 59-68, p. 65.

organe intergouvernemental tel que le Conseil, sachant que la politisation vient justement de sa nature politique¹⁹⁴. Tel est l'avis notamment de Florian Reber.

Cet auteur est en faveur d'une dépolitisation des droits de l'homme qui, selon lui, se réaliserait par un renforcement du rôle des experts indépendants face au pouvoir des gouvernements. L'auteur rappelle que l'expertise indépendante a toujours été combattue sous la Commission, via les différentes réformes opérées par cet organe, qui ont révélé un renforcement du pouvoir des gouvernements face aux experts, ce qui accentue la politisation. D'après l'auteur, les experts indépendants sont les seuls à pouvoir garantir l'objectivité de l'examen de la situation des droits de l'homme¹⁹⁵.

Comme Manfred Nowak¹⁹⁶, Florian Reber estime que, pour éviter la politisation, il conviendrait de séparer les tâches politiques et juridiques, autrement dit l'examen des cas de violations ne devrait pas être confié à un organe politique¹⁹⁷. Il affirme : « Sans un effort sérieux pour introduire une séparation des tâches, le Conseil n'échappera jamais aux conséquences qu'a connu sa devancière¹⁹⁸. »

Miko Lempinen envisage également la dépolitisation, mais dans un sens différent. Il l'aborde au niveau des États et non des experts indépendants. Il considère qu'il appartient aux États de dépolitiser dans la mesure du possible les droits de l'homme en agissant uniquement dans l'intérêt des droits de l'homme, sans lier leur protection à d'autres considérations. Selon lui, rien n'empêche les gouvernements d'agir de la sorte, même si cela peut sembler utopique¹⁹⁹.

Nous partageons l'avis de ces auteurs lorsqu'ils considèrent que l'examen de la situation des droits de l'homme doit se faire de manière objective. Il est vrai que les États apprécient davantage les situations de droits de l'homme à la lumière de leurs intérêts et des rapports de force. Ils ne peuvent pas être complètement objectifs. Comme le souligne Fabien Deladem Lawson Godometo : « Il y a une tendance naturelle [des organes diplomatiques des organisations internationales] à la politisation des débats et des décisions. Cela est d'autant plus néfaste qu'elle entraîne souvent un manque d'objectivité, dû aux considérations politiques, dans l'appréciation ou la qualification des situations²⁰⁰. »

Malgré tout, le choix d'un organe intergouvernemental a été délibérément privilégié par l'ensemble des États. Cela démontre que ce n'est pas tant la nature intergouvernementale de la Commission qui leur posait problème, quand ils se référaient à la politisation, que l'influence grandissante acquise par certains États au sein de la Commission. À notre avis, le fait que le Conseil fonctionne de manière politisée ne doit pas nous faire oublier l'élément central, celui de la responsabilité première des États, qui découle de sa nature intergouvernementale. Leur responsabilité politique est d'autant plus mise en évidence que le Conseil des droits de l'homme est rattaché, comme nous l'avons indiqué, à l'Assemblée générale, l'un des principaux organes politiques de l'ONU.

Son rattachement à l'Assemblée générale renforce davantage la dimension politique des droits de l'homme. Il s'agit là, selon nous, d'un signal fort indiquant que les droits de l'homme ont acquis une dimension encore plus politique et que les États membres n'entendent pas la gérer autrement que de manière politique, et donc politisée.

Par ailleurs, si la résolution 60/251 régit le statut du Conseil des droits de l'homme, elle définit également son mandat. Celui-ci se rapproche du mandat de l'ancienne Commission. La différence avec l'ancien organe se situe au niveau des moyens d'action du Conseil qui ont été renforcés.

¹⁹⁴ Florian Reber, *Le Conseil des droits de l'homme : le rôle de la Suisse sous la loupe*, op. cit., p. 29 et 57.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 58.

¹⁹⁶ Manfred Nowak, « The need for a world court of human rights », op. cit., p. 252.

¹⁹⁷ Florian Reber, *Le Conseil des droits de l'homme : le rôle de la Suisse sous la loupe*, op. cit., p. 58.

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ Miko Lempinen, *The United Nations Commission on human rights and the different treatment of governments: an inseparable part of promoting and encouraging respect for human rights?*, op. cit., p. 377 et 378.

²⁰⁰ Fabien Deladem Lawson-Godometo, « L'égalité juridique et les intérêts nationaux dans les organisations internationales », op. cit., p. 65.

2) Le mandat et les moyens d'action du Conseil des droits de l'homme

a) La continuité dans le mandat de promotion et de protection des droits de l'homme

Tout comme la Commission, le Conseil a un double mandat de « promotion » et de « protection » des droits de l'homme²⁰¹. Aux termes de la résolution 60/251, il est « 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 équitable²⁰² ».

Dans le cadre de son mandat de protection, le Conseil des droits de l'homme est habilité à prévenir et à examiner les violations de droits de l'homme. Le paragraphe 3 de la résolution 60/251 prévoit 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 ». En outre, il lui est demandé « 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'homme²⁰³ ».

Son mandat de promotion, défini au paragraphe 5 de la résolution 60/251, requiert 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 », « d'être un lieu du dialogue sur les questions thématiques relatives à tous les droits de l'homme », « de continuer à développer le droit international dans le domaine des droits de l'homme » et « 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 ». Le Conseil doit, en outre, s'assurer « 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 système²⁰⁴ ».

Des principes directeurs sont par ailleurs affirmés et doivent guider le Conseil dans l'exécution de son mandat²⁰⁵. Le Conseil doit en effet, dans ses activités, se référer aux « principes d'universalité, d'impartialité, d'objectivité et de non-sélectivité, du dialogue et de la coopération constructifs à l'échelle internationale²⁰⁶ ». Par ces dispositions, les États membres ont voulu instaurer une nouvelle philosophie au sein du Conseil, en rupture avec celle qui a prévalu à la Commission. Il s'agissait de promouvoir le dialogue et la coopération et de mettre un terme à la confrontation qui avait tant caractérisé la Commission.

Avec ces principes, les États entendaient ainsi surmonter les obstacles liés à l'opposition des blocs et tempérer la politisation qui en résultait²⁰⁷. Comme le souligne Olivier de Frouville : « The Commission had been too politicized, so the Human Rights Council would have to be non-politicized; the Commission had been an arena for political confrontation among States, so the Council would have to be an effective tool for human rights protection, responding to serious human rights violations in a spirit of impartiality and non-selectivity²⁰⁸. » En revanche, le Conseil dispose de moyens d'action renforcés même si son agenda reste, comme celui de la Commission, très politique et, de fait, sujet à des discussions particulièrement politisées.

²⁰¹ Sur le mandat du Conseil, voir notamment Rosa Freedman, *The United Nations Human Rights Council: A Critique and Early Assessment*, *op. cit.*, p. 70-74 ; Kevin Boyle, « The United Nations Human Rights Council: Origins, Antecedents, and Prospects », *op. cit.*, p. 31 et suiv.

²⁰² A/RES/60/251, par. 2.

²⁰³ *Ibid.*, par. 5, f.

²⁰⁴ A/RES/60/251, par. 3.

²⁰⁵ Sur les principes directeurs, voir notamment les commentaires de Rosa Freedman, *The United Nations Human Rights Council: A Critique and Early Assessment*, *op. cit.*, p. 60 et suiv., et p. 78 et suiv.

²⁰⁶ A/RES/60/251, par. 4.

²⁰⁷ Florian Reber, *Le Conseil des droits de l'homme : le rôle de la Suisse sous la loupe*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2009, 115 pages, p. 80 et suiv.

²⁰⁸ Olivier de Frouville, « Building a Universal System for the Protection of Human Rights: The Way Forward », *op. cit.*, p. 242.

b) *Des moyens d'action renforcés à la lumière d'un agenda permanent hautement politique*

La résolution 60/251 renforce les moyens d'action du nouveau Conseil, qui désormais dispose de plus de temps pour les débats et les négociations. Cela oblige les États à investir davantage de moyens diplomatiques et à mieux se préparer en vue des sessions du Conseil²⁰⁹. Le Conseil tient pas moins de trois sessions ordinaires par an, dont une session principale, l'ensemble se déroulant sur une durée totale de dix semaines²¹⁰. La Commission, quant à elle, se réunissait une fois par an durant six semaines.

Lors des sessions ordinaires, les travaux du Conseil se basent sur un agenda fixe dont le contenu négocié reflète le compromis auquel les différents groupes régionaux et politiques sont parvenus. L'ambassadeur du Guatemala, qui, lors des négociations sur le Conseil, faisait office de facilitateur pour les questions relatives au futur agenda et programme de travail soulignait ainsi que « the resultant text [...] has to be seen as the result of negotiation characterised by political interests and by increasingly politicised issue of human rights²¹¹ ». En effet, la politisation et la polarisation des vues sur les sujets à inclure ou non dans l'agenda ont été caractéristiques du processus de négociation. On retrouve ainsi majoritairement dans cet agenda en dix points les préoccupations des pays réunis au sein du Mouvement des pays non-alignés, du groupe africain et de l'Organisation de la coopération islamique (OCI).

L'intérêt fondamental de cet agenda réside dans la possibilité qu'il offre au Conseil de se pencher aussi bien sur les questions thématiques que sur les situations de pays. Il est par ailleurs plus court et plus cohérent que celui de la Commission. Les situations de pays sont ainsi considérées au titre du point 4, intitulé « Situations relatives aux droits de l'homme qui requièrent l'attention du Conseil ». Il s'agissait là d'un point de discordance important que la majorité des États ne voulaient pas voir figurer dans l'agenda, certains estimant qu'il a été à l'origine de la politisation et que l'examen périodique universel devait suffire pour couvrir les situations de pays.

Sur l'ensemble des situations susceptibles d'être examinées par le Conseil, une seule figure de manière permanente à l'agenda. Il s'agit de la « Situation des droits de l'homme en Palestine et dans les autres territoires arabes occupés », qui est constitutif du point 7 de l'agenda. Pourtant, cette situation fait déjà l'objet d'une procédure spéciale au titre des mandats par pays. Ce mandat a en outre la particularité d'être sans limite temporelle puisqu'il perdure jusqu'à la fin de l'occupation. On retrouve ici l'acquis que les pays membres de l'OCI avaient pu obtenir sous la Commission, et qu'ils ont réussi à maintenir sous le Conseil avec l'appui du Like-Minded Group, du Mouvement des non-alignés, du groupe africain et du groupe arabe²¹².

Les thématiques figurant sur l'agenda sont révélatrices des préoccupations de groupes tels que le Mouvement des non-alignés et le groupe africain. Le Mouvement des non-alignés souhaitait qu'il y ait un point à part sur le droit au développement et le groupe africain était aussi très attaché à la question du racisme. Leurs priorités se retrouvent ainsi dans le point 3, intitulé « Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement », et le point 9 consacré au « Racisme, à la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée : suivi et application de la Déclaration et du Programme d'action de Durban ».

Au point 10, la référence à « l'assistance technique et renforcement des capacités » est également un des aspects de la coopération dans le domaine des droits de l'homme soutenus par les pays en développement. En outre, au titre du point 2, le Conseil examine le rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, ainsi que les rapports du Haut-Commissariat et du Secrétaire général. L'examen des rapports du Comité consultatif du Conseil et de la procédure de plaintes se fait au titre du point 5, intitulé « Organismes et mécanismes de protection des droits de l'homme ». Enfin, le point 6 est consacré à l'examen périodique universel et le point 8 au « Suivi et application de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne ».

En dehors des sessions ordinaires, le Conseil peut également convoquer des sessions extraordinaires²¹³ au même titre que la Commission, sauf que la nouvelle procédure, plus souple, accroît la capacité de réaction du Conseil

²⁰⁹ Florian Reber, *Le Conseil des droits de l'homme : le rôle de la Suisse sous la loupe*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2009, 115 pages, p. 77.

²¹⁰ A/RES/60/251, par. 10.

²¹¹ Carlos Ramiro Martinez Alvarado, « Agenda and Annual Programme of Work », in Lars Müller (éd), *The first 365 days of the United Nations Human rights Council*, 2006, 303 pages, p. 116.

²¹² *Ibid.*, p. 116.

²¹³ *Ibid.*

concernant les situations urgentes²¹⁴. Plus précisément, le Conseil peut convoquer des sessions extraordinaires à la demande d'un de ses membres. Cette demande doit toutefois être appuyée par un tiers des membres du Conseil²¹⁵. En revanche, sous la Commission, une telle décision ne pouvait être adoptée qu'avec le soutien de la majorité des membres. Depuis sa création, le Conseil a tenu presque autant de sessions ordinaires que de sessions extraordinaires. Ces dernières ont davantage porté sur des situations de pays que sur des questions thématiques.

Par contre, si le Conseil peut désormais se réunir de manière quasi permanente, et que sa capacité à réagir a été améliorée via une procédure plus souple de convocation des sessions extraordinaires, il dispose uniquement d'un pouvoir de recommandation²¹⁶. Il est stipulé au paragraphe 5 (i), de la résolution 60/251 que le Conseil formule « des recommandations au sujet de la promotion et de la défense des droits de l'homme ». En cela, il ne se distingue pas de la Commission, ni d'ailleurs de la plupart des organes politiques de l'ONU, exception faite du Conseil de sécurité qui est le seul à détenir un pouvoir de décision.

Si le renforcement des moyens d'action du Conseil est un progrès important, la réalisation effective de son mandat et l'activation de l'ensemble de ces moyens en vue d'une meilleure protection des droits de l'homme dépendent fortement des forces politiques en présence au sein du Conseil.

2. La dynamique politique au sein du Conseil des droits de l'homme : forces politiques dominantes et dynamique des groupes

L'orientation politique du Conseil des droits de l'homme dépend de sa composition et des circonstances politiques internationales. Plusieurs forces politiques sont apparues ces dernières années au sein du Conseil, des forces qui font et défont la politique des droits de l'homme onusienne. À cela s'ajoute la dynamique des groupes politiques et des groupes régionaux qui influent également sur la direction politique que peut prendre le Conseil.

1) Les forces politiques dominantes au sein du Conseil des droits de l'homme

Tous les États n'ont pas la même influence au sein du Conseil des droits de l'homme. Seuls certains États dirigent vraiment l'agenda de cet organe. Il s'agit, premièrement, des pays occidentaux avec à leur tête les États-Unis et l'Union européenne ; deuxièmement, des États influents du Like-Minded Group ; troisièmement, du groupe africain ; quatrièmement, du « conglomérat » d'États réunissant le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine, et l'Afrique du Sud (BRICS) ; et enfin de l'ensemble des États réunis au sein du groupe appelé Article 4 Dialogue, qui est un regroupement politique plus modéré d'États issus de différentes régions au sein du Conseil des droits de l'homme.

a) Les États-Unis, l'Union européenne et les autres pays occidentaux

Les États occidentaux sont répartis entre le groupe régional des États d'Europe occidentale et autres États (WEOG) et celui des États d'Europe orientale. Les États-Unis et l'Union européenne jouent un rôle central dans l'orientation de la politique des États occidentaux et influencent la politique de nombreux autres États. En effet, la position de l'ensemble des États occidentaux s'articule généralement autour de celle des États-Unis ainsi que celle de l'Union européenne, bien que dans une moindre mesure concernant l'Union européenne. En effet, cette dernière ne parvient pas toujours à parler d'une seule voix, et cela limite son influence.

Avec la décision prise par le Président Obama, à l'inverse de son prédécesseur Georges Washington Bush, d'intégrer le Conseil en 2009, les États-Unis dominent les travaux et la politique du Conseil des droits de l'homme et influencent beaucoup le positionnement de la plupart des États occidentaux. Ainsi, les États européens qui ont un siège permanent au Conseil de sécurité agissent de concert avec les États-Unis sur un ensemble de questions. C'est le cas, en particulier, du Royaume-Uni qui adopte souvent la position des États-Unis, même si les contraintes liées aux positions prises dans le cadre de l'Union européenne font que le Royaume-Uni ne peut pas toujours s'aligner sur Washington. Il peut arriver également que la France suive la position américaine au nom de la solidarité entre États occidentaux du « Club des Cinq » membres permanents du Conseil de sécurité, mais elle le fait plus rarement que le Royaume-Uni. L'Australie et le Canada, et, dans une bien moindre mesure, la Nouvelle-Zélande figurent

²¹⁴ Helen Upton, « The Human Rights Council: First Impressions and Future Challenges », *op. cit.*, p. 33 ; Emmanuel Decaux, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 203.

²¹⁵ A/RES/60/251, par. 10.

²¹⁶ Sur ce point, voir notamment Rosa Freedman, *The United Nations Human Rights Council: A Critique and Early Assessment*, *op. cit.*, p. 76.

également parmi ces États du WEOG qui, conjointement avec Israël, font bloc autour d'une position commune avec les États-Unis. Quant aux États non membres de l'Union européenne, comme la Suisse, la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein, ou encore la Turquie, ils cherchent davantage à être des conciliateurs, y compris, comme nous le verrons ultérieurement, dans le cadre du groupe Article 4 Dialogue.

La prédominance américaine ne signifie pas que l'Union européenne n'a pas de position propre. En effet, elle est à l'origine de nombreuses résolutions thématiques et de pays et, lorsqu'elle adopte une position commune, celle-ci ne s'inscrit pas forcément dans la ligne des Américains. De plus, contrairement à l'Australie, au Canada ou aux États-Unis, qui n'hésitent pas à demander la mise aux voix ou à voter contre les résolutions auxquelles ils sont opposés, quitte à se retrouver isolés politiquement, l'Union européenne a tendance à temporiser les divisions en favorisant, dans la mesure du possible, le compromis et le consensus.

Par ailleurs, certains États de l'Union européenne ont la réputation d'être plus ouverts, y compris vis-à-vis des revendications des pays du Sud. C'est le cas, par exemple, de l'Espagne, de la France, des pays scandinaves, du Portugal et de la Slovaquie. Les pays scandinaves et la Suisse sont généralement considérés comme étant les moins politisés et les plus « objectifs » dans leur approche des droits de l'homme.

De manière générale, les États occidentaux sont particulièrement attachés à la promotion des droits civils et politiques, que ce soit la liberté d'expression, la liberté de réunion et d'association, l'interdiction de la torture, la liberté religieuse, la démocratie et l'état de droit. Ils sont également considérés comme ceux qui détiennent les moyens, y compris financiers, qui leur permettent de s'imposer. Cela ressort notamment dans les propos de Rosa Freedman qui affirme : « States from the Global North are the leaders in the human rights game. They control the money and resources, and therefore hold the power²¹⁷. ».

En outre, ces États vont avoir tendance à insister sur la dimension « protection » des droits de l'homme ; pour eux, la protection des droits de l'homme va de pair avec leur promotion. Par conséquent, les situations de violation des droits de l'homme doivent également être examinées. Ainsi, à de rares exceptions près, les États occidentaux sont les auteurs de pratiquement toutes les résolutions sur des situations des droits de l'homme dans les pays, notamment la situation dans les territoires palestiniens occupés par Israël.

La position des pays occidentaux s'inscrit principalement dans la lignée du paragraphe 3 de la résolution 60/251 de l'Assemblée générale. Aux termes dudit paragraphe : « 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 système²¹⁸. ». Ces États vont, par conséquent, privilégier au sein du Conseil des mécanismes de mise en œuvre plus intrusifs, tels que les commissions d'enquête et les procédures spéciales par pays, et mettre l'accent sur l'absence de coopération des États. En revanche, pour les États occidentaux, l'assistance technique dépend de la coopération de l'État. Selon eux, seuls les États qui coopèrent avec les mécanismes doivent pouvoir bénéficier de l'assistance technique en matière de droits de l'homme. Un autre groupe d'États recommande une démarche inverse ; il s'agit du deuxième groupe d'États particulièrement influents au sein du Conseil des droits de l'homme, à savoir les États du Like-Minded Group.

b) *Les principaux États du Like-Minded Group*

Le Like-Minded Group regroupe plusieurs États. Sa composition varie selon les sujets traités et les circonstances politiques changeantes dans le monde. Parmi ces États, certains ont une influence plus importante que d'autres dans l'enceinte du Conseil. On retrouve parmi les États phares : l'Arabie saoudite, la Chine, Cuba, l'Égypte, l'Iran, le Nicaragua, le Pakistan, la Russie, le Soudan, la Syrie, le Venezuela, le Vietnam et, de plus en plus souvent, l'Afrique du Sud. Dès les premières années suivant la création du Conseil, l'Algérie et le Nigéria ont aussi été des acteurs de premier rang de ce groupe.

En 2006, au tout début du Conseil des droits de l'homme Cuba, l'Égypte, le Pakistan, agissant de concert avec l'Algérie, l'Arabie saoudite et le Nigéria, vont unir leurs forces pour imposer au Conseil leurs vues. Ils y parviendront en recourant aux alliances entre différents groupes régionaux et politiques. Ils maîtriseront ainsi l'agenda du Conseil des droits de l'homme durant les trois premières années, jusqu'en 2009, date d'entrée des États-Unis au Conseil.

²¹⁷ Rosa Freedman, *Failing to protect: the UN and the politicisation of human rights*, Hurst & Company, Londres, 2014, 224 pages, p. 83.

²¹⁸ A/RES/60/251, 15 mars 2006, *op. cit.*, par. 4.

Ainsi, ces pays font partie du groupe des États qui jouent un rôle important dans l'orientation de la politique du Conseil. Ils se veulent la contrepartie de la politique de l'Occident, en particulier des États-Unis. Cuba, par exemple, utilise le Conseil des droits de l'homme pour contester la politique américaine. L'Arabie saoudite, l'Égypte et le Pakistan utilisent le Like-Minded Group pour signifier leur indépendance vis-à-vis des États-Unis, sans adopter nécessairement une attitude frontale, compte tenu de leurs relations bilatérales avec ces derniers. En somme, le message de ce groupe d'États consiste à dire qu'ils sont des États indépendants et souverains et que les États-Unis et l'ensemble des États occidentaux ne peuvent pas agir comme bon leur semble.

De manière générale, le Like-Minded Group a une vision conservatrice concernant la mise en œuvre des droits de l'homme. La non-ingérence est la principale position de ce groupe d'États. En effet, dans le cadre de la coopération internationale en faveur des droits de l'homme, la non-ingérence dans les affaires internes résultant de l'article 2 de la Charte de l'ONU est le principe que cherche à mettre en œuvre ce groupe d'États. Ils sont en effet très attachés au respect de la souveraineté nationale et à la protection de l'intégrité territoriale. De fait, ces États vont généralement s'opposer à tout mécanisme ou procédé intrusif de mise en œuvre des droits de l'homme du Conseil. Ils ne partagent pas l'approche des États occidentaux sur la manière d'examiner les situations de pays et les violations des droits de l'homme. Ils ont une position de principe contre les procédures spéciales par pays et ont tendance à vouloir contrôler les mécanismes de suivi indépendants établis par le Conseil, ou encore à limiter la participation des ONG. Lors des négociations relatives à l'institution du Conseil, ces États souhaitaient ainsi abolir les procédures spéciales par pays au profit de l'examen périodique universel. Ils n'y sont pas parvenus. Néanmoins, ils ont réussi à faire adopter un code de conduite pour les titulaires de mandat, dont l'objectif était de contrôler les procédures spéciales.

Pour ces États, le Conseil doit se cantonner à promouvoir le dialogue et la coopération. Ils considèrent que c'est par ce biais que le Conseil contribuera à améliorer la situation des droits de l'homme dans les pays. Ils défendent donc une approche basée sur la coopération, le dialogue, l'assistance technique et le renforcement des capacités, qui se distingue de celle des États occidentaux qui consiste souvent à dénoncer, voire condamner, les États pour leurs défaillances en matière de droits de l'homme.

Par ailleurs, les États du Like-Minded Group soutiennent généralement les thématiques des pays en développement, notamment les droits des migrants, le racisme et le droit au développement, ainsi que la coopération internationale en vue de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

Leur position de principe s'appuie sur le paragraphe 4 de la résolution 60/251 créant le Conseil, qui précise que, « dans ses activités, le Conseil se référera aux principes d'universalité, d'impartialité, d'objectivité et de non-sélectivité, du dialogue et de la coopération constructifs à l'échelle internationale de façon à favoriser la promotion et la défense de tous les droits de l'homme civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement²¹⁹ ».

Les États du Like-Minded Group s'associent souvent aux initiatives de l'Organisation de la coopération islamique et du groupe africain, qui est également l'un des groupes incontournables dans l'enceinte du Conseil.

c) Le groupe africain

Le groupe africain joue un rôle important au sein du Conseil des droits de l'homme. Un délégué occidental affirme ainsi que « the african group is strong ». C'est indéniablement un groupe régional mais aussi politique. Il a réussi à transcender sa dimension strictement régionale pour devenir une véritable force politique avec laquelle il faut composer. Les autres groupes régionaux n'ont pas atteint ce degré de cohésion politique qui est caractéristique du groupe africain.

En effet, le groupe africain est le seul groupe régional qui parvienne à adopter des positions communes sur bien des sujets. On a pu constater, en particulier, son influence politique au moment des négociations sur les institutions et les mécanismes du Conseil, durant lesquelles le groupe est parvenu à faire accepter, par consensus, aux États occidentaux un code de conduite pour les procédures spéciales, alors que ces derniers n'en voulaient pas initialement.

Le groupe africain est généralement uni dans ses positions, même si des pays africains peuvent, selon les sujets, se distancier de la position du groupe. Par exemple, autant la question palestinienne rassemble le groupe africain, autant certaines questions liées aux droits de l'homme dans les États membres, comme le Soudan ou le Zimbabwe, suscitent des divergences d'opinion. Il en ressort que la force du groupe africain, reconnue par les autres groupes, peut, dans certaines situations, être affectée par le jeu des intérêts et des alliances intra ou extra africaines. Il est

²¹⁹ A/RES/60/251, 15 mars 2006.

souvent arrivé que l'un ou l'autre État, sous l'influence d'une grande puissance ou d'un allié, se démarque de la position africaine en adoptant des positions différentes. C'est une logique à laquelle le groupe africain ne peut échapper. De même, pour des raisons nationales, des États tels que la Tunisie, qui est en voie de démocratisation, ou le Rwanda, qui a été confronté au génocide, ont pu se distancier du groupe.

Le groupe africain est donc un composite d'États membres aux intérêts et aux alliances variables, tantôt convergents, tantôt divergents, en fonction des situations. Sa force est dans son unité, sa faiblesse dans sa division. Ces deux attitudes apparaissent au gré des situations. Par ailleurs, si le groupe africain a joué un rôle déterminant au Conseil de 2006 à 2009, sous l'impulsion de l'Afrique du Sud, de l'Algérie et de l'Égypte, la montée en ligne des États-Unis et de l'Union européenne, qui s'est montrée plus active, ainsi que les mouvements de contestation du Printemps arabe semblent avoir relativement affaibli le groupe africain.

La vision globale du groupe africain sur les droits de l'homme s'inscrit dans la perspective élaborée par l'Union africaine. L'acte constitutif de l'Union africaine est en effet un instrument clé de la perspective africaine des droits de l'homme²²⁰. Les chefs d'État et de gouvernement africains y affirment, entre autres, leur engagement à promouvoir et à protéger les droits de l'homme et des peuples, conformément à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples²²¹.

L'Acte constitutif de l'Union africaine a permis une évolution qualitative importante dans la perception des droits de l'homme sur le continent, en élargissant les thématiques au-delà de la problématique des conflits, pour embrasser les questions liées au développement, à l'environnement, aux réfugiés et déplacés, aux personnes vulnérables, aux femmes, aux enfants et, aujourd'hui, aux questions de société, telles que l'homophobie.

En outre, l'instauration du droit d'intervention de l'Union africaine en cas de violations graves des droits de l'homme, en l'occurrence les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité²²², ouvre un nouveau chapitre dans la doctrine de cette organisation, qui jusque-là s'appuyait sur le sacro-saint principe de la souveraineté et de la non-ingérence.

Au niveau institutionnel, la mise en place de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, en appui à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, peu contraignante dans ses mécanismes, répond à ces nouvelles évolutions. L'instauration d'une cour répond à l'impératif de mettre fin à l'impunité sur le continent. Il s'avère sur ce chapitre particulièrement délicat qui touche parfois à des intérêts au sommet de l'État, que de nombreux efforts doivent encore être déployés sur le continent africain.

Si le groupe africain est considéré comme un groupe influent, il est également l'un des groupes les plus critiqués parce qu'il serait fortement politisé. Pour certains, cette critique s'explique parce que ce groupe est un acteur incontournable.

Le groupe africain pèse sur bien des négociations au sein du Conseil. Son influence se mesure aux vues qu'il défend, mais également à la diversité des États qu'il peut réunir derrière ses positions. En effet, il coexiste au sein du groupe africain trois groupes de pays. Premièrement, le groupe africain *stricto sensu* qui réunit les 53 États membres de l'Union africaine ; deuxièmement, le groupe arabe « représenté » au sein du groupe africain par des pays importants tels que l'Algérie, l'Égypte, le Maroc, le Soudan et la Tunisie ; et, troisièmement, le groupe des pays de l'Organisation de la coopération islamique dans lequel on retrouve des pays musulmans arabes et d'Afrique noire. En

²²⁰ Acte constitutif de l'Union africaine adopté le 11 juillet 2000, article 3, *h* : « Les objectifs de l'Union sont les suivants : [...] promouvoir et protéger les droits de l'homme et des peuples conformément à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et aux autres instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme », disponible sur <http://au.int/en/sites/default/files/Constitutive%20act%20French-1.pdf>.

²²¹ Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée le 27 juin 1981, OUA, document CAB/LEG/67/3, Rev.5, 21 I.L.M. 58 (1982), préambule : « Réaffirmant leur attachement aux libertés et aux droits de l'homme et des peuples contenus dans les déclarations, conventions et autres instruments adoptés dans le cadre de l'Organisation de l'Unité africaine, du Mouvement des non-alignés et de l'Organisation des Nations Unies ; Fermement convaincus de leur devoir d'assurer la promotion et la protection des droits et libertés de l'homme et des peuples, compte dûment tenu de l'importance primordiale traditionnellement attachée en Afrique à ces droits et libertés », disponible sur http://www.achpr.org/files/instruments/achpr/achpr_instr_charter_fra.pdf.

²²² Acte constitutif de l'Union africaine adopté le 11 juillet 2000, article 4, *h* : « L'Union africaine fonctionne conformément aux principes suivants : [...] Le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité », disponible sur <http://au.int/en/sites/default/files/Constitutive%20act%20French-1.pdf>.

définitive, le groupe africain peut, à lui seul, rassembler autour de ses positions plus de la moitié des pays du monde, ce qui explique son importance stratégique sur l'échiquier diplomatique onusien. Un interlocuteur affirme à ce sujet : « The African group is the most powerful and the most organized. The group is very important because of the issues it raises, the issues they reflect, and because of their presence. If they say no, it will be no because you also have Arab countries, so instead of one bloc you have in fact three blocs. » Ainsi, le poids des pays arabo-africains, tels que l'Algérie et l'Égypte, assure au groupe africain l'appui du groupe arabe et de l'OCI sur certaines questions. Inversement, l'OCI et le groupe arabe peuvent bénéficier du soutien du groupe africain grâce à l'appui de ces mêmes États.

Par ailleurs, certains États africains sont indispensables aux pays occidentaux. En effet, des pays tels que l'Afrique du Sud, l'Algérie et l'Égypte sont une « porte d'entrée » sur le continent africain. Ils sont, sur le plan diplomatique, des alliés incontournables pour les pays occidentaux. Ainsi, pour se rapprocher du Soudan, l'Union européenne a besoin de l'Égypte. Dès lors, contrairement à d'autres pays, ces États ne seront pas critiqués par l'Occident de la même manière. Ainsi, par exemple lors du Printemps arabe en Tunisie, en Égypte et en Libye, le Conseil a surtout parlé de la situation en Tunisie et en Libye. La situation en Égypte n'a pas été mentionnée. Par ailleurs, si le groupe africain reste incontournable, l'influence croissante du Brésil, de la Russie, de l'Inde, de la Chine et de l'Afrique du Sud, désignés sous le sigle de BRICS, est de plus en plus manifeste.

d) *Les États du BRICS*

Le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud (BRICS) ne forment pas un groupe en tant que tel, mais, compte tenu de leur poids géopolitique et économique, ils sont quasiment incontournables au sein du Conseil quand leurs intérêts coïncident. Les pays du BRICS ne cherchent pas à tout prix à s'unir autour de positions communes ni à prendre coûte que coûte des initiatives sur un grand nombre de questions au sein du Conseil, y compris en s'appuyant sur d'autres groupes. Ces États focalisent généralement leur attention sur les questions d'intérêt national. Ils peuvent donc avoir des positions et des priorités contraires. En revanche, lorsqu'ils pressentent que les États-Unis et leurs alliés occidentaux peuvent prendre un avantage stratégique ou orienter le Conseil dans une direction centrée principalement sur les intérêts occidentaux, ces États vont avoir tendance à s'allier avec l'Arabie saoudite, Cuba, l'Égypte, l'Iran ou encore le Pakistan. Ainsi, lorsqu'ils se regroupent, ce qui est rare, ces États peuvent constituer un bloc solide face aux Occidentaux et avoir une influence sur les travaux du Conseil.

S'agissant, en particulier, de la Russie et de la Chine, on constate notamment une position défensive vis-à-vis des États-Unis, notamment lorsque les initiatives ont pour but d'orienter l'action du Conseil des droits de l'homme dans une direction un peu trop sécuritaire. Ces deux États ne veulent pas que les décisions du Conseil des droits de l'homme soient utilisées pour justifier une intervention du Conseil de sécurité.

L'adoption par le Conseil des droits de l'homme d'une résolution sur la situation des droits de l'homme en Libye explique la méfiance et les résistances de la Chine et de la Russie face à l'inclusion d'une logique sécuritaire au sein du Conseil des droits de l'homme. En effet, lors de sa 15^e session extraordinaire consacrée à la situation des droits de l'homme en Libye, le Conseil a adopté la résolution S-15/1 du 25 février 2011. Cette résolution mentionne la responsabilité de protéger et révèle également de graves violations, qualifiées de crimes contre l'humanité²²³. Le Conseil de sécurité reprendra à son compte ce langage dans sa résolution 1973 (2011) du 17 mars 2011²²⁴, sur laquelle l'OTAN s'appuiera pour intervenir en Libye. Depuis l'intervention libyenne, la Chine et la Russie, membres du Conseil de sécurité, sont particulièrement vigilants quant à l'utilisation du concept de la responsabilité de protéger, afin d'éviter une utilisation excessive qui viserait à contourner leur droit de veto. Cela explique notamment leurs réserves vis-à-vis de la gestion du conflit syrien au Conseil des droits de l'homme.

Au-delà du BRICS, un autre groupe d'États émerge dans l'enceinte du Conseil des droits de l'homme, qui joue un rôle particulier dans l'échiquier politique du Conseil. Il s'agit des États réunis sous l'étiquette Article 4 Dialogue.

²²³ Conseil des droits de l'homme, « Situation des droits de l'homme en Jamahiriya arabe libyenne », A/HRC/RES/S-15/1, par. 1: « Exprime la profonde préoccupation que lui inspire la situation en Jamahiriya arabe libyenne, et condamne énergiquement les violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme qui ont été commises récemment dans ce pays, notamment les attaques armées menées sans discernement contre les civils, les exécutions extrajudiciaires, les arrestations arbitraires, la détention et la soumission à la torture de manifestants pacifiques, violations dont certaines peuvent aussi constituer des crimes contre l'humanité », disponible sur http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/S-15/1.

²²⁴ S/RES/1973 (2011), 17 mars 2011, par. 4 et 7 du préambule, disponible sur http://www.un.org/docs/sc/unsc_resolutions11.htm.

e) *Article 4 Dialogue*

L'entrée des États-Unis au Conseil des droits de l'homme a accru les tensions, mais elle a également contribué à l'émergence d'un groupe d'États qui se veulent plus modérés et tentent de jouer le rôle d'intermédiaires-conciliateurs entre les différentes forces politiques qui dominent le Conseil des droits de l'homme. Il s'agit du groupe Article 4 Dialogue qui s'est constitué de manière informelle en 2011.

En plus de réunir des États modérés, la particularité d'Article 4 Dialogue réside dans sa composition. En effet, il réunit des États de différentes régions, dont l'Autriche, le Burkina Faso, le Chili, le Costa Rica, la Côte d'Ivoire, le Ghana, l'Islande, la Jordanie, le Liechtenstein, les Maldives, le Maroc, Maurice, le Mexique, la Norvège, le Pérou, les Philippines, la Suisse, la Tunisie, la Turquie et la Zambie.

Bien que ces États ne puissent pas être identifiés comme ayant des vues et des intérêts communs, ils sont malgré tout parvenus à proposer une alternative politique intéressante qui se veut plus objective et constructive. Le fait que, parmi ces États, on trouve également des États démocratiques attachés à la prééminence du droit et accordant une importance aux droits de l'homme contribue à la crédibilité et à l'influence de ce groupe.

Leur influence a ainsi été décisive dans l'adoption ou le rejet de certaines résolutions du Conseil, telles que les résolutions relatives à l'environnement, aux manifestations pacifiques et à la sécurité des journalistes. Leur participation en tant que membre du Conseil ayant le droit de vote a permis d'orienter le travail du Conseil vers des résultats plus objectifs.

Par ailleurs, en se positionnant de la sorte, ces États permettent de pondérer la polarisation Nord-Sud qui caractérise souvent les discussions et les décisions du Conseil. Ces États remettent ainsi en question la vision traditionnelle des groupes. À notre sens, ils ouvrent la porte à une nouvelle dynamique de groupe qu'il faudrait développer.

En effet, ces États jouent un rôle de conciliateurs non négligeable, en tentant de concilier, dans la mesure du possible, les différences de vues entre les divers groupes politiques et régionaux. Certains États au sein d'Article 4 Dialogue appartiennent à plusieurs groupes politiques et régionaux. Ils peuvent ainsi servir de points de ralliement majeurs entre les différents groupes auxquels ils sont rattachés. Par exemple, le Maroc et la Tunisie sont des membres influents du groupe africain, du groupe arabe et de l'OCI. De même, la Turquie fait à la fois partie du WEOG et de l'OCI.

Les États d'Article 4 Dialogue ont pu, à titre individuel ou en consultation avec d'autres États du groupe, entreprendre des démarches pour réorienter les positions communes définies dans leurs groupes régionaux ou politiques respectifs sur des questions importantes. Ainsi, par exemple, au niveau du groupe africain, les États d'Article 4 Dialogue, tels que le Burkina Faso, le Ghana, le Maroc et Maurice, se sont distanciés de certaines positions adoptées par le groupe africain sous l'influence de pays tels que l'Afrique du Sud, l'Algérie ou l'Égypte, qui jouent un rôle déterminant dans l'élaboration des positions du groupe africain. Au niveau de l'OCI, la Jordanie et la Turquie ont persuadé le Pakistan de parvenir à un consensus sur la question de la diffamation des religions, qui a été « réglée » en 2011 avec l'adoption de la résolution 16/18 du Conseil sur la « Lutte contre l'intolérance, les stéréotypes négatifs, la stigmatisation, la discrimination, l'incitation à la violence et la violence visant certaines personnes en raison de leur religion ou de leur conviction²²⁵ ».

Le poids de chacun de ces acteurs politiques agissant dans l'enceinte du Conseil dépend également de la dynamique de groupe amorcée par certains États.

²²⁵ En 2011, pour la première fois, après dix ans de polémiques autour de la question de la diffamation des religions, en lieu et place de sa résolution traditionnelle sur la diffamation des religions, l'OCI a soumis une nouvelle résolution au Conseil des droits de l'homme intitulée « Lutte contre l'intolérance, les stéréotypes négatifs, la stigmatisation, la discrimination, l'incitation à la violence et la violence visant certaines personnes en raison de leur religion ou de leur conviction ». La résolution 16/18 a été adoptée sans vote le 24 mars 2011. Elle est le signe d'un consensus qui prend en compte les préoccupations des différents États, notamment celles de l'OCI qui attendait des États du WEOG qu'ils prennent en considération leurs préoccupations vis-à-vis de l'intolérance et de la stigmatisation dont étaient victimes les musulmans. La résolution 16/18 est disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/127/28/PDF/G1112728.pdf?OpenElement>.

2) La dynamique des groupes régionaux et politiques

a) Les groupes et la critique de la politisation

Les groupes sont nés de la pratique qu'ont adoptée les États de chaque région de se réunir régulièrement pour désigner leurs candidats en vue des élections au sein des organes de l'ONU. Cette pratique sera ensuite officialisée par les résolutions 1990 (XVIII) et 1991 (XVIII) en 1963²²⁶. À l'origine, lorsque les États ont commencé à se réunir en groupe, l'objectif était essentiellement électoral. Avec l'arrivée de nouveaux États indépendants d'Asie et d'Afrique, la dynamique des groupes va évoluer. Ces États vont leur donner une nouvelle orientation qui se verra plus politique ; ils seront ainsi les premiers à politiser les groupes. Conscients des intérêts qu'ils avaient en commun, s'agissant notamment de la décolonisation, de l'apartheid, de la discrimination raciale et du sous-développement, ils vont prendre l'habitude de se concerter et d'adopter des positions communes. C'est ainsi que des groupes tels que le Mouvement des non-alignés, le groupe des 77²²⁷ à New York, le groupe arabe et l'OCI feront peu à peu leur apparition sur l'échiquier politique onusien et constitueront une force politique avec laquelle il faudra composer²²⁸.

Il y a actuellement cinq groupes régionaux officiellement reconnus par l'ONU, qui sont rappelés dans la résolution 60/251 de l'Assemblée générale créant le Conseil des droits de l'homme²²⁹. Il s'agit du Groupe des pays d'Amérique latine et des Caraïbes (GRULAC), du Groupe des États d'Afrique (groupe africain), du Groupe des États d'Asie (groupe asiatique), du Groupe des États d'Europe occidentale et autres États (WEOG) et du Groupe des États d'Europe orientale. En revanche, les regroupements géopolitiques d'États qui interviennent au Conseil ne sont pas formellement reconnus²³⁰. Ils sont donc plus difficiles à appréhender, leur composition étant à géométrie variable. Plusieurs auteurs, notamment Thomas Hovet et Courtney Smith, ont essayé de définir les groupes en établissant des catégories. Ils font ainsi une distinction entre les blocs, les caucus politiques, les groupes régionaux, les groupes d'intérêts communs, les groupes électoraux, les groupes de négociation ou encore les groupes temporaires²³¹.

En l'espèce, nous partons du principe que tous les groupes sont, à divers degrés, politiques, y compris les groupes régionaux. Toutefois, par souci de clarté, lorsque nous utiliserons le terme groupes régionaux, nous nous référerons uniquement aux cinq groupes régionaux officiellement reconnus par l'ONU. Lorsque nous parlerons des groupes politiques, nous inclurons aussi bien les groupes régionaux officiels que les groupes géopolitiques, qui ne sont pas formellement considérés par l'ONU comme des groupes régionaux.

La dynamique des groupes qui prévalait au sein de la Commission se poursuit au Conseil des droits de l'homme²³². Ce phénomène a toujours prédominé dans les négociations relatives aux droits de l'homme à l'ONU²³³. Les avis concernant la politisation des groupes varient. Pour certains, les groupes posent problème car ils sont à l'origine de la politisation²³⁴. Un délégué occidental affirme ainsi : « It is difficult to build because of groups. » Un autre délégué occidental déclare dans le même sens : « We do not need regional groups. Groups make things more difficult. Regional groups lead to more politicization because it can prevent cross regional agreements. » On a également pu entendre de la part d'un délégué du GRULAC que « les groupes sont un problème car, lorsqu'ils définissent une position en tant que groupe, cela devient difficile de négocier et d'avoir un consensus. Les débats peuvent devenir stériles et politisés. »

²²⁶ Michel Virally, *L'organisation mondiale*, op. cit., p. 283 ; Courtney B. Smith, *Politics and process at the United Nations: the global dance*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 2006, 328 pages, p. 55 ; Ramesh Thakur (éd.), *What is equitable geographical representation in the twenty-first century*, The United Nations University, 1999, 46 pages, p. 11 et suiv. ; Thomas Hovet Jr., *Bloc Politics in the United Nations*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1960, 191 pages, p. 112 et 119.

²²⁷ Courtney B. Smith, *Politics and process at the United Nations: the global dance*, op. cit., p. 69 et suiv.

²²⁸ Michel Virally, *L'organisation mondiale*, op. cit., p. 281-285.

²²⁹ A/RES/60/251, 15 mars 2006, op. cit., par. 7.

²³⁰ Kevin Boyle (éd.), *New Institutions for Human Rights Protection*, op. cit., p. 18 et suiv.

²³¹ Thomas Hovet Jr., *Bloc Politics in the United Nations*, op. cit., p. 30-45 ; Courtney B. Smith, *Politics and process at the United Nations: the global dance*, op. cit., p. 58-73 ; Ramesh Thakur (éd.), *What is equitable geographical representation in the twenty-first century*, op. cit., p. 9 et 12.

²³² Kevin Boyle (éd.), *New Institutions for Human Rights Protection*, op. cit., p. 19 ; Paulo Sergio Pinheiro, « Les États au sein de la Commission des droits de l'homme : la politisation des groupes », op. cit., p. 108 et suiv.

²³³ *Ibid.*

²³⁴ Gerd Oberleitner, *Global Human Rights Institutions: Between Remedy and Ritual*, op. cit., p. 65.

Bien qu'elle admette que la formation de groupes ne soit pas surprenante dans l'enceinte d'une organisation intergouvernementale et que ces regroupements d'États puissent avoir un impact positif, Rosa Freedman fait partie des auteurs considérant que la politisation provient de la dynamique des groupes²³⁵. Elle qualifie ce phénomène de « régionalisme²³⁶ » et estime qu'il s'agit là d'une forme de politisation. Elle précise : « Regionalism is a form of politicization that played a key role in the Commission's failure. It continues to dominate the Council's proceedings. States tend to form alliances with other countries from the same region. [...] the impact of regionalism is not always positive. [...] groups, blocs and alliances can hinder the effectiveness of the discussions at the Council, hamper the discharge of the body's mandate and undermine its credibility²³⁷. »

En revanche, pour d'autres, les groupes ne sont pas problématiques. Ils font partie intégrante du mode opératoire de l'ONU et ont des aspects positifs²³⁸. Un ancien ambassadeur du groupe africain estime ainsi que « la critique des groupes doit être relativisée ». Il est rejoint en ce sens par un expert indépendant qui affirme que « la politisation ne vient pas du fonctionnement en groupe ». De même, selon un fonctionnaire du Haut-Commissariat aux droits de l'homme : « There is nothing wrong for a regional groups to have a position on human rights. »

En l'espèce, nous considérons également que les groupes ne sont pas un problème. On ne devrait pas associer systématiquement le fonctionnement en groupe et la politisation. Ce qui est déterminant, selon nous, c'est davantage les positions défendues que le fait de se regrouper pour adopter une position commune. Si un groupe se rallie à une position qui contribuera à une meilleure garantie des droits de l'homme, on ne saurait s'en offusquer, bien au contraire.

Les États qui portent un jugement critique sur les groupes sont généralement ceux qui subissent leur influence. Leur marge de manœuvre se trouvant limitée par le plus grand nombre, ils ne peuvent considérer les groupes autrement que comme un problème et une source de politisation. En critiquant les groupes, ils dénoncent le fait de ne pas pouvoir imposer leurs visions ; par conséquent, leur jugement est parfois biaisé. Cela étant, dans certains cas, l'accusation est avérée, car le recours aux groupes est également utilisé afin de défendre des positions néfastes pour les droits de l'homme, ou entraver des résolutions visant à faire évoluer les droits de l'homme dans leur contenu et leur mise en œuvre.

Par ailleurs, il convient de préciser que l'intérêt vis-à-vis des groupes varie selon les États. Tous les États n'éprouvent pas le besoin de se regrouper ni de s'allier avec d'autres groupes pour s'imposer ou se défendre. De plus, les États ne sont pas tous en mesure d'adopter des positions communes, car il est difficile pour certains d'entre eux d'obtenir le consensus dans l'enceinte du groupe auquel ils appartiennent. Enfin, pour certains, le groupe a uniquement une fonction pratique. Ils ne lui accordent aucun rôle politique à proprement parler. C'est le cas des États appartenant au WEOG, au GRULAC, au groupe asiatique et à l'Union européenne.

b) *Le recours limité aux groupes régionaux et politiques*

Les groupes régionaux et politiques ont une importance limitée pour certains États. Un délégué du WEOG indique ainsi : « Regional groups do not play such an important political role but more a practical one. » Il est vrai que le groupe asiatique se réunit rarement, sauf cas exceptionnel. De même, le groupe des États de l'Europe orientale se réunit essentiellement pour des questions de procédure, notamment les élections au sein des organes et mécanismes de droits de l'homme l'ONU. Par exemple, en 2013, il s'est réuni pour décider lequel de ses membres assurerait la présidence du Conseil des droits de l'homme, qui fut accordée à la Pologne. Ce groupe, déjà hétéroclite, l'est encore davantage depuis la crise en Ukraine. Par conséquent, il peut rarement adopter des positions communes sur les questions de fond.

²³⁵ Voir Ladan Rahmani-Ocra, « Giving the Emperor Real Clothes: The UN Human Rights Council », *Global Governance*, vol. 12, n° 1, 2006, p. 15-20, p. 16 ; Patrizia Scanella et Peter Splinter, « The United Nations Human Rights Council: A promise to be Fulfilled », *Human Rights Law Review*, vol. 7, 2007, p. 41-72, p. 68 et suiv. ; Howard Tolley Jr., *The UN Commission on Human Rights*, op. cit., p. 199-202 ; Gerd Oberleitner, *Global Human Rights Institutions: Between Remedy and Ritual*, op. cit., p. 65 ; Claire Callejon, *La réforme de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies : de la Commission au Conseil*, op. cit., p. 330 ; Florian Reber, *Le Conseil des droits de l'homme : le rôle de la Suisse sous la loupe*, op. cit., p. 57.

²³⁶ Rosa Freedman, *The United Nations Human Rights Council: A Critique and Early Assessment*, op. cit., p. 34 et suiv.

²³⁷ *Ibid.*, p. 12 et 13.

²³⁸ Sur la dimension positive des groupes, voir Courtney B. Smith, *Politics and process at the United Nations: the global dance*, op. cit., p. 56 et suiv.

Le WEOG, en tant que groupe régional, a pour rôle principal l'échange d'informations entre ses membres, même s'il peut parfois se positionner pour négocier en tant que groupe, comme cela est le cas, par exemple, sur le droit au développement. De même, de temps à autre, des déclarations sont prononcées au nom du WEOG durant la plénière du Conseil. Ainsi, si ces États ont des politiques similaires relatives aux droits de l'homme, le WEOG reste un groupe dont les différents intérêts stratégiques et politico-économiques de ses membres l'empêchent de parler d'une seule voix. Il est dès lors difficile pour le WEOG d'adopter des positions communes par consensus sur l'ensemble des sujets thématiques et des situations affectant des pays examinés par le Conseil. En effet, dans l'enceinte du Conseil, le WEOG réunit des pays aussi divers que les États de l'Union européenne, le Canada, les États-Unis, Israël, le Japon, le Liechtenstein, la Norvège la Nouvelle-Zélande, la Suisse ou encore la Turquie. Les difficultés liées à la prise de décisions par consensus sont l'une des raisons qui expliquent que ses membres ne lui accordent pas un rôle politique de premier rang. Par ailleurs, la dynamique des groupes n'intéresse pas vraiment les pays occidentaux qui peuvent, pour certains, s'imposer autrement s'ils le veulent.

Quant au GRULAC, il a un rôle de coordination important pour ce qui est des positions des États d'Amérique latine, mais il lui est difficile de compter sur le soutien systématique de ses membres, car c'est un groupe souvent désuni. D'une part, certains de ses membres sont actifs au sein du Mouvement des pays non-alignés et du Like-Minded Group et, d'autre part, le Brésil peut se distancier du groupe en s'associant au BRICS, ce qui limite les possibilités d'adopter des positions communes.

Le GRULAC est un groupe régional éclectique composé d'une majorité d'États menant des politiques dites de gauche, parmi lesquels certains se situent à l'extrême gauche. Il se compose également de pays dits de droite qui ont tendance, pour certains, à s'aligner sur les États occidentaux.

Les pays perçus comme étant les plus radicaux sont la Bolivie, Cuba, l'Équateur, le Nicaragua et le Venezuela. Ils sont considérés comme peu progressistes, notamment en matière de droits civils et politiques. Ces pays font partie de l'Alliance bolivarienne pour les peuples de nos Amériques (ALBA)²³⁹, une organisation créée par Hugo Chavez qui se veut la contrepartie de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et une alternative pour la coopération entre pays du Sud. Ces États sont généralement opposés aux pays occidentaux et ils se méfient du système multilatéral onusien avec lequel ils coopèrent plus difficilement.

Outre les pays membres de l'ALBA, on trouve au sein du GRULAC des pays qui sont réputés plus favorables aux droits de l'homme. Ils ont une relation différente avec le système de l'ONU, avec lequel ils sont davantage enclins à coopérer. C'est le cas, par exemple, de l'Argentine, du Brésil, du Chili, de la Colombie, du Costa Rica, du Honduras, du Mexique, du Paraguay, du Pérou ou encore de l'Uruguay. Leur contribution aux travaux du Conseil est généralement jugée positive.

Par ailleurs certains États au sein du GRULACs'alignent sur les États-Unis, même si sur certains sujets, comme les migrants, le racisme, le droit au développement ou la peine de mort, ils peuvent se distancier. Les liens étroits qu'entretiennent avec les États-Unis des pays tels que la Colombie ou le Mexique sont dus à leurs intérêts économiques communs, notamment dans le cadre de l'ALENA. Il y a également des enjeux militaires, dans la mesure où certains États abritent des bases militaires américaines sur leur territoire.

Ainsi, on ne peut pas parler de « bloc » concernant le GRULAC, car les États appartenant à ce groupe ne sont pas toujours unis. Ils ne votent pas forcément dans le même sens. En effet, les lignes politiques divergent entre, d'un côté, les « pays ALBA », qui résistent aux Occidentaux et, de l'autre, ces États qui au contraire sont tournés vers

²³⁹ Pays membres : Antigua-et-Barbuda, Bolivie, Cuba, Dominique, Équateur, Nicaragua, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Venezuela. Pays observateurs : Iran, Haïti, Russie, Uruguay. L'Alliance bolivarienne pour les peuples de notre Amérique-Traité de commerce des Peuples (ALBA-TCP) [*Alianza Bolivariana por los Pueblos de Nuestra América Tratado de Comercio de los Pueblos* en espagnol] est une organisation politique, sociale et économique pour promouvoir l'intégration des pays de l'Amérique latine et des Caraïbes, construite sur les principes de solidarité, de complémentarité, de justice et de coopération. En plus des pays membres, la Russie a le statut d'observateur. D'abord évoquée par Hugo Chávez, Président du Venezuela, lors d'un sommet, en décembre 2001, des chefs d'État de la Communauté des Caraïbes, l'ALBA a été officiellement lancée en avril 2005, par la signature d'un « traité commercial des peuples » entre Cuba et le Venezuela. La Bolivie, la Dominique, le Honduras et le Nicaragua se sont depuis associés à l'initiative, qui visait d'abord à promouvoir une alternative à la ZLEA (Zone de libre-échange des Amériques) promue par Washington. Saint-Vincent-et-les Grenadines en est devenu membre le 17 avril 2009. Enfin, en juin 2009, le nombre de membres passe à neuf, suite à l'adhésion d'Antigua-et-Barbuda et de l'Équateur. Depuis janvier 2010, le Honduras ne fait plus partie de l'ALBA.

les États occidentaux, sans compter les pays qui ont une position intermédiaire, tel le Brésil, qui joue parfois la carte du BRICS.

Par exemple, il est difficile d'avoir un consensus et une position de groupe sur des thématiques telles que la liberté d'expression, les défenseurs des droits de l'homme et la société civile, notamment son financement depuis l'extérieur. En effet, il n'y a pas d'unité au sein du GRULAC sur ces sujets les pays tels que Cuba, l'Équateur, le Nicaragua ou encore le Venezuela étant plutôt fermés sur ces questions. De même, il n'y a pas de position commune concernant les situations de pays. Les pays membres de l'ALBA sont contre les résolutions et mandats par pays, qu'ils considèrent comme politisés et peu constructifs, alors que d'autres États membres du GRULAC n'y sont pas complètement opposés. Ces derniers estiment en effet qu'il convient sur cette question de faire la différence entre les situations où il y a une volonté politique réelle de la part des autorités d'améliorer la situation, et celles caractérisées par un refus de dialogue et de coopération. Les positions sont donc plutôt nationales sur ce point.

L'Union européenne a, comme indiqué antérieurement, une influence importante dans l'enceinte du Conseil. Cependant, parler d'une seule voix en tant que groupe ne va pas toujours de soi au sein de l'Union européenne. En effet, il n'est pas évident pour l'Union européenne d'obtenir le consensus des vingt-huit États sur l'ensemble des résolutions thématiques ou par pays. Ainsi, adopter une position commune sur l'ensemble des paragraphes d'une résolution ou voter dans le même sens, lorsque des amendements aux résolutions sont déposés, représente un défi majeur pour une Union européenne qui se veut supranationale.

De plus, certaines délégations européennes, telles que le Royaume-Uni ou certains États de l'Europe orientale, ne sont pas toujours flexibles dans leurs positions en raison, notamment, de leurs liens avec les États-Unis. De plus, il peut y avoir des tensions au sein de l'Union européenne entre les petits États et les États les plus influents, notamment ceux qui ont un siège permanent au Conseil de sécurité. Ces derniers vont, dans certains cas, privilégier une action individuelle sur des questions thématiques ou sur des situations des droits de l'homme dans certains pays qui leur semblent importantes. Or, la règle applicable est que, en l'absence de position commune parmi les États membres de l'Union européenne, chaque État adopte la position qu'il souhaite.

Les difficultés que rencontre l'Union européenne à adopter des positions communes sont en partie dues au fait qu'il n'y a pas de véritable politique européenne étrangère commune dans le domaine des droits de l'homme. Il arrive ainsi que trois positions différentes se dégagent au sein du Conseil entre les États de l'Union européenne : ceux qui souhaitent voter contre une initiative, ceux qui envisagent de s'abstenir et ceux qui entendent la soutenir. Pour atténuer ces divisions, le compromis va consister à demander à certains États de changer leurs votes de manière à ce qu'il n'y ait que deux positions de vote au lieu de trois. Ainsi, en cas de division au sein de l'Union européenne, lorsqu'un vote est demandé sur une résolution du Conseil par un État non membre de l'Union européenne, celle-ci va tenter par tous les moyens de se limiter à deux positions, c'est-à-dire qu'un groupe d'États va s'abstenir et l'autre groupe va voter en sa faveur ou contre. Cela évite ainsi d'avoir trois positions divergentes. Les résultats des votes montrent que ce processus politique interne débouche le plus souvent sur deux positions axées sur le vote contre et l'abstention.

Cela explique pourquoi l'Union européenne privilégie une approche consensuelle et de compromis dans les négociations, plutôt que de recourir au vote. Elle a conscience que voter peut faire apparaître la désunion en son sein et montrer qu'elle n'a pas de position commune, ce qui la fragilise et limite son influence en tant qu'acteur clé dans les négociations. Par ailleurs, en raison de ces divisions, elle peut se retrouver paralysée et perdre le leadership sur une initiative au profit d'autres États occidentaux, dont les États-Unis qui sont soutenus par le Canada et l'Australie.

Selon Gjovalin Macaj et Joachim A. Koops, le problème de l'Union européenne ne réside pas vraiment dans le fait qu'elle ne soit pas en mesure de s'entendre sur des positions communes. Il ne partage pas l'avis des auteurs tels que Karen Smith et Katie Verlin Laatikainen, qui estiment que, si l'Union européenne était plus unie, cela renforcerait son influence au sein du Conseil²⁴⁰. Gjovalin Macaj et Joachim A. Koops soulignent que, bien que cela puisse paraître paradoxal, la force de l'Union européenne ne réside pas nécessairement dans son unité²⁴¹. En effet,

²⁴⁰ Katie Verlin Laatikainen et Karen E. Smith, *The European Union at the United Nations. Intersecting Multiculturalisms*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2006, 256 pages, p. 16.

²⁴¹ Gjovalin Macaj et Joachim A. Koops, « The Challenge of the EU as a player in the United Nations Human Rights Council » in Jan Erik Wetzel (éd.), *The EU as a « Global Player » in Human rights*, Routledge, Londres, New York, 2011, 245 pages; p. 81 ; Gjovalin Macaj, « The paradox of oneness: the isolation of the European Union at the UN Human Rights Council », Santiago, Chili, *Paper prepared for the 21st IPSA World Congress of Political Science*, 12-16 juillet 2009, p. 6 et 7.

pour ces auteurs, peu importe que l'Union européenne parle ou non d'une seule voix ; cela doit se faire au cas par cas. L'essentiel, c'est qu'elle se fasse entendre et qu'elle soit efficace²⁴². Or, l'Union européenne a, selon eux, perdu de l'influence et de la crédibilité au sein du Conseil en raison de l'incohérence de sa politique en matière de droits de l'homme²⁴³. Pour les pays en développement, notamment, l'Union européenne n'est plus crédible, car elle ne traite pas les violations dans les États occidentaux avec la même « ferveur » qu'elle le fait lorsqu'il s'agit des pays en développement. Ces auteurs indiquent ainsi que « such a failure on behalf of the EU to act evenly on human rights violations committed by Western countries makes it extremely difficult for the EU to get its message across and to convince other HR Council members, even if its arguments are logically flawless²⁴⁴ ». Ils soulignent, en outre, que l'on reproche à l'Union européenne de ne pas reconnaître ses propres défaillances en matière de droits de l'homme, y compris en ce qui concerne le racisme, la discrimination raciale, les droits des migrants et l'accès à l'éducation et au logement. La réponse habituelle de l'Union européenne à ces questions est de dire qu'il existe des lois qui couvrent ces problématiques. Cependant, cela ne suffit pas à convaincre les autres pays, qui constatent que l'existence de ces lois n'empêche visiblement pas les violations de se poursuivre²⁴⁵. Or, si l'Union européenne ne fait pas face à ses propres problèmes dans l'enceinte onusienne, il lui est difficile de demander ensuite aux autres États d'en faire autant. Ainsi, selon ces auteurs, l'ensemble de ces inconsistances fait que l'Union européenne est moins crédible et donc moins influente²⁴⁶. Ils affirment : « It matters little whether the EU speaks with a single voice, as long as it has a voice that is respected, taken seriously and listened²⁴⁷. »

L'Union européenne est un acteur incontournable, mais le fait d'être une force politique composée de vingt-huit États n'est pas forcément à son avantage, contrairement aux États qui ont pu faire de leur cohésion en groupe une force.

c) *Le recours systématique aux groupes régionaux et politiques*

Les pays qui recourent le plus souvent aux groupes sont les États du groupe africain, de l'Organisation de la coopération islamique (OCI), du groupe arabe, du Like-Minded Group et du Mouvement des non-alignés. Pour ces États, les alliances sont une stratégie primordiale. En effet, le regroupement de plusieurs groupes politiques leur permet de s'appuyer sur leur supériorité numérique pour faire bloc autour de positions communes ou s'opposer aux initiatives qu'ils ne soutiennent pas, y compris celles qui les concernent directement, en particulier des résolutions relatives à des situations de droits de l'homme sur leurs territoires.

Dans cette stratégie, l'État qui assure la coordination joue un rôle important. Ainsi, les coordonnateurs respectifs de l'OCI et du groupe africain préparent des déclarations au nom du groupe et soumettent des projets de résolution qu'ils négocient ensuite au nom du groupe. Ces deux groupes sont les plus critiqués au sujet de la politisation. En effet, ils sont souvent accusés de politiser le Conseil en faisant bloc pour défendre des positions qui vont à l'encontre des droits de l'homme, ou pour faire obstruction aux initiatives du Conseil pour des raisons politiques qui n'ont rien à voir avec les droits de l'homme.

La plupart des États qui appartiennent à ces groupes sont conscients du fossé qui, dans les faits, les sépare des grandes puissances sur les plans politique, économique ou militaire. Le rassemblement en groupe est donc une force pour eux. Selon un interlocuteur, ces États utilisent le Conseil « pour se défendre contre un système international qu'ils ne contrôlent pas et qui est dominé par les grandes puissances qui tentent de les déstabiliser ». Il déclare ainsi : « L'ONU nous permet de nous protéger en groupe pour limiter les dommages qu'on peut subir au niveau onusien.

²⁴² Voir notamment Monique C. Castermans-Holleman, « The Netherlands, the European Union and the Protection of Human Rights », in Monique Castermans-Holleman, Fried van Hoof et Jacqueline Smith (éd.), *The Role of the Nation-State in the 21st Century. Human Rights, International Organisations and Foreign Policy: Essays in Honour of Peter Baer*, Kluwer Law International, La Haye, Boston, 1998, 504 pages, p. 385-399, p. 388 et suiv. ; Karen Smith, « Speaking one voice? European Union co-ordination on human rights issues at the United Nations », *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n° 1, p. 113-137.

²⁴³ Gjovalin Macaj, « The paradox of oneness: the isolation of the European Union at the UN Human Rights Council », *op. cit.*, p. 78 et suiv.

²⁴⁴ *Ibid.*, p. 79.

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 78 et suiv.

²⁴⁶ Gjovalin Macaj et Joachim A. Koops, « The Challenges of the EU as a player in the United Nations Human Rights Council », *op. cit.*, p. 81.

²⁴⁷ *Ibid.*

Elle est un moyen de se protéger surtout pour les petits pays. On a la majorité numérique mais les Occidentaux préfèrent l'action bilatérale, car ils n'ont pas la majorité et n'ont pas confiance en l'ONU. » Il souligne par ailleurs que « les soupçons de politisation seront toujours là tant qu'on n'aura pas la certitude que chaque acteur participe à la construction du système au lieu de le subir. Ce sera une garantie que les droits de l'homme ne sont pas instrumentalisés pour des objectifs politiques. » On retrouve ces mêmes préoccupations dans les propos de l'ancien Ambassadeur de l'Algérie à Genève, Idriss Jazaïry, qui affirme : « Yet we pine for alliances where there are no self-appointed custodians of human rights, alliances that developing countries now in regional groupings would welcome were they to be given a sense of shared ownership and appropriation of the interpretation, and implementation mechanisms of human rights norms²⁴⁸. » Il précise en outre : « The regional approach in the South [...] survived because the African group [...] drew more cohesiveness from the feeling [...] that it was not expected to take initiatives or lead the debate but to respond to proposals of countries « that knew best²⁴⁹. » »

Dans l'enceinte du Conseil, l'OCI, le Like-Minded Group et le Mouvement des non-alignés, le groupe africain et le groupe arabe sont influencés par une poignée d'États qui déterminent les grandes orientations politiques et les positions communes aux quatre groupes. Il s'agit notamment de l'Afrique du Sud, de l'Algérie, de l'Arabie saoudite, de Cuba, de l'Égypte, de l'Iran, du Maroc et du Pakistan.

Ainsi de 2006 à 2009, les pays réunis dans ces groupes politiques ont dominé à bien des reprises les travaux du Conseil. Ils obtenaient, dans bien des cas, la majorité des voix. De fait, ces États parvenaient souvent à imposer leur agenda au sein du Conseil. À l'inverse, les pays occidentaux, représentés par l'Union européenne, d'autres États européens hors UE et le Canada, avaient une marge d'action plus limitée.

Cependant, avec l'entrée des États-Unis au Conseil des droits de l'homme en 2009, on a assisté à un infléchissement de la cohésion entre ces groupes. De même les Printemps arabes ont eu une influence négative sur l'unité au sein de l'OCI, du groupe arabe et du groupe africain, dans la mesure où certains gouvernements issus des printemps arabes ont été considérés comme des alliés des États-Unis et d'autres États occidentaux.

Ces changements vont conduire certains pays à se distancier progressivement desdits groupes sur certains sujets. C'est le cas, par exemple, de la Jordanie, des Maldives, du Maroc, de la Tunisie ou encore de la Turquie, qui ne votent pas obligatoirement dans le sens de la ligne politique de leurs groupes respectifs.

La domination du Like-Minded Group, du Mouvement des non-alignés, de l'OCI, du groupe arabe et du groupe africain au sein du Conseil est par conséquent relative. Toutefois, cela ne signifie pas qu'ils ont perdu toute influence au sein du Conseil. Au contraire, on a pu constater lors de quelques négociations, notamment celles relatives à la résolution du Conseil sur la protection de la famille, en 2014, une revitalisation du groupe africain et de l'OCI. Ces deux groupes se sont mobilisés, avec la Chine, l'Égypte et la Russie en tête, pour s'unir autour de cette résolution, et ils y sont parvenus. Par conséquent, quand ce groupe d'États est déterminé à être uni, il parvient à faire adopter ses positions, y compris parfois avec l'appui des États considérés comme étant plus modérés. Par exemple, le Maroc a soutenu la résolution sur la protection de la famille. Telle est la tendance de la dynamique politique qui a prévalu ces dernières années au sein du Conseil des droits de l'homme, qui a par ailleurs créé un nouveau mécanisme de suivi intergouvernemental. Il s'agit de l'examen périodique universel, qui innove en instaurant l'égalité de traitement entre les États : tous les États membres de l'ONU sont soumis à cet examen. Cependant, sa création n'a pas remis en cause la possibilité pour le Conseil de procéder à un examen individuel de la situation des droits de l'homme des pays au-delà de l'examen périodique universel. La sélectivité est donc maintenue dans le traitement des États.

B. COEXISTENCE DE L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT ENTRE ÉTATS ET DE LA SÉLECTIVITÉ

L'examen périodique universel (EPU) est la principale innovation du système de contrôle mis en place par le Conseil en réponse à la politisation. Le traitement égalitaire entre les États est donc assuré, mais le Conseil a également la possibilité d'adopter, de manière sélective, des résolutions spécifiques à un pays et de créer des mandats par pays.

²⁴⁸ Idriss Jazaïry, « The Role of Regional Groups and Coordinators: A case Study-the African Group », in Lars Muller (éd.), *The first 365 days of the United Nations Human rights Council*, Suisse, 2007, 303 pages, p. 128-135, p. 131.

²⁴⁹ *Ibid.*, p. 130.

1. L'examen périodique universel : principale innovation en réponse à la politisation

L'EPU, qui est avant tout un examen politique, constitue la principale réponse à la politisation qui, selon certains États, résultait de la sélectivité dans le traitement de la situation des droits de l'homme des pays. Le caractère intergouvernemental de ce nouveau mécanisme traduit, en outre, une forte reprise en main du suivi de la mise en œuvre des droits de l'homme par les États.

1) *Un examen politique destiné à mettre fin à la sélectivité*

L'examen périodique universel est avant tout un mécanisme intergouvernemental tel qu'indiqué dans la résolution 5/1 du 18 juin 2007, relative à la mise en place des institutions du Conseil des droits de l'homme. Les États soulignent dans cette résolution que l'examen périodique universel est « un processus intergouvernemental, animé par les Membres de l'Organisation des Nations Unies²⁵⁰ » qui a vocation à être « un mécanisme coopératif²⁵¹ » et consensuel. Il s'agit par ce mécanisme, aux termes du paragraphe 5, *e* de la résolution 60/251 de l'Assemblée générale, « 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 ».

La résolution 5/1 indique, par ailleurs, que cet examen doit « être mené d'une façon objective, transparente, non sélective, constructive, non politisée et sans confrontation²⁵² ». Cette disposition confirme que l'objectif principal en instituant l'EPU était de « dépolitiser » le système en mettant fin à la sélectivité²⁵³.

Certains auteurs admettent que l'EPU a eu le mérite de rompre avec la sélectivité qui prévalait sous la Commission, en assurant une égalité de traitement entre les États qui sont désormais examinés sur la base de critères identiques et selon les mêmes modalités²⁵⁴. Nous estimons également que, en mettant tous les États sur un pied d'égalité, l'EPU a atténué dans une certaine mesure la politisation, même si, lors des négociations, certains pays craignaient que l'institution d'un tel mécanisme ne soit un instrument supplémentaire à la disposition des grandes puissances pour sanctionner les pays les plus faibles²⁵⁵.

Ainsi, l'objectif de l'EPU, mis en évidence dans la résolution 5/1, est d'« assurer la couverture universelle et l'égalité de traitement de tous les États²⁵⁶ ». De fait, la qualité d'État membre des Nations Unies est l'unique condition requise pour être soumis à l'examen périodique. Effectivement, qu'ils soient membres ou non du Conseil, grandes puissances ou pas, tous les États, sans exception, sont examinés au titre de l'EPU. Cependant, nous soulignons que les États-Unis n'ont été soumis à l'EPU qu'à l'issue de leur élection au Conseil en 2009²⁵⁷. La qualité d'État membre n'a pas été suffisante, dans ce cas, pour procéder à l'EPU. Sous l'administration Bush, les États-Unis avaient voté contre

²⁵⁰ Conseil des droits de l'homme, « Mise en place des institutions du Conseil des droits de l'homme », A/HRC/RES/5/1, 18 juin 2007, par. 3, *d*.

²⁵¹ *Ibid.*, par. 3, *b* : « [L'examen périodique universel devrait] *b*) être un mécanisme coopératif reposant sur des informations objectives et dignes de foi et sur le dialogue ; ».

²⁵² A/HRC/RES/5/1, 18 juin 2007, par. 3, *g*.

²⁵³ Lars Muller (éd.), *The first 365 days of the United Nations Human rights Council*, 2006, 303 pages, p. 34 ; Gareth Sweeney et Yuri Saito, « An NGO Assessment of the New Mechanisms of the UN Human Rights Council », *Human Rights Law Review*, vol. 9, n° 2, 2009, p. 203-223, p. 204. Voir également sur ce point ; Manfred Nowak, « It's Time for a World Court of Human Rights », in M. Cherif Bassiouni et William A. Schabas (éd.), *New Challenges for the UN Human Rights Machinery. What Future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures?*, Intersentia, Cambridge, Anvers, Portland, 2011, 480 pages, p. 17-33, p. 23 ; Olivier de Frouville, « Building a Universal System for the Protection of Human Rights: The Way Forward », *op. cit.*, p. 250

²⁵⁴ Vincent Chetail, « Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies : réformer pour ne rien changer ? », *op. cit.*, p. 157 ; Marina Eudes, « De la Commission au Conseil des droits de l'homme : vraie réforme ou faux-semblant ? », *op. cit.*, p. 614.

²⁵⁵ Peter Maurer, « About the Negotiation Process in New York (from 2005 until 2006): Of Ants, Caterpillars and Butterflies », in Lars Müller (éd.), *The first 365 days of the United Nations Human rights Council*, 2006, 303 pages, p. 34. Sur les négociations relatives à l'examen périodique universel, voir notamment Mohammed Loulichki, « The Universal Periodic Review or the Promise of a New Mechanism for the Protection of Human Rights », in Lars Müller (éd.), *The first 365 days of the United Nations Human rights Council*, 2006, 303 pages, p. 80-86.

²⁵⁶ A/HRC/RES/5/1, 18 juin 2007, par. 3, *c*.

²⁵⁷ Rhona Smith, « "To see Themselves as Others see Them": The Five permanent Members of the Security Council and the Human Rights Council's Universal Periodic Review », *Human Rights Quarterly*, vol. 35, n° 1, 2013, p. 1-32, p. 10.

la résolution 60/251 créant le Conseil. Ils ne reconnaissent donc pas son autorité. L'examen périodique universel des États-Unis aura lieu en 2010²⁵⁸.

De même, dans la pratique, des réserves ont parfois été exprimées quant à l'examen périodique universel. Ainsi, Israël a refusé d'être soumis à l'examen périodique universel, alors qu'il était programmé pour la 15^e session du groupe de travail de l'EPU, prévue du 21 janvier au 1^{er} février 2013.

Les États du groupe arabe et de l'OCI ont insisté auprès du Conseil pour que cet examen ait lieu, y compris en l'absence d'Israël. Ils ont également exigé du Conseil qu'il constate l'absence de coopération d'Israël. Ainsi, sous la pression des États arabes, le Conseil a adopté le 29 janvier 2013 la décision OM/7/101, intitulée « Non-coopération d'un État examiné avec le mécanisme de l'examen périodique universel »²⁵⁹. Dans cette décision, le Conseil regrette « la décision d'Israël, l'État examiné, de ne pas participer à l'examen périodique universel à la date prévue durant la 15^e session du Groupe de travail sur l'examen périodique universel. 1. [II] demande à l'État examiné de coopérer à nouveau avec le mécanisme de l'examen périodique universel [...] 5. Décide également de reprogrammer l'examen périodique universel d'Israël afin qu'il ait lieu en 2013, au plus tard à la 17^e session du Groupe de travail sur l'examen périodique universel²⁶⁰. »

Israël s'est finalement rétracté sous la pression de la communauté internationale, y compris de ses alliés, notamment les États-Unis appuyés par le Canada. L'examen a pu avoir lieu lors de la 17^e session du groupe de travail de l'EPU, qui s'est tenue du 21 octobre au 1^{er} novembre 2013. Cela aurait été particulièrement embarrassant pour les alliés d'Israël que celui-ci devienne l'unique pays à ne pas être examiné lors du deuxième cycle de l'EPU.

Par ailleurs, dans ladite décision, le Conseil : « 6. Décide [...] de considérer la procédure susmentionnée comme un précédent à appliquer à tous les cas similaires de non-coopération à l'avenir²⁶¹. » Le cas israélien illustre par ailleurs comment la politisation a abouti, par la force des choses, au perfectionnement de ce mécanisme. Avec cette décision, le Conseil a en effet créé un précédent positif sur lequel il pourra se baser pour traiter les futurs cas de non-coopération à l'EPU, dont les modalités sont définies dans la résolution 5/1 précitée.

2) *Les modalités de l'examen périodique universel*

Les principes, objectifs et modalités de l'examen périodique universel sont définis dans la résolution 5/1 précitée. Cette résolution souligne que l'EPU est fondé sur la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme, les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels les États sont parties et le droit international humanitaire. Les obligations et engagements souscrits volontairement par les États en vue de leur élection au Conseil sont également pris en compte. Il est entendu que l'examen périodique universel a pour objectif l'amélioration de la situation des droits de l'homme sur le terrain, le respect par l'État de ses obligations et engagements en matière de droits de l'homme, le renforcement des capacités de l'État, ainsi que l'octroi d'une assistance technique. L'accent est également mis sur l'échange de bonnes pratiques entre les États et les autres parties prenantes. Les États membres du Conseil doivent se soumettre à l'examen pendant qu'ils y siègent. Le cycle de l'examen est de 4 ans.

La résolution 5/1 prévoit que l'EPU se fera sur la base du rapport national de l'État examiné. Il est demandé à l'État d'organiser des consultations au niveau national en vue de la préparation dudit rapport. Sont également prises en compte les informations contenues dans la compilation réalisée par le HCDH. Il s'agit, selon les termes de la résolution, des renseignements figurant dans les rapports des organes de traités, des procédures spéciales et dans les autres documents officiels des Nations Unies. Cette compilation se limite à 10 pages. Enfin, les informations fournies par les ONG, qui figurent dans le résumé que prépare le HCDH, sont également prises en compte.

L'examen périodique universel est mené par un groupe de travail, dirigé par le Président du Conseil. Le groupe de travail de l'EPU est composé des 47 États membres du Conseil. Les États observateurs participent à l'examen, ainsi qu'au dialogue de trois heures qui a lieu au sein du Groupe de travail avec l'État examiné. Les autres parties intéressées peuvent uniquement assister à l'examen au sein du groupe de travail.

²⁵⁸ Rapport du Groupe de travail sur l'examen périodique universel, États-Unis d'Amérique, A/HRC/16/11, 4 janvier 2011, disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/100/70/PDF/G1110070.pdf?OpenElement>.

²⁵⁹ Rapport du Conseil des droits de l'homme sur sa septième réunion d'organisation, A/HRC/OM/7/1, 4 avril 2013, disponible sur http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/OM/7/1.

²⁶⁰ *Ibid.*

²⁶¹ *Ibid.*

Afin de faciliter chaque examen et l'établissement du rapport du groupe de travail, des troïkas sont constituées pour l'examen de chaque pays. Il s'agit d'un groupe de trois rapporteurs, qui sont généralement des représentants gouvernementaux, désignés par tirage au sort parmi les membres du Conseil et représentant différents groupes régionaux. Le pays examiné peut demander que l'un des rapporteurs appartienne à son propre groupe régional. Il peut également demander, une fois seulement, le remplacement d'un rapporteur. Le rapport adopté par le groupe de travail de l'EPU, à l'issue du dialogue avec l'État, est ensuite transmis au Conseil pour adoption en plénière. L'examen du document final par le Conseil se fait en une heure. L'État examiné, les États membres du Conseil ainsi que les États observateurs peuvent intervenir en faisant des commentaires sur le document final, avant que le Conseil ne prenne une décision sur celui-ci. Le document final de l'examen se présente sous la forme d'un rapport consistant en un résumé des débats, dans lequel figure les engagements pris volontairement par l'État examiné, ainsi que les recommandations et conclusions de l'examen. L'examen périodique universel reste ainsi un examen mené essentiellement par les États.

3) *Reprise en main gouvernementale du suivi de la mise en œuvre des droits de l'homme*

La création de l'EPU confirme la reprise en main du suivi des droits de l'homme par les États, qui sont au cœur du processus. Le rapport national est le principal document discuté lors de l'EPU. Dans les faits, ce rapport constitue une autoévaluation par l'État de sa politique en matière de droits de l'homme, même s'il est prévu qu'un processus de consultation nationale doit avoir lieu en vue de la préparation de l'EPU²⁶².

La participation à l'EPU des acteurs non gouvernementaux est limitée, bien que la résolution 5/1 garantisse la participation de toutes les parties prenantes, y compris les organisations non gouvernementales et les institutions nationales des droits de l'homme²⁶³. Ainsi, quand bien même le résumé des contributions des ONG est publié en tant que document officiel des Nations Unies pour l'EPU, celles-ci sont exclues du dialogue interactif qui se déroule entre États au sein du groupe de travail de l'EPU. En effet, seuls les représentants gouvernementaux sont habilités, dans le cadre du Groupe de travail de l'EPU, à prendre la parole.

Les ONG ne sont autorisées à prendre la parole que lors de l'adoption en plénière du rapport final par le Conseil, avant que celui-ci ne l'entérine. Il n'y a pas vraiment d'interaction avec l'État examiné. Par ailleurs, leurs interventions doivent, selon la résolution 5/1, se limiter à des observations d'ordre général. Pour ce faire, elles disposent uniquement de deux minutes. À ce sujet, des ONG se sont vues reprocher, par des États soumis à l'examen, de faire des observations trop critiques sur leur situation ; certaines ont été ainsi interrompues²⁶⁴.

Les recommandations sont soumises par le groupe de travail de l'EPU. Elles sont négociées en comité restreint au sein des fameuses troïkas, qui ont surtout un rôle politique de facilitateurs. Il s'agit notamment d'amener l'État examiné à adopter des positions plus consensuelles sur les recommandations qui lui sont soumises par ses pairs. Par ailleurs, l'État dispose d'une sorte de droit de veto sur les recommandations. Il lui appartient, en effet, de décider en dernier ressort des recommandations qu'il accepte ou rejette. Dans le rapport final, les recommandations qui recueillent l'appui de l'État sont consignées comme telles, tandis que les recommandations rejetées, ainsi que les observations formulées à leur sujet par l'État, sont simplement notées.

Compte tenu de sa nature intergouvernementale, l'EPU ne peut échapper à une certaine politisation. Florian Reber parle ainsi d'une « emprise de la politique sur cette procédure²⁶⁵ ». Des États profitent de l'EPU pour porter à l'attention de la communauté internationale des litiges bilatéraux, y compris territoriaux. Par exemple, lors de l'examen de la Géorgie en 2011, la question du conflit entre la Géorgie et la Fédération de Russie à propos de l'Ossétie du Sud a été soulevée²⁶⁶. De même, le conflit de souveraineté opposant l'Azerbaïdjan à l'Arménie au sujet de la région du Haut-Karabakh a ressurgi en 2013 lors de l'examen de l'Azerbaïdjan²⁶⁷.

²⁶² Gareth Sweeney et Yuri Saito, « An NGO Assessment of the New Mechanisms of the UN Human Rights Council », *op. cit.*, p. 218.

²⁶³ A/HRC/RES/5/1, 18 juin 2007, par. 3, *m.*

²⁶⁴ Gareth Sweeney et Yuri Saito, « An NGO Assessment of the New Mechanisms of the UN Human Rights Council », *op. cit.*, p. 216 et suiv.

²⁶⁵ Florian Reber, *Le Conseil des droits de l'homme : le rôle de la Suisse sous la loupe*, *op. cit.*, p. 89.

²⁶⁶ Rapport du Groupe de travail sur l'examen périodique universel de la Géorgie, A/HRC/17/11, 16 mars 2011, par. 32, disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/118/22/PDF/G1111822.pdf?OpenElement>.

²⁶⁷ Rapport du Groupe de travail de l'examen périodique universel de l'Azerbaïdjan, A/HRC/24/13, 5 juillet 2013, disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/154/66/PDF/G1315466.pdf?OpenElement>.

En outre les commentaires et questions posées par les États peuvent parfois être complaisants, et manquer ainsi d'objectivité²⁶⁸. À titre d'exemple, en 2008, avant le Printemps arabe en Tunisie, le Comité des droits de l'homme avait évoqué ses préoccupations quant à la situation des droits de l'homme dans ce pays, s'agissant notamment de la pratique de la torture, de l'absence d'indépendance de l'appareil judiciaire, des limites à la liberté de presse et d'association²⁶⁹. À l'inverse, la même année, les commentaires émis par les États dans le cadre de l'EPU félicitaient la Tunisie pour les progrès réalisés en matière de droits de l'homme et de démocratie. Le Japon affirmera notamment que la « Tunisie était l'une des sociétés les plus démocratiques du monde arabe et [qu']elle faisait preuve d'un grand respect des droits de l'homme²⁷⁰ ». À la décharge des États, certaines ONG reconnaissent tout de même que la plupart des questions qu'elles soulèvent dans leurs contributions sont reprises par les États lors du dialogue interactif²⁷¹.

On constate également des recommandations très politiques. Ainsi, lors de l'examen des États-Unis, Cuba a recommandé à ces derniers de « respecter le droit du peuple cubain à l'autodétermination et [de] cesser leurs actes d'ingérence et d'hostilité contre Cuba²⁷² ». Il a également recommandé de mettre fin à l'embargo qu'il subit²⁷³, soutenu en cela par le Venezuela²⁷⁴, la Bolivie²⁷⁵, le Nicaragua²⁷⁶, le Soudan²⁷⁷ et la République populaire démocratique de Corée²⁷⁸. Il convient de souligner que Cuba a émis des recommandations pertinentes même si, compte tenu de ses relations avec les États-Unis, elles ont une dimension fortement politique. Cuba a notamment recommandé de « poursuivre les auteurs d'actes de torture, d'exécutions extrajudiciaires et d'autres violations graves des droits de l'homme commis à Guantanamo, Abou Ghraib et Bagram et dans les camps de Nama et de Balad, ainsi que par le Commandement des opérations conjointes spéciales et la CIA²⁷⁹ ».

L'effectivité de l'EPU dépend de la volonté des États d'en faire un outil efficace pour la mise en œuvre des droits de l'homme. Il faudrait dépasser l'acquis de l'égalité de traitement, qui était la visée principale de ce mécanisme, et se focaliser désormais sur l'impact réel qu'il peut avoir sur le terrain. Il constituerait ainsi un mécanisme emblématique qui complémente les résolutions et les mandats par pays que le Conseil adopte. En effet, la création de l'EPU n'a pas remis en cause la possibilité pour le Conseil de procéder à un examen sélectif de la situation des droits de l'homme dans les pays.

2. La sélectivité entérinée : le maintien des mandats et des résolutions par pays

1) La sélectivité au sein du Conseil des droits de l'homme

Au moment de la réforme, certains États ont voulu saisir l'occasion offerte par l'établissement d'un examen périodique universel pour contourner la pratique des mandats par pays qui était, selon eux, à l'origine de la politisation de la Commission. Pour ces États, l'examen périodique universel devait être l'unique mécanisme destiné à l'examen de la situation des droits de l'homme dans les États²⁸⁰. À l'inverse, pour un autre groupe d'États,

²⁶⁸ Gareth Sweeney et Yuri Saito, « An NGO Assessment of the New Mechanisms of the UN Human Rights Council », *op. cit.*, p. 210-212.

²⁶⁹ Observations finales du Comité des droits de l'homme, CCPR/C/TUN/CO/5, 28 mars 2008, disponible sur <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/414/26/pdf/G0841426.pdf?OpenElement>.

²⁷⁰ Rapport du Groupe de travail sur l'examen périodique universel de la Tunisie, A/HRC/8/21, 22 mai 2008, disponible sur <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/136/24/pdf/G0813624.pdf?OpenElement>.

²⁷¹ Gareth Sweeney et Yuri Saito, « An NGO Assessment of the New Mechanisms of the UN Human Rights Council », *op. cit.*, p. 215.

²⁷² A/HRC/16/11, 4 janvier 2011, *op. cit.*, par. 92.117.

²⁷³ *Ibid.*, par. 92.75.

²⁷⁴ *Ibid.*

²⁷⁵ *Ibid.*

²⁷⁶ *Ibid.*, par. 92.76.

²⁷⁷ *Ibid.*, par. 92.77.

²⁷⁸ *Ibid.*, par. 92.78.

²⁷⁹ *Ibid.*, par. 92.137.

²⁸⁰ Claire Callejon, « Developments at the Human Rights Council in 2007: A Reflection of its Ambivalence », *Human Rights Law Review*, vol. 8, n° 2, 2008, p. 323-342, p. 337.

notamment les pays occidentaux²⁸¹, l'EPU ne devait pas se substituer aux résolutions et mandats par pays du Conseil. À la satisfaction des pays occidentaux, le Conseil peut étudier les situations de pays en dehors de l'examen périodique universel, au titre notamment du point 4 de son agenda. Toutefois une nouvelle procédure relative à l'établissement des mandats par pays a été instaurée. Désormais, toute initiative déposée en ce sens par un État devra obtenir le plus large appui possible, de préférence celui de 15 États membres.

De ce fait, la situation des droits de l'homme d'un État peut faire l'objet d'une résolution ou d'un mandat par pays, mais également d'une session extraordinaire. Jusqu'en 2014, le Conseil avait tenu 22 sessions extraordinaires, qui ont porté essentiellement sur la situation des droits de l'homme dans des pays ; et deux sessions extraordinaires avaient été consacrées à des thématiques, en 2008 au sujet de la crise alimentaire et, en 2009, à propos de la crise financière. Jusqu'en 2014 les pays qui avaient fait l'objet d'une session extraordinaire sont : Israël et les territoires palestiniens occupés, le Soudan (Darfour), la Côte d'Ivoire, la Libye, la Syrie, le Sri Lanka, le Myanmar, l'Iraq, Haïti, la République centrafricaine et la République démocratique du Congo²⁸².

Par ailleurs, s'il le juge nécessaire, le Conseil peut adopter des résolutions qui portent sur la situation des droits de l'homme d'un pays, sans que cela n'aboutisse à la création d'un mécanisme de suivi au titre des procédures spéciales par pays. Ces résolutions sont généralement adoptées lors du débat qui a lieu au titre du point 4 de son agenda, portant sur les « situations relatives aux droits de l'homme qui requièrent l'attention du Conseil²⁸³ ». À l'inverse, le Conseil peut décider que la situation des droits de l'homme d'un pays nécessite l'adoption d'une résolution spécifique à ce pays, permettant de mettre en place un mécanisme de suivi. C'est dans cette hypothèse qu'interviennent les mandats par pays.

Concernant les mandats par pays, il convient de faire une distinction entre ceux établis au titre du point 4 de l'agenda du Conseil et ceux créés en vertu du point 10 de son agenda, intitulé « Assistance technique et renforcement des capacités ».

En effet, les mandats pays établis au titre du point 10 de l'ordre du jour sont généralement consensuels, dans la mesure où ils s'inscrivent dans une logique de coopération et non de condamnation. L'idée sous-jacente est d'aider l'État à améliorer sa situation par une assistance technique et un renforcement des capacités. Ces mandats sont donc généralement acceptés par le pays concerné.

À l'inverse, les initiatives par pays introduites au titre du point 4 de l'ordre du jour du Conseil font face à une forte résistance, car elles sont ressenties comme des mesures imposées à l'État. Les mandats par pays adoptés au titre du point 4 sont donc ceux à qui l'on reproche le plus leur politisation, caractérisée par la sélectivité et les doubles standards.

Au sein du Conseil, les avis divergent entre les États en ce qui concerne les résolutions et les mandats par pays. Les États du Like-Minded Group, le groupe africain dans une certaine mesure, et certains pays du GRULAC, notamment Cuba, l'Équateur et le Venezuela, ont une position de principe contre les mandats et résolutions spécifiques à un pays. Ainsi, Cuba, qui faisait l'objet d'un mandat par pays sous la Commission, est parvenu, lors de la création du Conseil, à le faire supprimer.

De manière générale, les États occidentaux soutiennent ces mécanismes. Cependant, plusieurs États du GRULAC ne partagent pas l'approche des États occidentaux quant à l'examen de la situation des droits de l'homme dans les pays. Ces États reprochent aux pays occidentaux de vouloir imposer des solutions aux autres pays. Ils considèrent que les États occidentaux devraient envisager d'autres moyens pour amener les pays à une coopération plus constructive avec le Conseil. Ces États sont plutôt favorables à une approche graduelle.

Autrement dit, ils sont d'avis qu'il faudrait procéder par étapes et proposer à l'État concerné plusieurs alternatives au lieu de chercher à tout prix à l'isoler politiquement. Par exemple, avant de décider de créer un mandat par pays, il conviendrait de proposer à l'État une visite du Haut-Commissaire ou envoyer des procédures thématiques.

²⁸¹ Wolfgang Amadeus Brulhart, « From a Swiss Initiative to a United Nations Proposal (from 2003 to 2005) », in Lars Müller (éd), *The first 365 days of the United Nations Human rights Council*, 2006, 303 pages, p. 17.

²⁸² <http://www.ohchr.org/FR/HRBodies/HRC/Pages/Sessions.aspx>.

²⁸³ Les États ayant fait l'objet de résolutions depuis la création du Conseil, que ce soit durant une session ordinaire ou une session extraordinaire sont : Afghanistan, Bélarus, Burundi, Cambodge, Corée du Nord, Côte d'Ivoire, Érythrée, Guinée, Haïti, Honduras, Iran, Iraq, Israël, Kirghizistan, Libéria, Libye, Mali, Myanmar, Népal, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Somalie, Soudan, Soudan du Sud, Sri Lanka, Syrie et Yémen. On constate qu'Israël arrive en tête des États qui font l'objet de résolutions. Pour plus de détails, voir annexe III.

La création d'un mandat ne devrait intervenir qu'après avoir épuisé tous ces recours et s'il est avéré que l'État refuse de coopérer à l'issue de ces démarches. En somme, selon ces États, il est nécessaire de faire une distinction entre les situations où il y a une volonté politique de la part de l'État de coopérer et celles où elle est inexistante.

Les États du GRULAC qui soutiennent cette approche sont conscients qu'il n'y a aucune garantie que l'État coopère. Cependant, ils considèrent que l'approche graduelle est plus objective et efficace que l'approche visant à imposer à l'État un mandat, celle-ci se soldant généralement par un refus catégorique de coopérer par l'État concerné. Pour illustrer cette approche graduelle, un délégué indique que la situation au Yémen ne saurait être traitée de la même manière que celle en Corée du Nord, dans la mesure où des efforts sont consentis par le Yémen, ce qui démontre l'existence d'une volonté de la part de cet État de coopérer et de faire des efforts pour améliorer sa situation.

En outre, l'autre aspect des mandats par pays qui gêne ces États est le système de deux poids deux mesures ; certaines situations étant examinées et d'autres non. Sur ce point, leur position rejoint celle du groupe des États qui sont fermement opposés aux résolutions et mandats par pays. Il est incontestable qu'il subsiste, dans les faits, une disparité régionale dans l'examen des violations, qui conforte l'accusation de sélectivité et de doubles standards.

La pratique de la Commission montre que la plupart des mandats par pays concernaient essentiellement l'Afrique, l'Amérique latine et l'Asie, même si certains États européens ont été soumis à un tel mécanisme ; il s'agit de pays de l'Europe de l'Est. Ainsi, sous la Commission, dix États africains étaient sous mandats²⁸⁴, contre six États en Asie²⁸⁵, cinq parmi les États du GRULAC²⁸⁶, quatre au Moyen-Orient²⁸⁷, trois en Europe de l'Est²⁸⁸ et un aux Caraïbes²⁸⁹.

Le Conseil accorde également une attention particulière sur la situation en Afrique, au Moyen-Orient et en Asie. Jusqu'en 2014 il y avait 14 mandats par pays au Conseil. Certains de ces pays sont sous mandats depuis plus de vingt ans. Parmi ces mandats, cinq ont été institués par l'ancienne Commission et prolongés par le Conseil. Il s'agit de la République populaire démocratique de Corée, de Haïti, du Cambodge, de la Somalie, du Myanmar et des territoires palestiniens occupés. Huit nouveaux mandats ont été créés par le Conseil. Ils concernent la République centrafricaine (2013), le Mali (2013), le Bélarus (2012), l'Érythrée (2012), la République arabe syrienne (2011), la Côte d'Ivoire (2011), la République islamique d'Iran (2011) et le Soudan (2009)²⁹⁰.

De manière générale, il y a toujours un double discours de la part des États au sujet des résolutions et mandats par pays. Ce discours est le fait des pays qui violent gravement les droits de l'homme et avancent l'argument de la politisation, de la sélectivité et des doubles standards pour contourner leurs obligations et éviter que des poursuites soient engagées devant la Cour pénale internationale.

Il provient également des États qui s'opposent aux résolutions et mandats par pays uniquement par principe, car ils en font avant tout une question de rapport de force entre grandes puissances. C'est le cas, par exemple, de la Russie qui a tendance à s'allier avec l'ensemble des pays qui sont contre ces procédés.

Enfin, certains États, y compris des États occidentaux, instrumentalisent ce mécanisme pour préserver leurs intérêts, déstabiliser des gouvernements ou se positionner contre un État plus influent qui est un allié de l'État examiné. Les États-Unis, par exemple, sont souvent accusés d'agir ainsi. On cite souvent, à ce titre, la création de l'ancien mandat relatif à la situation des droits de l'homme à Cuba et le rétablissement des mandats concernant l'Iran et le Bélarus, qui auraient été décidés par le Conseil sur initiative des États-Unis. En effet, le mandat du Bélarus a été établi par la Commission en 2004, puis supprimé au moment de la création du Conseil. Il a ensuite été rétabli en 2011,

²⁸⁴ Afrique du Sud (1967-1995) ; Guinée équatoriale (1979-2002) ; Somalie (1993) ; Soudan (1993-2004) ; Rwanda (1994-2000) ; République démocratique du Congo (1994-2004) ; Burundi (1995-2011) ; Nigéria (1997-2000) ; Libéria (2003-2008) ; Tchad (2004-2005).

²⁸⁵ Afghanistan (1984-2005) ; Myanmar (1992) ; Cambodge (1993) ; Bélarus (2004-2007) ; Corée du Nord (2004) ; Ouzbékistan (2004-2007).

²⁸⁶ Chili (1975-1979) ; Bolivie (1981-1985) ; El Salvador (1981-1992) ; Guatemala (1982-1998) ; Cuba (1991-1998/2002-2007).

²⁸⁷ Iran (1984-2002) ; Koweït occupé (1991-1992) ; Irak (1991-2004) ; Territoires palestiniens occupés (1969).

²⁸⁸ Pologne (1982-1985) ; Roumanie (1989-1992) ; ex-Yougoslavie (1992-2003).

²⁸⁹ Haïti (1987).

²⁹⁰ Pour une liste des mandats par pays et les résolutions les concernant, voir <http://www2.ohchr.org/french/bodies/chr/special/countries.htm>.

après l'entrée des États-Unis au Conseil. Il en va de même pour l'Iran qui faisait l'objet d'un mandat sous la Commission de 1984 à 2002, et qui a fait l'objet d'un nouveau mandat au Conseil en 2011.

Les positions contradictoires des États-Unis concernant les situations des droits de l'homme à examiner ont été critiquées par un délégué gouvernemental. Il déplore ainsi les ambiguïtés de la position américaine vis-à-vis de la situation des droits de l'homme au Soudan. En effet, l'examen de la situation des droits de l'homme au Soudan serait passé du point 4 au point 10 à la demande des États-Unis, alors que la situation dans ce pays ne s'était pas améliorée. De même, ce délégué affirme : parce que les États-Unis ont une flotte au Bahreïn et des intérêts pétroliers dans ce pays, le Bahreïn n'est pas sous mandat, alors que la situation des droits de l'homme dans ce pays laisse à désirer. À l'inverse, l'Iran, dont la situation des droits de l'homme ne s'est pas forcément dégradée, mais avec lequel les États-Unis ont de mauvais rapports, fait l'objet d'un mandat.

En outre, pour certains États, le fait que la situation d'un pays soit inscrite à l'ordre du jour du Conseil peut être profitable, car cela permet de prendre en main, par l'entremise de l'ONU, un ensemble de processus politiques et sécuritaires liés à la situation interne du pays, et de garantir par la même occasion leurs intérêts. C'est le cas par exemple de la France dans les États africains francophones, tels que le Mali ou encore la République centrafricaine.

Ainsi, les mandats par pays sont particulièrement politisés, et la sélectivité et les doubles standards sont une caractéristique manifeste de l'examen, au Conseil, de la situation des droits de l'homme dans les pays ; certains États étant davantage ciblés que d'autres. Néanmoins si la pratique parle d'elle-même, la critique de la sélectivité doit être relativisée.

2) Une critique à nuancer

La critique de la sélectivité doit être relativisée. Effectivement, la sélectivité permet un examen au cas par cas. On ne saurait donc la déplorer, en particulier lorsqu'elle est inclusive, contrairement à la sélectivité passive qui, elle, conduit à l'inaction face aux violations de certains États²⁹¹.

Miko Lempinen estime qu'il est tout à fait acceptable de recourir à une certaine sélectivité dans le traitement des violations dans les pays. Cela est même indispensable pour assurer le respect des droits de l'homme. En effet, selon l'auteur, traiter les États de manière différente en adoptant des décisions et mesures distinctes selon les cas, et à la lumière de leurs situations respectives, est la meilleure façon de procéder. Toujours selon lui, la sélectivité est une forme acceptable de politisation. Il admet que mettre un État sous examen pour des violations est une décision politiquement motivée. Cependant, l'auteur estime que l'on ne saurait considérer qu'en recourant aux procédures et mécanismes destinés à régler des violations on politise, car ces mécanismes ont pour objet de garantir le respect des droits de l'homme²⁹².

Par ailleurs, les mandats par pays sont bien souvent justifiés au regard des violations graves perpétrées dans les pays. La Corée du Nord, la Libye, le Myanmar, le Soudan, la Syrie, pour n'en citer que quelques-uns, sont loin d'être des États exemplaires. De même, la situation dans les territoires palestiniens occupés est clairement une question de droits de l'homme qui mérite l'attention du Conseil malgré le double standard manifeste que subit Israël. À ce propos, nous estimons que la critique de la sélectivité que subit Israël doit être nuancée.

Il est vrai que cet État fait l'objet d'un traitement singulier qui est révélateur des deux poids deux mesures. Le traitement d'Israël est, à n'en pas douter, l'exemple le plus flagrant du double standard²⁹³. Il est l'unique pays à faire l'objet d'un point spécifique dans l'agenda du Conseil, en l'occurrence le point 7 relatif à la « situation des droits de l'homme en Palestine et dans les autres territoires arabes occupés ».

²⁹¹ Theo C. van Boven « Politisation et droits de l'homme », *op. cit.*, p. 137.

²⁹² Miko Lempinen, *The United Nations Commission on human rights and the different treatment of governments: an inseparable part of promoting and encouraging respect for human rights ?*, *op. cit.*, p. 376 et 377.

²⁹³ Pour une position similaire concernant Israël, voir Rosa Freedman, *Failing to protect: the UN and the politicization of human rights*, *op. cit.*, p. 62 et suiv. ; Florian Reber, *Le Conseil des droits de l'homme : le rôle de la Suisse sous la loupe*, *op. cit.*, p. 30 et suiv. ; Eric Cox, « States interests and the creation and functioning of the United Nations Human Rights Council », *Journal of International Law and International Relations*, vol. 6, n° 1, p. 87-120, p. 117 ; Steven Seligman, « Politics and principle at the UN Human Rights Commission and Council (1992-2008) », *Israel Affairs*, vol. 17, n° 4, 2011, p. 520-541, p. 535 et suiv. ; Don Habibi, « Human Rights and Politicized Human Rights: A utilitarian Critique », *Journal of Human Rights*, vol. 6, 2007, p. 3-35, p. 3 et suiv.

De surcroît, Israël est le pays qui a fait l'objet du plus grand nombre de sessions extraordinaires et de résolutions²⁹⁴, sans compter que le mandat du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés est l'unique mandat qui n'est pas limité dans le temps. De même, ce traitement particulier réservé à Israël est lié au blocage au sein du Conseil de sécurité sur la question palestinienne. En l'absence d'alternative au Conseil de sécurité, le Conseil des droits de l'homme est, de fait, utilisé pour faire pression sur Israël.

Les États de l'OCI et du groupe arabe, qui sont à l'origine de cet examen particulier d'Israël, sont accusés de politiser les travaux du Conseil. Cette accusation doit néanmoins être mesurée. En effet, l'OCI a été créée pour soutenir la cause palestinienne. De ce fait, accuser l'OCI d'être politisée parce qu'elle cible à chaque fois Israël c'est constater l'évidence. Toutes les fois où des initiatives sur Israël ont été soumises au Conseil, elles ont été en rapport avec la situation en Palestine. Par conséquent, tant que le conflit ne sera pas réglé, Israël sera toujours l'objet de l'agenda de ces pays.

La critique de la politisation à l'égard de l'OCI doit donc être relativisée. D'ailleurs, la communauté internationale est divisée au sujet de la Palestine. On ne devrait donc pas considérer qu'il ne faut pas s'en occuper ni en parler au Conseil tout simplement parce que l'OCI est à l'origine des résolutions concernant Israël. Le problème de la politisation de la part de l'OCI se situe, selon nous, au niveau de l'intensité et de l'excès dans la manière, parfois disproportionnée, d'aborder cette question. De toutes les situations, seule la question israélienne suscite autant d'attention au sein du Conseil. Par ailleurs, pour étayer une quelconque politisation de la part de l'OCI et du groupe arabe, il faut examiner le contenu même des résolutions relatives aux territoires palestiniens occupés. La politisation est évidente lorsque ces résolutions condamnent uniquement les violations commises par Israël.

De même, concernant les États africains, la sélectivité apparente dont ils font l'objet doit être relativisée. La pratique récente du Conseil montre que la plupart des mandats par pays établis par le Conseil en Afrique l'ont été avec l'appui du groupe africain ou de l'État concerné. Dans les années 1990, les États du groupe africain ont développé une doctrine selon laquelle les questions africaines devaient être réglées par les mécanismes africains. Cela impliquait une solidarité des États lorsqu'un des leurs étaient la cible de mécanismes par pays au sein de l'ONU, et ce quels que soient le gouvernement et l'ampleur des violations. Le groupe africain choisissait ainsi une approche régionale des problématiques des droits de l'homme ; chaque région devant régler ses propres problèmes. Par conséquent, en application de cette doctrine, tous les mandats des pays africains à l'ONU devaient être abolis.

Cependant, en 2006, on a assisté à un début de remise en cause de cette doctrine. Lors des négociations relatives au Conseil, il y a eu des divergences au sein du groupe africain au sujet des mandats par pays. Certains États soutenaient la suppression de tous les mandats par pays africains comme condition préalable à l'ensemble des négociations. D'autres, en revanche, estimaient que dans les situations où le pays concerné était d'accord pour l'établissement ou le maintien d'un mandat, le groupe ne devait rien imposer mais respecter ce choix. Les mandats par pays débattus étaient ceux de la République démocratique du Congo, du Burundi et du Libéria.

Ainsi, depuis que le Conseil a été créé, la doctrine de 1990 n'a plus la même teneur ; en conséquence, le groupe africain ne s'oppose plus désormais systématiquement à l'établissement de mandats par pays.

Effectivement, d'une part, certains pays se sont démarqués de la position de principe du groupe en demandant l'établissement de tels mandats pour eux-mêmes et, d'autre part, le groupe a lui-même été à l'origine de la création de certains mandats africains à l'ONU, avec ou sans l'accord du pays concerné. Ainsi, sous l'égide du Conseil, trois mandats africains ont été créés à la demande des pays concernés, pour résoudre les crises qu'ils traversaient. Il s'agit des mandats par pays relatifs à la Côte d'Ivoire, au Mali et à la République centrafricaine.

En outre, le groupe africain a appuyé le renouvellement du mandat de l'expert indépendant sur la situation des droits de l'homme en Somalie, avec l'accord du gouvernement fédéral de transition somalien. En revanche, pour un pays tel que l'Érythrée, le groupe a eu une position plus sévère, dès lors qu'il a imposé la création d'un mandat par pays au gouvernement érythréen, alors qu'il s'y opposait. Dans ce cas précis, plusieurs pays africains ont incité le groupe à porter le cas de l'Érythrée au Conseil des droits de l'homme ; l'Érythrée ayant, selon eux, refusé de coopérer avec les mécanismes régionaux de l'Union africaine. Cette évolution de la position du groupe africain atténue le discours défendu par certains pays, qui consiste à dire que les mandats par pays sont des mandats sélectifs ciblant les pays en développement et des instruments au service des intérêts des États occidentaux. La pratique du groupe africain étouffe également les critiques qui voudraient que ce soit un groupe qui s'oppose sans cesse aux mécanismes indépendants et serait de ce fait contre les droits de l'homme.

²⁹⁴ Voir annexe III.

Tant la pratique du groupe africain que l'exemple d'Israël démontrent que le problème des résolutions et mandats par pays ne réside pas dans la sélectivité. En effet, ce qui est surtout problématique, c'est le fait que ce soit un organe politique qui, en l'absence de critères préétablis, décide de la création de ces mandats.

L'autre problème auquel ces mécanismes sont confrontés est celui de l'absence de coopération des États avec l'expert désigné pour suivre la situation des droits de l'homme dans le pays. Ainsi, l'ancien Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme à Cuba n'a jamais pu se rendre à Cuba, tout comme le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme en Corée du Nord. Par surcroît, même en cas de coopération, certains mandats par pays n'ont pas fait leurs preuves, comme cela est le cas du mandat qui concernait la République démocratique du Congo.

Par conséquent, il faudrait reconsidérer la manière dont les mandats par pays devraient être administrés au Conseil, notamment voir dans quelle mesure on pourrait confier un rôle de premier plan à des experts indépendants pour garantir l'impartialité dans l'examen de la situation des droits de l'homme dans tous les pays. Les experts indépendants sont en effet essentiels au système. Cependant, comme nous l'avons indiqué, les États ne sont pas toujours enclins à coopérer avec les experts. Cela est dû notamment aux antagonismes institutionnels propres à l'ONU, qui sont à l'origine de la politisation.

SECTION II. AMBIGUÏTÉS DES ANTAGONISMES INSTITUTIONNELS

La différence de nature entre les acteurs gouvernementaux et les entités non gouvernementales intervenant dans l'enceinte de l'ONU contribue pour beaucoup à la politisation des droits de l'homme. Cette dichotomie engendre des rapports de force et des tensions entre les deux composantes, qui mettent en jeu l'espace vital des uns et des autres, à savoir l'étendue de leur rôle et de leurs pouvoirs.

Au niveau des États, qui sont les principaux responsables de la mise en œuvre des droits de l'homme, mais aussi malencontreusement juges et parties, cela se manifeste par une forte inclination à vouloir davantage politiser le système, afin de garder la mainmise et le contrôle sur les acteurs non gouvernementaux et de limiter ainsi leur rôle et leur influence.

Par ailleurs, la différence entre les acteurs étatiques et les entités non gouvernementales n'est pas toujours claire, engendrant des relations ambiguës entre ces deux parties. Cela est perceptible dans le comportement de certains acteurs non gouvernementaux, qui vont s'adonner à une politique politicienne caractérisée par un « mélange des genres » plus que douteux, au détriment de leur indépendance et impartialité.

A. LE CONTRÔLE ET LA MAINMISE DES ÉTATS SUR LES ACTEURS NON GOUVERNEMENTAUX

Les acteurs non gouvernementaux, tels que les experts indépendants, les organisations non gouvernementales et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, représentent en quelque sorte la partie « dépolitisée » du système²⁹⁵. De fait, ces acteurs font l'objet de pressions constantes de la part des États qui, sans cesse, tentent de limiter leur marge de manœuvre. Ainsi, l'indépendance et le pouvoir d'initiative des experts indépendants des procédures spéciales et du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme, en particulier, sont limités. Concernant les ONG, les espaces d'expression institutionnels qui leur sont garantis par le système sont réduits par des États très peu favorables à la société civile. Enfin, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme subit des pressions continues de la part de certains États qui souhaiteraient le contrôler davantage et limiter ainsi son influence.

1. Les limites à l'indépendance des experts indépendants : la bataille de l'indépendance et du pouvoir d'initiative des experts

Les procédures spéciales et le Comité consultatif sont les deux principaux mécanismes d'experts rattachés au Conseil des droits de l'homme. Leurs relations avec le Conseil et certains États sont politisées, ces derniers ayant tendance à vouloir les instrumentaliser et limiter au maximum leur indépendance. Les procédures spéciales sont particulièrement visées, dans la mesure où le Comité consultatif a été muselé. Bien que les experts du Comité consultatif soient indépendants, ils ne disposent d'aucune marge de manœuvre réelle.

²⁹⁵ Olivier de Frouville, « Building a Universal System for the Protection of Human Rights: The Way Forward », *op. cit.*, p. 260.

1) Les procédures spéciales

Les procédures spéciales sont le résultat d'un processus politique de négociation multilatérale qui les place dans une position ambiguë. En effet, ce sont les États qui négocient l'institution des mandats, en délimitent les grandes lignes, nomment les experts et décident de leur suppression, si nécessaire²⁹⁶. Par conséquent, ces experts vont être sans cesse en porte-à-faux avec des États qui, à la fois, ont besoin de ces mécanismes qui présentent un intérêt pour eux mais les perçoivent aussi comme une menace. Cette dynamique politique autour des procédures spéciales fait que les experts sont inévitablement exposés à une certaine politisation de leurs travaux, qui va se traduire par des obstacles à la réalisation de leurs mandats. L'adoption d'un code de conduite pour les procédures spéciales et la pratique dite de la microgestion des procédures spéciales en sont des illustrations.

a) Des procédures spéciales indispensables aux États

Les procédures spéciales sont considérées par la majorité comme l'un des acquis les plus importants du système de protection internationale des droits de l'homme. Elles ont été instituées de manière empirique par les États, au gré de leurs intérêts et des enjeux politiques internationaux du moment²⁹⁷. Ce « système » regroupe²⁹⁸ des experts indépendants non rémunérés, qui sont mandatés pour examiner la situation des droits de l'homme dans un pays donné (mandats par pays) ou étudier un thème particulier relatif aux droits de l'homme (mandats thématiques²⁹⁹). En octobre 2013, on comptait 51 procédures spéciales (37 mandats thématiques et 14 mandats concernant des pays ou territoires) et 72 titulaires de mandat³⁰⁰.

Les mandats sont créés par décision du Conseil des droits de l'homme, via une résolution adoptée par consensus ou par vote. Ils sont généralement établis pour une période initiale d'une année pour les mandats par pays, et de trois ans pour les mandats thématiques. Dans la pratique, sauf décision contraire du Conseil, les mandats sont habituellement renouvelés pour la même durée³⁰¹. Les titulaires de mandat sont nommés à titre personnel par le Président du Conseil des droits de l'homme avec approbation du Conseil. La nomination se fait à l'issue d'un processus politique au cours duquel un groupe consultatif, composé de cinq ambassadeurs, sélectionne les candidats qu'il recommande à la nomination du Président³⁰². L'ouverture des candidatures aux acteurs non gouvernementaux, le rôle octroyé au

²⁹⁶ Olivier de Frouville, *Les procédures thématiques : une contribution efficace des Nations Unies à la protection des droits de l'homme*, Pedone, Paris, 1996, 139 pages, p. 46.

²⁹⁷ Tania Baldwin-Pask et Patrizia Scannella, « The Unfinished Business of a Special Procedures system », in M. Cherif Bassiouni et William A. Schabas (éd.), *New Challenges for the UN Human Rights Machinery: What Future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures?*, Intersentia, Cambridge, Anvers, Portland, 2011, 480 pages, p. 241 à 266 et p. 429.

²⁹⁸ Sur les procédures spéciales, voir notamment : Marc Bossuyt, « Le mandat et le statut des experts indépendants », in Emmanuel Decaux (dir.), *Les Nations Unies et les droits de l'homme : enjeux et défis d'une réforme*, Pedone, Paris, 2006, 348 pages, p. 209-216 ; Miko Lempinen, *Challenges facing the system of special procedures of the United Nations Commission on Human Rights*, Abo Akademi University, Institute for Human Rights, Turku, Finlande, 2001, 307 pages ; Olivier de Frouville, *Les procédures thématiques : une contribution efficace des Nations Unies à la protection des droits de l'homme*, op. cit. ; Jose Antonio Pastor Ridruejo, « Les procédures publiques spéciales de la Commission des droits de l'homme », op. cit., p. 187-271 ; Marc Bossuyt, « The development of Special Procedures of the UN Commission of Human Rights », *Human Rights Law Journal*, vol. 6, n° 2 à 4, 1985, p. 179-210 ; Jean Dhommeaux, « La réforme du système des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme », *L'Europe des libertés*, 2006, n° 18, 1, p. 1-18, p. 6.

²⁹⁹ Pour une analyse des procédures spéciales thématiques, voir notamment Doudou Diene, « Le rôle des rapporteurs thématiques », in Emmanuel Decaux (dir.), *Les Nations Unies et les droits de l'homme : enjeux et défis d'une réforme*, Pedone, Paris, 2006, 348 pages, p. 217-221 ; Olivier de Frouville, *Les procédures thématiques : une contribution efficace des Nations Unies à la protection des droits de l'homme*, op. cit., 139 pages.

³⁰⁰ <http://www2.ohchr.org/english/>.

³⁰¹ Claire Callejon, *La réforme de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies : de la Commission au Conseil*, op. cit., p. 120 ; Philip Alston, « Hobbling the Monitors: Should UN Human Rights Monitors be Accountable? », op. cit., p. 596.

³⁰² Tania Baldwin-Pask et Patrizia Scannella, « The Unfinished Business of a Special Procedures system », op. cit., p. 455 et 456.

HCDH³⁰³ dans la procédure de sélection et les modifications procédurales apportées lors du réexamen du Conseil en 2011³⁰⁴ ne remettent pas en cause la nature fondamentalement politique de cette procédure³⁰⁵.

Le système des procédures spéciales présente un intérêt certain pour les États, dans la mesure où il leur permet, tout d'abord, de montrer qu'ils sont engagés en faveur des droits de l'homme³⁰⁶. Il permet également d'exercer une certaine pression sur les États qui, « contrairement aux autres », ne coopèrent pas avec les experts. Or, aucun État n'apprécie d'être tenu à l'écart et, de fait, d'être stigmatisé³⁰⁷. De plus, la nomination d'un expert indépendant permet aux États qui, généralement, ont des réticences à confronter d'autres États de ne pas avoir à le faire de manière directe³⁰⁸. Ils tirent parti, pour ainsi dire, de l'expert indépendant, qu'ils habilitent à dénoncer et à critiquer les violations à leur place, quitte à le fustiger par la suite pour l'avoir fait quand cela les concerne. Les recommandations et les observations des experts peuvent ainsi aider les États dans leurs positions.

Ce système est aussi pour eux un moyen d'attirer l'attention sur des sujets qui les intéressent et de légitimer par ce biais les politiques qu'ils mettent en œuvre. En effet, les États créent et apportent généralement leur soutien aux mandats qui, d'un point de vue idéologique et politique, présentent un intérêt pour eux³⁰⁹. Cela est évident, en particulier, pour les mandats thématiques ; en revanche, les raisons liées à la création et à l'appui ou non des mandats par pays sont plus complexes. Enfin, grâce à ce système, les États ont à leur disposition un ensemble de renseignements qui peuvent leur être utiles. Tel est le cas, par exemple, des renseignements relatifs aux bonnes pratiques mises en œuvre dans les autres États, dont ils peuvent s'inspirer. À l'inverse, ces renseignements, notamment lorsqu'ils ont trait à des défaillances et des violations commises dans les autres pays, peuvent être exploités contre un autre État. En somme, chaque État, ou groupe d'États profite du système des procédures spéciales, tout en restant maîtres de la coopération avec les experts³¹⁰.

Les procédures spéciales sont donc, dans une certaine mesure, soumises à la politique des États, qui y voient, comme nous l'avons indiqué, un système qui peut leur être profitable. En même temps, les procédures spéciales sont instituées en tant que procédures indépendantes. Une fois nommés, les experts ne sont plus assujettis au Conseil et peuvent ainsi adopter des positions qui « dérangent », et avoir une influence sur la situation interne des pays et leur image à l'extérieur, en particulier lorsqu'il s'agit de mandats sensibles d'intérêt international. Cela crée des rapports tendus avec les gouvernements qui, tout en ayant besoin de ce système, n'ont pas forcément intérêt à ce que les experts soient trop indépendants et efficaces, comme le démontre l'adoption d'un code de conduite pour les procédures spéciales.

³⁰³ Sur la sélection et la nomination des détenteurs de mandats, voir notamment Olivier de Frouville, « Building a Universal System for the Protection of Human Rights: The Way Forward », *op. cit.*, p. 241-266, p. 247 ; Claire Callejon, « Developments at the Human Rights Council in 2007: A Reflection of its Ambivalence », *Human Rights Law Review*, vol. 8, n° 2, 2008, p. 323-342, p. 325 et suiv. ; Philip Alston, « Hobbling the Monitors: Should UN Human Rights Monitors be Accountable? », *op. cit.*, p. 570 ; Tania Baldwin-Pask et Patrizia Scannella, « The Unfinished Business of a Special Procedures system », *op. cit.*, p. 452 et suiv.

³⁰⁴ Conseil des droits de l'homme « Réexamen des activités et du fonctionnement du Conseil des droits de l'homme », A/HRC/RES/16/21, 12 avril 2011, disponible sur http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/16/21. Ces changements ont été réalisés davantage pour des raisons pratiques visant à améliorer la procédure de sélection, la rendre plus efficace, plus professionnelle, plus transparente et plus facile pour le groupe consultatif, et gagner ainsi du temps et favoriser la qualité des candidatures. Auparavant, il y avait beaucoup de candidatures et ce n'était pas évident de savoir pour quel mandat les candidats postulaient. Désormais, avec les modifications procédurales opérées, les candidats doivent postuler en personne, individuellement, soumettre une lettre de motivation expliquant pourquoi ils postulent pour tel mandat, un CV, et être interviewés par le groupe consultatif des ambassadeurs. Le Président du Conseil est appelé à motiver son choix, ce qu'il ne faisait pas auparavant. Si ces conditions de procédure ne sont pas remplies, à savoir si le candidat ne postule pas individuellement, quand bien même il aurait l'appui ou le soutien d'un pays, d'un groupe régional ou d'ONG, sa candidature ne pourrait être prise en considération. Cela étant, dans la pratique, il est difficile, voire impossible, qu'un candidat qui a l'appui politique nécessaire ne soit pas inscrit, même si les conditions formelles ne sont pas remplies.

³⁰⁵ Tania Baldwin-Pask et Patrizia Scannella, « The Unfinished Business of a Special Procedures system », *op. cit.*, p. 457.

³⁰⁶ Philip Alston, « Hobbling the Monitors: Should UN Human Rights Monitors be Accountable? », *op. cit.*, p. 579.

³⁰⁷ *Ibid.*

³⁰⁸ *Ibid.*, p. 578 et suiv.

³⁰⁹ *Ibid.*, p. 582.

³¹⁰ *Ibid.*, p. 581.

b) *Le code de conduite des procédures spéciales :
atteinte à l'indépendance des procédures spéciales ou épée de Damoclès ?*

La capacité d'influence et d'action des procédures spéciales est telle que certains États peuvent se sentir menacés. On comprend, dès lors, qu'une indépendance trop importante des experts puisse gêner certains gouvernements. Il y a donc toujours des tentatives de la part des États pour encadrer leur travail et limiter ainsi leur indépendance. Cette « hostilité » vis-à-vis des procédures spéciales a toujours existé, que ce soit dans le cadre des débats sur la rationalisation, initiés sous la Commission des droits de l'homme, ou avec l'adoption par le Conseil d'un code de conduite en 2007³¹¹, qui en est l'illustration la plus récente³¹².

L'idée d'un code de conduite avait déjà été évoquée du temps de la Commission, notamment dans le cadre du processus de réforme engagé en 1998 sous l'impulsion de Cuba et du Like-Minded Group. Ce processus s'est soldé par l'élaboration du « Rapport Selebi » en 1999, du nom du Président de la Commission. Ce rapport recommandait un code de conduite destiné aux experts en mission des Nations Unies, qui serait élaboré par le Secrétaire général et non par les représentants des États, garantissant le respect de l'indépendance des titulaires de mandat et le rôle des procédures spéciales dans ce processus³¹³. L'idée a été reprise et remaniée en 2005, lors de la 61^e session de la Commission³¹⁴. Le projet sera finalement mis en place par le Conseil des droits de l'homme qui, en 2006, crée un groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée chargé d'élaborer un projet de code de conduite³¹⁵. Le projet de code de conduite³¹⁶ sera élaboré sous la direction du groupe africain ; le code de conduite sera entériné par la résolution 5/2 du 18 juin 2007³¹⁷.

Perçu comme un moyen de museler les titulaires de mandat et de limiter leur indépendance³¹⁸, le code de conduite a été accueilli de façon négative par un grand nombre d'acteurs, y compris les ONG, le Comité de coordination des procédures spéciales³¹⁹, quelques pays d'Amérique latine et les pays occidentaux. La pratique leur donnera en partie raison. En effet, le non-respect du code de conduite a été invoqué à plusieurs reprises par les États au sein du Conseil³²⁰.

³¹¹ Conseil des droits de l'homme, « Code de conduite pour les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme », A/HRC/RES/5/2, 18 juin 2007.

³¹² Voir la déclaration et la lettre adressée à la Haut-Commissaire par l'ambassadeur Donahoe, disponible sur <https://iconnect.ohchr.org/2013/04/24/ambassador-donahoe/,DanaInfo=geneva.usmission.gov+>.

³¹³ Hervé Magro, « La réforme Selebi », in Emmanuel Decaux (dir.), *Les Nations Unies et les droits de l'homme : enjeux et défis d'une réforme*, Pedone, Paris, 2006, 348 pages, p. 201-208, p. 202.

³¹⁴ Groupe des États d'Asie, *Non paper on Enhancing the Effectiveness of the Special Mechanisms of the Commission on Human Rights*, 1 (2004), transmis à la 61^e session, disponible sur <http://www.achreview.org/Review/2005/94-05-SPs-Add1.pdf> ; Philip Alston, « Hobbling the Monitors: Should UN Human Rights Monitors be Accountable? », *op. cit.*, p. 586.

³¹⁵ Conseil des droits de l'homme, « Groupe de travail intergouvernemental chargé du réexamen des mandats », A/HRC/RES/2/1, 27 novembre 2006, par. 3 : « Demande en outre au Groupe de travail de rédiger un projet de code de conduite pour les travaux relevant des procédures spéciales, compte tenu, entre autres, des suggestions formulées par les membres du Conseil pendant les débats de sa deuxième session consacrés aux rapports des détenteurs de mandats au titre des procédures spéciales, ainsi que lors des précédentes sessions formelles et informelles du Groupe de travail », disponible sur http://ap.ohchr.org/Documents/dpage_e.aspx?b=10&se=63&t=11.

³¹⁶ Pour l'avis du groupe africain sur le code de conduite, voir notamment Idriss Jazairy, « The Role of Regional Groups and Coordinators: A case Study: the African Group », *op. cit.*, p. 132 et suiv.

³¹⁷ Conseil des droits de l'homme, « Code de conduite pour les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme », A/HRC/RES/5/2, 18 juin 2007, disponible sur http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/CodeofConduct_FR.pdf. Voir également le rapport à l'Assemblée générale de la 5^e session du Conseil des droits de l'homme, A/HRC/5/21, 7 août 2007, disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/135/59/PDF/G0713559.pdf?OpenElement>. Sur le code de conduite, voir notamment Claire Callejon, *La réforme de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies : de la Commission au Conseil*, *op. cit.*, p. 150 et suiv.

³¹⁸ Tania Baldwin-Pask et Patrizia Scannella, « The Unfinished Business of a Special Procedures system », *op. cit.*, p. 464.

³¹⁹ Coordination Committee of Special Procedures, *A Note by the Special Procedures' Coordination Committee in Response to Discussions on a Code of Conduct and Annex: Possible Elements of a Code of Conduct*, 3 (April 13, 2007), disponible sur http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/note_code_of_conduct.pdf.

³²⁰ Philip Alston, « Hobbling the Monitors: Should UN Human Rights Monitors be Accountable? », *op. cit.*, p. 596 et suiv.

Par exemple, en 2012, lors des manifestations estudiantines au Canada, le Rapporteur spécial sur la liberté d'association, qui avait publié un communiqué de presse conjointement avec le Rapporteur spécial sur la liberté d'expression le 30 mai 2012, s'est vu reprocher de ne pas avoir respecté le code de conduite en diffusant le communiqué, sans en avoir informé au préalable le gouvernement canadien³²¹.

En mars 2010, une déclaration est prononcée par le Nigéria au nom du groupe africain, dans laquelle le groupe demande aux titulaires de mandat de s'en tenir strictement au code³²². En 2009, l'Algérie fera de même en appelant à un respect minutieux du code et des termes de référence des mandats. Plus spécifiquement, en mars 2009, lors du dialogue interactif au Conseil, la Guinée équatoriale accusera l'ancien Rapporteur spécial sur la torture, Manfred Nowak, d'avoir violé le code de conduite en ne permettant pas au gouvernement de prendre connaissance au préalable du rapport du Rapporteur³²³.

En d'autres occasions, des États ont cherché à utiliser le code de conduite pour empêcher des détenteurs de mandats de poursuivre leur terme. Ce fut le cas notamment du mécontentement exprimé par un groupe d'États³²⁴, y compris le Sri Lanka³²⁵, qui en juin 2008, lors de la session du Conseil, exprima sa réticence à renouveler le mandat de Philip Alston, ancien Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, l'accusant d'avoir failli au code de conduite³²⁶. Dans sa déclaration, le représentant du Sri Lanka s'insurge ainsi : « The present mandate holder has failed to achieve the required standards of mandate-holders with regard to cooperation, transparency and dialogue with all stakeholders, in particular with States. This has resulted in a failure to fully observe the Code of Conduct³²⁷. »

Ce mécontentement conduira le Président du Conseil, par l'intermédiaire d'une « Déclaration du Président », à instituer une procédure qui prend en compte le respect du code de conduite lors du renouvellement des mandataires. Il est décidé que les titulaires de mandat seront renouvelés de manière tacite, à moins que leur terme ne soit écourté pour des raisons personnelles, ou en raison d'informations faisant état d'un non-respect persistant du code de conduite. En vertu de la procédure, les États peuvent informer le Président des cas de non-respect persistant, le Conseil prend en compte ces informations et agit en conséquence, le cas échéant³²⁸. La déclaration du Président stipule ainsi : « le Président communiquera au Conseil tout élément d'information porté à son attention, y compris par les États et/ou le comité de coordination des procédures spéciales, sur les cas où un titulaire de mandat manquerait de façon répétée aux dispositions de la résolution 5/2 du Conseil, en particulier avant le renouvellement des mandats. Le Conseil examinera cette information et prendra les mesures qui s'imposent. En l'absence d'information de cette nature, le Conseil renouvellera le mandat des titulaires pour une nouvelle période de trois ans³²⁹. Cette procédure est perçue comme un moyen de pression supplémentaire, même s'il est prévu des minimales garde-fous³³⁰. En effet,

³²¹ « Canada : Des experts des Nations Unies préoccupés par les récents événements au Québec », communiqué de presse du 30 mai 2012, disponible sur <http://newsarchive.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12201&LangID=F>.

³²² Déclaration faite par le Nigéria au nom du Groupe des États d'Afrique sur le rapport annuel de la Haut-Commissaire aux droits de l'homme (question 2), 4 mars 2010. Voir aussi Philip Alston, « Hobbling the Monitors: Should UN Human Rights Monitors be Accountable? », *op. cit.*, p. 600.

³²³ Philip Alston, « Hobbling the Monitors: Should UN Human Rights Monitors be Accountable? », *op. cit.*, p. 599.

³²⁴ Cuba, Égypte (au nom du Groupe des États d'Afrique), Fédération de Russie, Inde, Singapour, Sri Lanka ; Philip Alston, « Hobbling the Monitors: Should UN Human Rights Monitors be Accountable? », *op. cit.*, p. 596.

³²⁵ Déclaration faite par Shavindra Fernando, avocat général adjoint du Sri Lanka, 5 juin 2008 ; *Ibid.*, Philip Alston, p. 596.

³²⁶ Tania Baldwin-Pask et Patrizia Scannella, « The Unfinished Business of a Special Procedures system », *op. cit.*, p. 465 et suiv.

³²⁷ Philip Alston, « Hobbling the Monitors: Should UN Human Rights Monitors be Accountable? », *op. cit.*, p. 596.

³²⁸ Déclaration du Président, « PRST/8/2. Durée des mandats au titre des procédures spéciales », 18 juin 2008 ; Philip Alston, « Hobbling the Monitors: Should UN Human Rights Monitors be Accountable? », *op. cit.*, p. 596 ; Tania Baldwin-Pask et Patrizia Scannella, « The Unfinished Business of a Special Procedures system », *op. cit.*, p. 466.

³²⁹ Déclaration du Président, « PRST/8/2. Durée des mandats au titre des procédures spéciales », *op. cit.*, par. 3 et par. 4.

³³⁰ Tania Baldwin-Pask et Patrizia Scannella, « The Unfinished Business of a Special Procedures system », *op. cit.*, p. 466.

la déclaration du Président affirme : « Le Conseil garantit l'intégrité et l'indépendance du système des procédures spéciales »³³¹.

Plusieurs titulaires de mandat ont déjà été menacés d'être sanctionnés par l'application d'une telle procédure. Le groupe africain l'invoqua en 2009 contre Philip Alston, ancien Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, pour s'opposer au renouvellement de son terme, sous prétexte de violation du code de conduite³³². Ce dernier avait notamment, dans son rapport concernant sa visite au Kenya en 2009, fait état des exécutions extrajudiciaires commises par les forces de police kényanes³³³. Il convient de préciser que les procédures spéciales ont développé des règles pour garantir l'exercice de leurs mandats, en dehors de toute initiative gouvernementale. Le Comité de coordination des procédures spéciales a en effet mis en place une procédure consultative interne pour l'examen des pratiques et des méthodes de travail (Internal Advisory Procedure to review practices and working methods). Cette procédure prévoit un mécanisme permanent pour examiner les cas de plaintes formelles déposées contre l'une des procédures spéciales³³⁴. En outre, les procédures spéciales ont, depuis 1999, développé un manuel qui établit les principes et procédures appliqués par les détenteurs de mandats. Ce manuel, élaboré avant le code de conduite, avait été accepté par la Commission des droits de l'homme. Il a également été accepté par le Conseil³³⁵.

Si les négociations sur le code de conduite ont été très houleuses, le texte final n'est pas vraiment préjudiciable aux procédures spéciales. De plus, la résolution 5/2 qui adopte le code de conduite « demande [...] à tous les États de coopérer avec les procédures spéciales³³⁶ ». En outre, il est précisé dans l'article premier du code que celui-ci a pour objet « de renforcer l'efficacité du système des procédures spéciales ». Dans la pratique, le code n'empêche pas les experts d'effectuer leur mandat en toute indépendance. C'est plutôt le manque de coopération des États et de moyens financiers et humains qui sont les principaux obstacles. L'application du code n'a d'ailleurs pas empêché de nouveaux mandats thématiques et par pays d'être créés, depuis son adoption par le Conseil des droits de l'homme. Certes, on ne peut occulter les tentatives qui ont été menées sous prétexte de non-respect du code pour « écarter » certains détenteurs de mandats, mais jusqu'à preuve du contraire aucun titulaire de mandat n'a été évincé, notamment en cours de mandat, pour avoir violé le code de conduite. Il s'agit, à n'en pas douter, d'un moyen de pression supplémentaire sur les experts. Toutefois, de là à considérer qu'il affecte leur indépendance, nous ne partageons pas ce point de vue bien que nous admettons que la symbolique et le message visant à encadrer la conduite des procédures spéciales soient sans équivoque³³⁷. Nous le percevons davantage comme une épée de Damoclès. Par ailleurs, les tentatives pour superviser les procédures spéciales sont également perceptibles au niveau de ce que l'on appelle au HCDH la micro-gestion des procédures spéciales.

c) *La microgestion des procédures spéciales*

La politisation des procédures spéciales est également perceptible au niveau de la gestion des mandats des experts indépendants par le Conseil des droits de l'homme. Il y a en effet une tendance au sein du Conseil à vouloir dicter et orienter le travail des procédures spéciales. Plusieurs procédures spéciales ont été influencées de la sorte. Nous retiendrons deux exemples qui nous paraissent suffisamment illustratifs de cette tendance des États à vouloir utiliser les experts indépendants pour les faire entrer dans leur jeu politique et limiter, dans une certaine mesure, la

³³¹ Déclaration du Président, « PRST/8/2. Durée des mandats au titre des procédures spéciales », *op. cit.*, par. 2.

³³² Déclaration faite par l'Égypte, au nom du Groupe des États d'Afrique, 9 juin 2010, disponible sur <http://webcast.un.org>.

³³³ « Rapport du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, Philip Alston, Mission au Kenya », A/HRC/11/2/Add.6, 26 mai 2009, disponible sur http://ap.ohchr.org/documents/sdpage_e.aspx?b=10&se=92&t=9.

³³⁴ Tania Baldwin-Pask et Patrizia Scannella, « The Unfinished Business of a Special Procedures system », *op. cit.*, p. 469.

³³⁵ *Un manuel pour la société civile*, chap VI, sur les procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, août 2008.

³³⁶ A/HRC/RES/5/2, 18 juin 2007, par. 1.

³³⁷ Claire Callejon, *La réforme de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies : de la Commission au Conseil*, *op. cit.*, p. 150.

marge de manœuvre des experts dans le choix des problématiques qu'ils souhaiteraient aborder au Conseil ou à l'Assemblée générale.

Le premier exemple concerne le mandat de la Rapporteuse spéciale sur les questions relatives aux minorités. Lors de la 26^e session du Conseil des droits de l'homme, qui s'est tenue du 10 au 27 juin 2014, la Fédération de Russie s'est illustrée dans ce que nous appelons, en l'espèce, un cas de microgestion des procédures spéciales.

La Fédération de Russie a présenté au Conseil une résolution sur les Roms, qui exige de la Rapporteuse spéciale sur les questions relatives aux minorités de préparer « une étude approfondie sur la situation des droits de l'homme des Roms à travers le monde ». Il s'agit de la résolution 26/4 du 20 juin 2014 intitulée « Protection des Roms³³⁸ ». En procédant de la sorte, la Russie impose ainsi à la Rapporteuse spéciale un sujet qu'elle est contrainte d'examiner.

La résolution 26/4 a vraisemblablement été présentée en lien avec une résolution du Conseil des droits de l'homme déposée par l'Ukraine. En effet, le 25 juin 2014, l'Ukraine a soumis la résolution 26/30 intitulée « Coopération avec l'Ukraine et assistance dans le domaine des droits de l'homme³³⁹ ». Cette résolution a été défendue, entre autres, par le Canada, les États-Unis et l'Union européenne. La résolution a été adoptée à l'issue d'un vote ; 24 pays ont voté pour, 4 ont voté contre et 19 se sont abstenus³⁴⁰.

La résolution sur les Roms serait l'expression du mécontentement de la Russie vis-à-vis de la position des Européens sur la question ukrainienne. Elle aurait donc été présentée en guise de représailles. Cette analyse est confortée par les dires d'un diplomate qui affirme que, « au cours de cette 26^e session, le Conseil a aussi été utilisé pour avancer certains agendas politiques : l'Ukraine avec sa résolution nationale soutenue par l'Union européenne contre la Russie, qui a répliqué avec sa résolution sur les Roms ».

On constate de la sorte que le préambule de cette résolution fait explicitement référence aux problèmes des Roms en Europe, même s'il est demandé à l'expert d'examiner de la situation des Roms telle qu'elle se pose à travers le monde. Le préambule énonce : « Reconnaissant que les Roms se heurtent, depuis plus de cinq siècles, à une discrimination, un rejet, une exclusion sociale et une marginalisation de caractère généralisé et tenace, dans le monde entier, en particulier en Europe, et dans tous les domaines de la vie³⁴¹. » Or, il est notoire que la situation des Roms en Europe est problématique et que les pays européens ne parviennent pas à résoudre les difficultés chroniques relatives aux droits de l'homme auxquelles les Roms sont confrontés, notamment la stigmatisation, la discrimination, l'exclusion sociale et la pauvreté³⁴².

Le second cas caractéristique de microgestion des procédures spéciales, sur lequel nous souhaiterions nous attarder, concerne le mandat du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée. En effet, depuis 2008, la Russie présente à l'Assemblée générale une résolution annuelle relative aux mouvements extrémistes, y compris néo-nazis, qui demande au Rapporteur spécial sur le racisme de soumettre au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale un rapport sur cette thématique. De 2008 à 2009, cette résolution a été intitulée « Caractère inacceptable de certaines pratiques qui contribuent à alimenter les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée³⁴³ ». Depuis 2012 la résolution s'intitule : « Lutte contre la glorification du

³³⁸ Conseil des droits de l'homme, « Protection des Roms », A/HRC/RES/26/4, 20 juin 2014, disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G14/059/95/PDF/G1405995.pdf?OpenElement>.

³³⁹ Conseil des droits de l'homme, « Coopération avec l'Ukraine et assistance dans le domaine des droits de l'homme », A/HRC/RES/26/30, 25 juin 2014, disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/083/77/PDF/G1408377.pdf?OpenElement>.

³⁴⁰ *Ont voté pour* : Allemagne, Autriche, Bénin, Botswana, Chili, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Estonie, États-Unis d'Amérique, ex-République yougoslave de Macédoine, France, Irlande, Italie, Japon, Maldives, Mexique, Monténégro, Philippines, République de Corée, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Sierra Leone. *Ont voté contre* : Chine, Cuba, Fédération de Russie, Venezuela (République bolivarienne du). *Se sont abstenus* : Afrique du Sud, Algérie, Arabie saoudite, Argentine, Brésil, Burkina Faso, Congo, Émirats arabes unis, Éthiopie, Gabon, Inde, Indonésie, Kazakhstan, Kenya, Koweït, Namibie, Pakistan, Pérou et Vietnam.

³⁴¹ A/HRC/RES/26/4, 20 juin 2014.

³⁴² Voir notamment « Rapport du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, M. Githu Muigai », A/HRC/17/40, 24 mai 2011, disponible sur <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/133/81/pdf/G1113381.pdf?OpenElement>.

³⁴³ Assemblée générale, « Caractère inacceptable de certaines pratiques qui contribuent à alimenter les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée », A/RES/63/162,

nazisme et d'autres pratiques qui contribuent à alimenter les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée³⁴⁴ ».

Cette résolution trouve son origine dans les relations historiquement tendues entre la Russie et les anciennes Républiques socialistes soviétiques (Estonie, Lettonie et Lituanie). En effet, les pays baltes ont été occupés alternativement durant la Seconde Guerre mondiale par l'URSS et l'Allemagne³⁴⁵. L'interprétation qui est faite de cette période dans les pays baltes consiste à considérer que l'Allemagne les a libérés de l'occupant russe. Des manifestations et des célébrations ont encore lieu dans ces pays pour commémorer la victoire allemande et glorifier le nazisme. Il semblerait que la Russie souhaiterait que le Rapporteur spécial fasse explicitement référence aux pays baltes dans ses rapports soumis en vertu de cette résolution ; ceci permettrait à la Russie d'avoir un argument supplémentaire pour justifier sa position vis-à-vis des pays Baltes.

La difficulté avec cette forme de politisation, c'est qu'elle est ambivalente. Les motivations politiques sont claires mais, en même temps, ces résolutions permettent d'initier un débat et de faire le suivi de problématiques réelles des droits de l'homme. Elle donne aussi une plus grande visibilité à ces questions ainsi qu'aux victimes. En soi, elle n'est donc pas vraiment problématique. Comme nous l'avons indiqué auparavant, l'un des majeurs problèmes est de limiter l'indépendance et la capacité d'initiative des experts. Il est intéressant de relever que la résolution relative aux Roms a été adoptée sans vote. Par conséquent, au-delà de la discorde politique entre la Russie, l'Union européenne et les États-Unis au sujet de l'Ukraine, le bien-fondé de la résolution russe quant au fond est indéniable, et ce en dépit de la microgestion qui en résulte.

S'agissant de la résolution russe destinée au Rapporteur spécial sur le racisme, elle cible les pays baltes (Estonie, Lettonie et Lituanie,) comme nous l'avons indiqué. Néanmoins, elle permet au Rapporteur spécial sur le racisme de procéder à un suivi régulier du développement des mouvements et des partis politiques extrémistes qui prônent la discrimination raciale et le racisme. Elle donne une grande visibilité à cette problématique qui est ainsi discutée à un double niveau : au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale³⁴⁶. De plus, la montée des extrémismes

18 décembre 2008, disponible sur <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/480/52/pdf/N0848052.pdf?OpenElement> ; Assemblée générale, « Caractère inacceptable de certaines pratiques qui contribuent à alimenter les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée », A/RES/64/147, 18 décembre 2009, disponible sur <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/470/66/pdf/N0947066.pdf?OpenElement> ; Assemblée générale, « Caractère inacceptable de certaines pratiques qui contribuent à alimenter les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée », A/RES/66/143, 19 décembre 2011, disponible sur <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/467/41/pdf/N1146741.pdf?OpenElement>.

³⁴⁴ Assemblée générale, « Glorification du nazisme : caractère inacceptable de certaines pratiques qui contribuent à alimenter les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée », A/RES/67/154, 20 décembre 2012, disponible sur <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/487/85/pdf/N1248785.pdf?OpenElement> ; Assemblée générale, « Lutte contre la glorification du nazisme et d'autres pratiques qui contribuent à alimenter les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée », A/RES/68/150, 18 décembre 2013, disponible sur <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/448/46/pdf/N1344846.pdf?OpenElement>.

³⁴⁵ « Rapport du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, Doudou Diène, Mission en Lituanie », A/HRC/7/19/Add.4, 7 février 2008, disponible sur <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/105/25/pdf/G0810525.pdf?OpenElement> ; « Rapport du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, Doudou Diène, Mission en Estonie », A/HRC/7/19/Add.2, 17 mars 2008, disponible sur <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/117/60/pdf/G0811760.pdf?OpenElement> ; « Rapport du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, Doudou Diène, Mission en Lettonie », A/HRC/7/19/Add.3, 5 mars 2008, disponible sur <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/116/24/pdf/G0811624.pdf?OpenElement>.

³⁴⁶ Rapports soumis au Conseil des droits de l'homme : « Rapport du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée sur l'application de la résolution 68/150 de l'Assemblée générale », A/HRC/26/50, 10 avril 2014, disponible sur <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/133/37/pdf/G1413337.pdf?OpenElement> ; « Rapport du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée sur l'application de la résolution 67/154 de l'Assemblée générale », A/HRC/23/24, 26 mars 2013, disponible sur <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/125/80/pdf/G1312580.pdf?OpenElement> ; « Rapport du Rapporteur spécial sur les formes

est une réalité dans plusieurs régions, notamment en Europe, pays baltes inclus³⁴⁷. Caractérisées par une poussée de l'extrême droite, les élections européennes de 2014 ont aussi envoyé un signal fort dans ce sens. Dans un tel contexte, cette résolution, bien que politisée, reste malgré tout fort utile³⁴⁸. Paradoxalement, la résolution russe permet au Rapporteur d'étendre son rapport à tous les pays, la Russie y compris. Or, la présence de mouvements d'extrême droite, y compris les mouvements néo-nazis, est inquiétante en Russie³⁴⁹. En outre, la résolution demande au Rapporteur spécial sur le racisme d'intégrer les informations des ONG, qui sont ainsi résumées dans le rapport qu'il présente annuellement à ce sujet à l'Assemblée générale. Enfin, les rapports soumis par le Rapporteur spécial au titre de cette résolution sont généralement bien accueillis par les États, lorsqu'ils sont débattus au Conseil des droits de l'homme.

Si les États tentent d'encadrer par la microgestion le pouvoir d'initiative des procédures spéciales, ces dernières parviennent quand même, de manière générale, à décider des thèmes de leurs rapports, contrairement au Comité consultatif, qui est un organe d'experts entièrement sous la tutelle du Conseil des droits de l'homme.

2) *Le musellement du Comité consultatif du Conseil*

Le Comité consultatif est l'organe d'experts qui continue le travail réalisé par la Sous-Commission des droits de l'homme. Il s'agit d'un organe consultatif, comme son intitulé l'indique, qui est dépendant du Conseil des droits de l'homme. Celui-ci élit en effet les membres du Comité et il en supervise les travaux, le Comité étant ainsi dépourvu de tout pouvoir d'initiative.

contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, Mutuma Ruteere, application de la résolution 66/143 de l'Assemblée générale », A/HRC/20/38, 29 mai 2012, disponible sur <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/136/71/pdf/G1213671.pdf?OpenElement> ; « Rapport du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée sur l'application des résolutions 63/162 et 64/147 de l'Assemblée générale », A/HRC/15/45, 15 juillet 2010, disponible sur <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/150/23/pdf/G1015023.pdf?OpenElement>.

Rapport soumis à l'Assemblée générale : « Rapport du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée sur l'application de la résolution 67/154 de l'Assemblée générale », A/68/329, 16 août 2013, disponible sur <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/430/13/pdf/N1343013.pdf?OpenElement> ; « Rapport du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée sur l'application de la résolution 66/143 de l'Assemblée générale », A/67/328, 22 août 2012, disponible sur <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/470/33/pdf/N1247033.pdf?OpenElement> ; « Rapport du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée sur l'application de la résolution 65/199 de l'Assemblée générale », A/66/312, 19 août 2011, disponible sur <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/458/13/pdf/N1145813.pdf?OpenElement> ; « Rapport du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée sur l'application de la résolution 64/147 de l'Assemblée générale », A/65/323, 24 août 2010, disponible sur <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/493/26/pdf/N1049326.pdf?OpenElement> ; « Rapport du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée sur l'application de la résolution 63/162 de l'Assemblée générale », A/64/295, 17 août 2009, disponible sur <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/460/17/pdf/N0946017.pdf?OpenElement>.

³⁴⁷ « Rapport du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, Doudou Diène, Mission en Lituanie », A/HRC/7/19/Add.4, 7 février 2008, disponible sur <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/105/25/pdf/G0810525.pdf?OpenElement> ; « Rapport du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, Doudou Diène, Mission en Estonie », A/HRC/7/19/Add.2, 17 mars 2008, disponible sur <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/117/60/pdf/G0811760.pdf?OpenElement> ; « Rapport du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, Doudou Diène, Mission en Lettonie », A/HRC/7/19/Add.3, 5 mars 2008, disponible sur <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/116/24/pdf/G0811624.pdf?OpenElement>.

³⁴⁸ « Élections européennes : les résultats dans chaque pays », *Le Monde*, 25 mai 2014, disponible sur http://www.lemonde.fr/europeennes-2014/article/2014/05/25/les-premieres-projections-pays-par-pays_4425475_4350146.html.

³⁴⁹ « Rapport soumis par le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, Doudou Diène, Mission en Russie », A/HRC/4/19/Add.3, 30 mai 2007, disponible sur <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/127/02/pdf/G0712702.pdf?OpenElement>.

a) *Des experts élus par le Conseil des droits de l'homme*

Composé de dix-huit experts, le Comité consultatif fait fonction de groupe de réflexion et peut convoquer au plus deux sessions pour une durée maximale de dix jours de travail par an. Ce sont les États qui choisissent les membres du Comité qui siègent à titre individuel. Ils sont en effet élus au scrutin secret, par le Conseil³⁵⁰ en respectant la répartition géographique : cinq experts pour les États d'Afrique, cinq pour les États d'Asie, deux pour les États d'Europe orientale et trois sièges, respectivement, pour les États d'Amérique latine et des Caraïbes et le groupe des États d'Europe occidentale et autres États³⁵¹. Tous les États membres de l'ONU peuvent proposer ou approuver la candidature de personnes originaires de leur propre région. Il est prévu dans la résolution 5/1 que les États doivent consulter leurs institutions nationales des droits de l'homme et les organisations de la société civile lorsqu'ils sélectionnent leurs candidats et, à cet égard, doivent faire connaître les noms de celles qui appuient leurs candidats³⁵². Les membres du Comité consultatif ont un mandat de trois ans. Ils ne peuvent se représenter qu'une seule fois. Au cours du premier mandat, un tiers des experts siège pendant un an et un autre tiers pendant deux ans³⁵³. Il n'est pas exclu que les candidats sélectionnés soient des membres gouvernementaux, sauf si cela peut conduire à un conflit d'intérêts. Le paragraphe 68 de la résolution 5/1 indique ainsi que « les personnes ayant de hautes responsabilités dans un gouvernement ou dans toute autre organisation ou entité qui pourraient donner lieu à un conflit d'intérêts avec les responsabilités inhérentes au mandat seront écartées ».

Le mode de sélection des experts a été une question particulièrement épineuse lors des négociations sur le Comité consultatif. Deux visions s'opposaient en effet : celle des pays en développement, qui souhaitaient un processus intergouvernemental, et celle notamment des pays occidentaux, qui voulaient intégrer la société civile, les ONG, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et le Président du Conseil au processus de sélection des experts. Il a même été proposé que le Secrétaire général soit impliqué dans ce processus, mais sans succès³⁵⁴. Au final, la vision étatique a eu gain de cause. Du temps de la Sous-Commission, seuls les États étaient habilités à présenter et à élire des candidats³⁵⁵.

Bien que composé d'experts indépendants, le Comité consultatif reste un organe subsidiaire du Conseil³⁵⁶. Lors des négociations, l'Union européenne avait proposé notamment que le nouveau Comité consultatif se limite à une liste d'experts indépendants qui seraient sollicités sur une base ad hoc, au cas par cas. Cela aurait permis, selon les partisans de cette formule, de réduire les coûts, de jouir d'une certaine souplesse et d'être plus efficace ; ce groupe d'experts pouvant être sollicité en fonction des besoins du Conseil. À l'inverse, le groupe africain, l'OCI, Cuba ou encore la Russie, et au final la majorité des États, étaient plutôt favorables à l'instauration d'un organe dans la lignée du format de la Sous-Commission³⁵⁷. Le Comité consultatif est donc, à l'instar de son prédécesseur, directement rattaché au Conseil; ce dernier ayant par ailleurs pris les précautions nécessaires pour surveiller les fonctions de ce nouvel organe.

b) *Un organe au pouvoir d'initiative limité*

Les prérogatives du Comité consultatif ont davantage été encadrées que celles de la précédente Sous-Commission, dans la mesure où le Conseil souhaitait exercer un contrôle plus strict sur cet organe et limiter ainsi

³⁵⁰ A/HRC/RES/ 5/1, 18 juin 2007, par. 70.

³⁵¹ *Ibid.*, par. 72.

³⁵² *Ibid.*, par. 66.

³⁵³ *Ibid.*, par. 74.

³⁵⁴ Musa Burayzat, « Human Rights Council Advisory Committee », in Lars Muller (éd.), *The first 365 days of the United Nations Human rights Council*, 2006, 303 pages, p. 97-106, p. 103.

³⁵⁵ Emmanuel Decaux, « La Sous-Commission des droits de l'homme des Nations Unies, de 1947 à nos jours », *Relations internationales*, n° 132, 2007, p. 59-77, p. 64.

³⁵⁶ A/HRC/ RES/5/1, par. 65.

³⁵⁷ Musa Burayzat, « Human Rights Council Advisory Committee », *op.cit.*, p. 102 et suiv. ; p. 140 et suiv. ; Blaise Godet, « La création et le fonctionnement du Conseil des droits de l'homme », *Relations internationales*, PUF, 2008/4, n° 136, p. 91-100, p. 98 ; Claire Callejon, « Developments at the Human Rights Council in 2007: A Reflection of its Ambivalence », *Human Rights Law Review*, vol. 8, n° 2, 2008, p. 323-342, p. 330 et suiv. ; Claire Callejon, *La réforme de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies : de la Commission au Conseil*, *op. cit.*, p. 140 et suiv. ; Vincent Chetail, « The Human Rights Council and the Challenges of the United Nations System on Human Rights: Towards a Cultural Revolution? », *op. cit.*, p. 193-241.

sa marge de manœuvre. La résolution 5/1 indique clairement que le Comité « travaillera sous la direction³⁵⁸ » du Conseil. Contrairement à la Sous-Commission qui pouvait prendre l'initiative de ses travaux, le Comité consultatif est dépourvu de tout pouvoir d'initiative, la résolution 5/1 précisant que le Comité a pour fonction de fournir des services d'experts au Conseil « selon les modalités définies par celui-ci³⁵⁹ », en se concentrant essentiellement sur des études et des avis étayés par des recherches. Ces services d'experts ne doivent être fournis « que sur la demande du Conseil, conformément à ses résolutions et selon ses orientations ». Le pouvoir du Comité consultatif se réduit à un pouvoir de proposition. Il est entendu ainsi que le Comité « pourra proposer, dans le cadre des travaux assignés par le Conseil, pour examen et approbation par celui-ci, des propositions d'amélioration de l'efficacité de ses procédures ainsi que des propositions de recherche dans la limite du champ d'activité fixé par le Conseil³⁶⁰ ». Meghna Abraham considère, comme la plupart des acteurs, que : « The loss of initiative in the system of expert advice is a significant one and reveals a deep reluctance on the part of the Council to empower its own experts³⁶¹. »

Des mesures ont également été prises afin de cantonner le mandat du Comité consultatif aux questions thématiques, certains États ne souhaitant pas qu'un agenda parallèle à celui du Conseil sur les situations de pays ne se développe au sein d'un organe d'experts, comme cela fut le cas avec l'ancienne Sous-Commission des droits de l'homme. Cette dernière avait pris l'initiative d'adopter des résolutions spécifiques à un pays, y compris sur des situations que la Commission se refusait à examiner. En effet, la Sous-Commission s'était autorisée, au titre du point 2 de son ordre du jour relatif aux violations des droits de l'homme, à discuter en débat public de la situation des droits de l'homme dans les pays. Ces discussions pouvaient se solder par l'adoption de résolutions spécifiques à un pays votées par bulletin secret, afin de soustraire les experts à des pressions éventuelles. C'est ainsi que la Sous-Commission a été le seul organe à adopter une résolution sur la Chine après les événements de la place Tian'anmen. Cette prérogative lui sera retirée par la Commission des droits de l'homme dans sa décision 2000/109 du 26 avril 2000 relative au renforcement de l'efficacité des mécanismes de la Commission des droits de l'homme. Les experts de la Sous-Commission tenteront de contourner cet interdit en utilisant les « déclarations du Président » ou en adoptant des résolutions prétendument thématiques qui, en réalité, concernaient la situation des droits de l'homme dans un pays donné. À titre d'exemple, nous pouvons mentionner la résolution relative à l'interdiction de la torture, qui ciblait les États-Unis et plus particulièrement les mauvais traitements infligés aux prisonniers détenus sur la base navale de Guantanamo³⁶². L'interdiction de la Commission s'étendra également aux fameuses déclarations du Président, via l'adoption de sa résolution 2003/59 du 24 avril 2003 intitulée « Travaux de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme³⁶³ ». Ainsi, la pratique de la Sous-Commission a conduit les États à préciser dans la résolution 5/1 que la portée des avis du Comité consultatif devrait « se limiter aux questions thématiques entrant dans le mandat du Conseil³⁶⁴ ».

Les restrictions apportées aux prérogatives du Comité consultatif sont donc la conséquence logique de l'indépendance trop importante prise par la Sous-Commission. On comprend dès lors que, contrairement à son prédécesseur, le Comité ne puisse adopter ni de résolutions, ni de décisions³⁶⁵. De fait, l'organe intergouvernemental et de supervision du Comité qu'est le Conseil garde le monopole s'agissant de l'adoption des résolutions et décisions, que ce soit des résolutions thématiques ou des résolutions spécifiques à un pays. Comme le souligne Florian Reber : « En fin de compte, le pouvoir décisionnel du Conseil reste intégralement entre les mains des gouvernements qui y

³⁵⁸ A/HRC/ RES/5/1, par. 65.

³⁵⁹ *Ibid.*, par. 75.

³⁶⁰ *Ibid.*, par. 77.

³⁶¹ Meghna Abraham, « Building the New Human Rights Council. Outcome and Analysis of the Institution-building Year », *Dialogue on Globalization, Occasional Papers*, n° 33, août 2007, Genève, Friedrich-Ebert-Stiftung, p. 1-48, p. 18, disponible sur <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/genf/04769.pdf>.

³⁶² Résolutions de la Sous-Commission 2004/1 du 9 août 2004 et 2005/1 du 8 août 2009.

³⁶³ Sur le rôle de la Sous-Commission des droits de l'homme dans l'examen des situations de pays, voir notamment Olivier de Frouville, « Les organes subsidiaires de la Commission : Rapport général », in Emmanuel Decaux (dir.), *Les Nations Unies et les droits de l'homme : enjeux et défis d'une réforme*, Pedone, Paris, 2006, 348 pages, p. 171-199, p. 193 et suiv. ; Emmanuel Decaux, « La Sous-Commission des droits de l'homme des Nations Unies, de 1947 à nos jours », *Relations internationales*, n° 132, 2007, p. 59-77, p. 73 et suiv. ; Emmanuel Decaux, « Le progrès des droits de l'homme », *Droits fondamentaux*, op. cit.

³⁶⁴ A/HRC/ RES/5/1, 18 juin 2007, par. 76.

³⁶⁵ *Ibid.*, par. 77.

sont représentés. Les experts sont muselés³⁶⁶. » Le seul lien entre le Comité consultatif et le mandat de protection du Conseil se situe au niveau de la nouvelle procédure de plainte instituée par ce dernier en remplacement de la procédure 1503, créée en 1970 par la résolution 1503 (XVIII) de l'ECOSOC. En effet, deux groupes de travail, le Groupe de travail des communications et celui des situations, interviennent dans le cadre de cette procédure de plainte, qui accorde désormais une place plus importante aux victimes en termes d'information sur l'évolution de la procédure. Elle prévoit également un délai de 24 mois pour la durée de la procédure, afin de remédier aux précédentes lacunes liées à sa lenteur. Si la nouvelle procédure comporte de légers changements procéduraux, son objectif reste inchangé. Elle a en effet pour objet l'examen des communications individuelles susceptibles de révéler l'existence d'une situation de violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme.

Le Groupe de travail des communications, constitué de cinq experts membres du Comité consultatif désignés par celui-ci, statue sur la recevabilité des communications. Celles qui, selon le Groupe de travail des communications, semblent révéler l'existence de violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme sont transmises au Groupe de travail des situations, lequel se compose de cinq représentants gouvernementaux issus de chaque groupe régional³⁶⁷. Si le Groupe de travail des communications joue un rôle non négligeable, sa marge de manœuvre se limite à cette étape de la procédure. En effet, le rapport contenant les recommandations destinées au Conseil quant aux mesures à prendre est élaboré par le Groupe de travail des situations³⁶⁸. Il appartient ensuite au Conseil de mettre fin à l'examen de la situation ou de la garder à l'examen, en demandant à l'État concerné de faire parvenir un complément d'informations dans un délai raisonnable. Le Conseil peut également charger un expert indépendant de surveiller la situation et de lui en faire rapport. En outre, la nouvelle procédure étant confidentielle, tout comme l'était l'ancienne, seul le Conseil peut décider de la levée de la confidentialité et procéder à un examen de la situation en séance publique³⁶⁹.

Ce strict « verrouillage » du Comité consultatif traduit une réticence certaine de la part de quelques États à concéder à cet organe une trop grande indépendance et donc influence. Ils se prémunissent ainsi de toute critique en confinant cet organe à des activités d'études³⁷⁰. Cela est révélateur de cet antagonisme caractéristique du système onusien de protection des droits de l'homme, qui se traduit bien souvent par des rapports politisés oscillant entre des velléités de prédominance étatique, d'un côté, et d'indépendance de la part des experts, de l'autre. Ainsi, les États membres sont parvenus à circonscrire cet organe d'experts qui pour l'heure ne représente pas une véritable « menace ». Certains États continuent par ailleurs à vouloir également limiter le rôle et l'impact des ONG en réduisant au maximum leurs espaces d'expression.

2. La réduction des espaces d'expression des ong

Si les ONG peuvent être des partenaires dans la mise en œuvre des droits de l'homme, elles s'opposent également à l'action des gouvernements³⁷¹, qui les perçoivent alors comme une contrainte. Certains États les voient notamment comme des instruments d'ingérence extérieure et des relais au service de la politique d'autres États. À partir de là, elles ne peuvent échapper à une certaine politisation et cela se manifeste par la participation limitée des ONG au sein des organes intergouvernementaux onusiens, y compris le Conseil des droits de l'homme. En effet,

³⁶⁶ Florian Reber, *Le Conseil des droits de l'homme : le rôle de la Suisse sous la loupe*, op. cit., p. 87.

³⁶⁷ A/HRC/ RES/5/1, 18 juin 2007, par. 95 : « Les membres du Groupe de travail des communications décideront de la recevabilité d'une communication, examineront sur le fond les allégations de violation, y compris la question de savoir si la communication, considérée séparément ou conjointement avec d'autres communications, semble révéler un ensemble de violations flagrantes et attestées par des éléments dignes de foi des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le Groupe de travail des communications fournira au Groupe de travail des situations un dossier contenant toutes les communications recevables, ainsi que les recommandations dont elles auront fait l'objet. Si le Groupe de travail requiert un examen plus approfondi ou un complément d'information, il pourra garder l'affaire à l'examen jusqu'à sa session suivante et demandera les informations voulues à l'État intéressé. Il pourra décider de classer une affaire. Toutes les décisions du Groupe de travail des communications seront fondées sur une application rigoureuse des critères de recevabilité et dûment justifiées. »

³⁶⁸ *Ibid.*, par. 98.

³⁶⁹ A/HRC/ RES/5/1, 18 juin 2007, par. 104.

³⁷⁰ Voir notamment le point de vue de Vincent Chetail, « The Human Rights Council and the Challenges of the United Nations System on Human Rights: Towards a Cultural Revolution? », op. cit., p. 220 et suiv.

³⁷¹ Danièle Lochak (dir.), *Mutation de l'État et protection des droits de l'homme*, Presses universitaires de Paris, Paris, 2006, 250 pages, p. 22 et suiv.

pour qu'une ONG puisse s'exprimer officiellement dans l'enceinte de l'ONU, elle doit se faire accréditer auprès du Conseil économique et social (ECOSOC). Cependant, cette procédure fait l'objet d'une politisation de la part des États qui mettent tout en œuvre pour empêcher les ONG de s'exprimer.

1) *La procédure d'accréditation des ONG auprès de l'ECOSOC*

La reconnaissance officielle des ONG et leur participation à l'ONU s'effectuent via le Conseil économique et social³⁷² et son organe subsidiaire, le Comité intergouvernemental chargé des organisations non gouvernementales (Comité des ONG). L'ECOSOC est en effet le seul organe principal des Nations Unies à avoir un cadre formel pour la participation des ONG, et constitue, de fait, la porte d'entrée principale des ONG dans le système onusien.

La participation des ONG et leur statut au sein de l'ONU sont réglementés par la résolution 1996/31 adoptée par l'ECOSOC le 25 juillet 1996. Cette résolution, intitulée « Relations aux fins de consultation entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations non gouvernementales », remplace la résolution 1296 (XLIV) du 23 mai 1968. Elle permet aux ONG internationales d'obtenir le statut consultatif auprès de l'ECOSOC. Concernant les ONG nationales, cette possibilité n'a été ouverte qu'en 1996 avec l'adoption de la résolution 1996/31.

Il appartient ainsi au Comité des ONG de se prononcer sur les demandes d'admission au statut consultatif. Il se réunit une fois par an en session ordinaire, avant la session de fond de l'ECOSOC³⁷³.

On distingue trois types de statut selon le niveau de participation reconnu à l'ONG accréditée. Les ONG peuvent ainsi se voir accorder un statut consultatif général, spécial ou se faire inscrire sur une « Liste ».

Le statut consultatif général est octroyé aux ONG qui s'intéressent à la plupart des activités de l'ECOSOC et de ses organes subsidiaires. Elles doivent fournir un rapport quadriennal exposant les grandes lignes de leur contribution aux Nations Unies³⁷⁴.

Le statut consultatif spécial est accordé aux ONG dont l'activité s'exerce dans seulement une partie des domaines d'activité de l'ECOSOC et de ses organes subsidiaires. Il concerne ainsi les ONG ayant des compétences spéciales dans certains domaines d'activités de l'ECOSOC et de ses organes subsidiaires³⁷⁵.

Une organisation qui n'est pas dotée du statut consultatif général ou spécial, mais dont le Comité des ONG estime qu'elle peut parfois, pour des questions relevant de son domaine de compétence, apporter une contribution utile aux travaux de l'ECOSOC, de ses organes subsidiaires ou d'autres organes de l'Organisation des Nations Unies,

³⁷² En vertu de l'Article 71 de la Charte des Nations Unies : « Le Conseil économique et social peut prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence. Ces dispositions peuvent s'appliquer à des organisations internationales et, s'il y a lieu, à des organisations nationales après consultation du Membre intéressé de l'Organisation. »

³⁷³ Résolution de l'ECOSOC 1996/31, 25 juillet 1996, par. 61, *b* : « Le Comité tient une session ordinaire annuelle, avant la session de fond du Conseil économique et social et si possible avant les sessions des commissions techniques du Conseil. »

³⁷⁴ Résolution de l'ECOSOC 1996/31, 25 juillet 1996, par. 22 : « Le statut consultatif accordé à une organisation qui s'intéresse à la plupart des activités du Conseil et de ses organes subsidiaires et peut fournir la preuve qu'elle est en mesure de contribuer sur le fond et de façon suivie à la réalisation des objectifs des Nations Unies dans les domaines indiqués au paragraphe 1 ci-dessus, dont les activités concernent de très près la vie économique et sociale des populations des régions représentées et dont les adhérents, qui doivent être en nombre important, sont largement représentatifs de secteurs importants des populations d'un grand nombre de pays de différentes régions du monde est dit statut consultatif général », disponible sur [http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/18969A0268ECBB48C1256F5D003DBD0D/\\$file/Eres96-31F.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/18969A0268ECBB48C1256F5D003DBD0D/$file/Eres96-31F.pdf). Voir également le site du Service de liaison des Nations Unies avec les organisations non gouvernementales à http://www.un-ngls.org/spip.php?page=article_fr_s&id_article=1313.

³⁷⁵ Résolution de l'ECOSOC 1996/31, 25 juillet 1996, par. 23 : « Le statut consultatif accordé à une organisation dont la compétence particulière et l'action s'exercent dans quelques-uns seulement des domaines d'activité du Conseil et de ses organes subsidiaires et qui est réputée dans le domaine pour lequel elle a demandé le statut consultatif est dit statut consultatif spécial », disponible sur [http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/18969A0268ECBB48C1256F5D003DBD0D/\\$file/Eres96-31F.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/18969A0268ECBB48C1256F5D003DBD0D/$file/Eres96-31F.pdf). Voir également le site officiel du Service de liaison des Nations Unies avec les organisations non gouvernementales à http://www.un-ngls.org/spip.php?page=article_fr_s&id_article=1313.

peut être inscrite sur une liste (dénommée la Liste) ; elles ont alors un niveau de participation limité. Ces ONG peuvent participer aux réunions, mais elles n'ont pas le droit de prendre la parole³⁷⁶.

Dans la pratique, néanmoins, il est possible pour une ONG non accréditée auprès de l'ECOSOC de contourner en quelque sorte le système. Une ONG non accréditée peut, par exemple, se joindre à la délégation d'une ONG ayant le statut consultatif et ainsi exprimer son point de vue en se joignant aux déclarations de l'ONG accréditée.

Pour ce qui est des ONG nationales, la résolution 1996/31 requiert une consultation préalable de l'État membre intéressé. Dans une certaine mesure, cela équivaut à un droit de veto qui permet à l'État membre du Comité d'empêcher l'admission d'ONG qu'il désapprouve³⁷⁷.

Au 1^{er} septembre 2013, 147 organisations avaient le statut consultatif général, 2 774 le statut consultatif spécial et 979 organisations figuraient sur la Liste³⁷⁸.

En outre, le Comité des ONG peut également recommander la suspension ou le retrait du statut consultatif à une ONG. En effet, aux termes de la résolution 1996/31 : « Le statut consultatif général ou spécial ou l'inscription sur la Liste est suspendu ou retiré par décision du Conseil économique et social, sur recommandation du Comité chargé des organisations non gouvernementales³⁷⁹. » Les motifs de suspension et de retrait du statut consultatif ou de la Liste figurent aux paragraphes 55 à 59 de la résolution. La nature intergouvernementale du Comité des ONG fait que la procédure d'accréditation des ONG est tributaire d'un processus intergouvernemental très politisé.

2) La politisation de la procédure d'accréditation des ONG

Les États qui siègent au Comité des ONG ont un rôle central³⁸⁰ dans la mesure où l'ECOSOC, qui décide en dernier ressort, entérine généralement les recommandations du Comité³⁸¹.

Le Comité des ONG est composé de 19 États, avec la répartition géographique suivante : cinq sièges pour le groupe africain, quatre pour les États d'Asie, deux pour les États du groupe de l'Europe de l'Est, quatre pour le GRULAC et quatre pour le WEOG. Les membres sont élus par l'ECOSOC pour une période de quatre ans. Néanmoins, en réalité, il n'y a pas de grand changement dans la composition. Ce sont souvent les mêmes États qui se présentent et sont élus³⁸². Par conséquent, la tendance au sein du Comité est plus ou moins stable.

³⁷⁶ Résolution de l'ECOSOC 1996/31, 25 juillet 1996, par. 24 : « Une organisation qui n'est pas dotée du statut consultatif général ou spécial mais dont le Conseil, ou le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, après avoir consulté le Conseil ou le Comité chargé des organisations non gouvernementales, estime qu'elle peut parfois, pour des questions relevant de son domaine de compétence, apporter une contribution utile aux travaux du Conseil, de ses organes subsidiaires ou d'autres organes de l'Organisation des Nations Unies, peut être inscrite sur une liste (dénommée la Liste). Peut également être inscrite sur cette liste une organisation ayant le statut consultatif ou une qualité analogue auprès d'une institution spécialisée ou d'un organe de l'Organisation des Nations Unies. Une organisation inscrite sur la Liste doit être prête à remplir son rôle consultatif à la demande du Conseil ou de ses organes subsidiaires. L'inscription sur la Liste ne doit pas être considérée comme un titre permettant à l'organisation intéressée d'obtenir sur demande le statut consultatif général ou spécial », disponible sur [http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/18969A0268ECBB48C1256F5D003DBD0D/\\$file/Eres96-31F.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/18969A0268ECBB48C1256F5D003DBD0D/$file/Eres96-31F.pdf). Voir également le site du Service de liaison des Nations Unies avec les organisations non gouvernementales à http://www.un-ngls.org/spip.php?page=article_fr_s&id_article=1313.

³⁷⁷ Olivier de Frouville, « Une société servile à l'ONU ? », *op. cit.*, p. 401 et suiv.

³⁷⁸ Conseil économique et social, *List of non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council as of 1 September 2013*, Note du Secrétaire général, E/2013/INF/6, 4 octobre 2013, disponible sur <http://csonet.org/content/documents/e2013inf6.pdf>.

³⁷⁹ Résolution de l'ECOSOC 1996/31, 25 juillet 1996, par. 58.

³⁸⁰ Résolution de l'ECOSOC 1996/31, 25 juillet 1996, par. 15 : « L'octroi, la suspension et le retrait du statut consultatif, de même que l'interprétation des normes et décisions à ce sujet, sont exclusivement du ressort des États Membres, qui exercent cette prérogative par l'intermédiaire du Conseil économique et social et du Comité chargé des organisations non gouvernementales. »

³⁸¹ Olivier de Frouville, « Une société servile à l'ONU ? », *op. cit.*, p. 404.

³⁸² États membres du Comité des ONG, 1999-2000 : Algérie, Bolivie, Chili, Chine, Colombie, Cuba, États-Unis d'Amérique, Éthiopie, Fédération de Russie, France, Inde, Irlande, Liban, Pakistan, Roumanie, Sénégal, Soudan, Tunisie et Turquie ; 2001-2002 : Algérie, Allemagne, Bolivie, Chili, Chine, Colombie, Cuba, États-Unis d'Amérique, Éthiopie, Fédération de Russie, France, Inde, Liban, Pakistan, Roumanie, Sénégal, Soudan, Tunisie et Turquie ; 2003-2006 :

A quelques exceptions près, la plupart de ces États qui siègent régulièrement au Comité des ONG ne sont pas réputés pour être favorables aux ONG.

Ainsi, l'examen de la composition du Comité des ONG sur ces dernières années fait apparaître que des États généralement considérés comme ayant des positions fermées vis-à-vis des ONG y ont siégé de manière ininterrompue. Tel est le cas, notamment, de la Chine, de Cuba, de la Fédération de Russie, de l'Inde, du Pakistan et du Soudan. L'Algérie, l'Égypte, l'Éthiopie, l'Iran, le Nicaragua, le Venezuela, le Zimbabwe et récemment le Maroc, y ont également siégé, mais de manière intermittente.

Les États « réputés » pour entretenir des relations « difficiles » avec la société civile réunissent généralement la majorité des votes. Ils peuvent ainsi apparaître comme étant représentatifs d'une tendance majoritairement hostile aux ONG au sein du Comité.

Les États concernés qui ne sont pas membres du Comité peuvent également influencer sur l'accréditation d'une ONG en s'appuyant sur les membres du Comité dont ils connaissent la méfiance et la position fermée vis-à-vis de la société civile. Sans le soutien actif de la majorité des États membres du Comité, y compris le pays concerné, il est très difficile, voire impossible, pour une ONG d'obtenir le statut consultatif³⁸³.

Les arguments avancés par les pays qui politisent la procédure d'accréditation des ONG, consistent à les accuser de faire de la politique et de porter atteinte à l'intégrité territoriale des États. Les ONG accusées de faire de la politique sont, semble-t-il, celles dont les positions ne plaisent pas toujours à ces États. Cette accusation est une arme qu'ils utilisent pour empêcher les ONG de parler au Conseil, avant de passer éventuellement à l'étape suivante qui est de les menacer de suspendre, voire de retirer, leur statut consultatif devant le Comité des ONG, sous prétexte d'un abus dudit statut.

La plupart du temps, lorsqu'un État, membre ou non du Comité, requiert la suspension ou le retrait d'une ONG, il obtient satisfaction, surtout dans le cas de la suspension qui est une sanction moins grave que le retrait du statut. Elle est souvent prononcée en guise de compromis entre les États qui appuient la suspension et ceux qui s'y opposent. En vertu de la résolution 1996/31, la suspension peut être prononcée pour une durée maximale de trois ans³⁸⁴. Par exemple, en 2010, à la demande de la Turquie, l'ONG CETIM a fait l'objet d'une suspension de 2 ans³⁸⁵. De même, en 2010, l'ONG Interfaith International a été suspendue pendant 2 ans avec l'appui du Pakistan³⁸⁶. S'agissant des cas de retrait, il est quasiment impossible pour une ONG dont le statut a été retiré de pouvoir être accréditée de nouveau.

Le degré de politisation est d'autant plus élevé qu'il s'agit bien souvent d'une décision politique arbitraire, même si l'ONG incriminée peut se défendre et plaider sa cause par écrit, ou à l'oral devant le Comité des ONG, si elle est présente en salle et si le Comité l'y autorise³⁸⁷. Néanmoins, dans la pratique, ce plaidoyer ne change pas grand-chose.

Allemagne, Cameroun, Chili, Chine, Colombie, Côte d'Ivoire, Cuba, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, France, Inde, Iran, Pakistan, Pérou, Roumanie, Sénégal, Soudan, Turquie et Zimbabwe ; 2007-2010 : Angola, Burundi, Chine, Colombie, Cuba, Dominique, Égypte, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Guinée, Inde, Israël, Pakistan, Pérou, Qatar, Roumanie, Royaume-Uni de Grande Bretagne et Irlande du Nord, Soudan et Turquie. 2011-2014 : Belgique, Bulgarie, Burundi, Chine, Cuba, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Inde, Israël, Kirghizistan, Maroc, Mozambique, Nicaragua, Pakistan, Pérou, Sénégal, Soudan, Turquie et Venezuela ; 2015-2019 : Afrique du Sud, Azerbaïdjan, Burundi, Chine, Cuba, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Grèce, Guinée, Inde, Iran, Israël, Mauritanie, Nicaragua, Pakistan, Soudan, Turquie, Uruguay et Venezuela.

³⁸³ Mario Bettati, « Les relations avec les organisations non gouvernementales (ONG) », *op. cit.*, p. 84.

³⁸⁴ Résolution 1996/31 du 25 juillet 1996, par. 57 : « Le statut consultatif général ou spécial ou l'inscription sur la Liste d'une organisation non gouvernementale est soit suspendu, pour une durée pouvant aller jusqu'à trois ans. »

³⁸⁵ International Service for Human Rights, « ECOSOC opens the UN to LGBT voices, but takes disciplinary action against three other NGOs », 21 juillet 2010, disponible sur <http://www.ishr.ch/news/ecosoc-opens-un-lgbt-voices-takes-disciplinary-action-against-three-other-ngos#sthash.cbcXS4Zx.dpuf> ; voir également « Le Comité chargé des ONG reprend les travaux de sa session de 2012 et recommande l'octroi du statut consultatif spécial à 37 ONG », ECOSOC/6512-ONG/752, 21 mai 2012, disponible sur <https://www.un.org/press/fr/2012/ECOSOC6512.doc.htm>

³⁸⁶ International Service for Human Rights, « ECOSOC opens the UN to LGBT voices, but takes disciplinary action against three other NGOs », *op. cit.* ; voir également « Le Comité chargé des ONG reprend les travaux de sa session de 2012 et recommande l'octroi du statut consultatif spécial à 37 ONG », ECOSOC/6512-ONG/752, 21 mai 2012, *op. cit.*

³⁸⁷ Résolution de l'ECOSOC 1996/31, 25 juillet 1996, par. 15 : « Une organisation non gouvernementale qui demande le statut consultatif général ou spécial ou son inscription sur la Liste doit avoir la possibilité de répondre à toute objection

Ainsi, au 1^{er} septembre 2013, 157 organisations avaient fait l'objet d'une suspension, dont trois organisations ayant le statut consultatif général et 154 ayant le statut consultatif spécial³⁸⁸. Selon la résolution 1996/31, passé un délai de trois ans, une ONG qui a été suspendue peut retrouver son statut consultatif³⁸⁹. Cependant, il est difficile pour une ONG dont le statut consultatif a été suspendu de le récupérer dans un délai un tant soit peu raisonnable. En outre, recouvrer ce statut induit, dans une certaine mesure, un « renoncement » qui implique de donner des « garanties » de ne plus « dépasser les bornes ».

Par exemple, l'ONG International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA) a attendu plusieurs années avant de recouvrer son statut consultatif en 2011³⁹⁰. Après avoir obtenu le statut consultatif en 1993, cette organisation avait été suspendue pour trois ans en 1994. En 2000, le Comité lui a demandé de soumettre une nouvelle demande d'admission³⁹¹. Celle-ci sera rejetée à plusieurs reprises par le Comité, notamment en 2001³⁹², 2006³⁹³ et 2011³⁹⁴ avant que l'ECOSOC, à l'occasion de sa session de fond, ne retourne la situation en votant en faveur de l'accréditation de cette ONG la même année, le 27 juillet 2011³⁹⁵. Notons que, parmi les pays qui, en 2006, avaient voté contre l'octroi du statut consultatif à cette organisation, figuraient notamment les États-Unis³⁹⁶, bien qu'ils aient changé leur vote ultérieurement en 2011³⁹⁷.

Certaines ONG ne parviennent toujours pas à se faire accréditer après des années, à cause de l'opposition persistante du Comité pour des raisons politiques. C'est le cas, par exemple, de l'accréditation de l'ONG BIRDHSO, qui serait bloquée depuis plusieurs années.

Il en est de même pour l'ONG International Dalit Solidarity Network (IDSN) qui fait face à l'opposition constante de l'Inde depuis plusieurs années. IDSN est une ONG qui travaille sur la discrimination basée sur les castes, un problème qui sévit notamment en Inde, mais que ce pays se refuse à évoquer dans l'enceinte de l'ONU. La demande d'accréditation d'IDSN a été soumise en mai 2007. Elle a été examinée pour la première fois lors de la session ordinaire du Comité des ONG en janvier 2008. Depuis lors, sa demande est constamment reportée à la session suivante à la demande d'un seul État membre du Comité, en l'occurrence l'Inde. Or, sans le statut consultatif, IDSN ne peut soumettre aucune déclaration écrite, ni faire d'interventions orales en son nom propre au sein du Conseil des droits de l'homme³⁹⁸.

que peut soulever le Comité avant de prendre sa décision », disponible sur [http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/18969A0268ECBB48C1256F5D003DBD0D/\\$file/Eres96-31F.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/18969A0268ECBB48C1256F5D003DBD0D/$file/Eres96-31F.pdf).

³⁸⁸ Conseil économique et social, *List of non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council as of 1 September 2013*, Note du Secrétaire général, E/2013/INF/6, 4 octobre 2013, chap. IV, disponible sur <http://csonet.org/content/documents/e2013inf6.pdf>.

³⁸⁹ Résolution de l'ECOSOC 1996/31, 25 juillet 1996, par. 59 : « Une organisation à laquelle le statut consultatif général ou spécial ou l'inscription sur la Liste a été retiré peut être autorisée à soumettre une nouvelle demande de statut consultatif général ou spécial ou d'inscription sur la Liste trois ans au plus tôt après la date à laquelle le retrait a pris effet. »

³⁹⁰ Conseil économique et social, Note du Secrétaire général, E/2013/INF/6, 4 octobre 2013, chap. IV, *op. cit.* ; voir également Brody Levesque, « International Gay and Lesbian Association gains United Nations accreditation », 27 juillet 2011, disponible sur <http://www.lgbtqnation.com/2011/07/international-gay-and-lesbian-association-gains-united-nations-accreditation/>.

³⁹¹ « Rapport du Comité chargé des organisations non gouvernementales sur les travaux de sa session ordinaire de 2006 », E/2006/32 (Part I), 24 février 2006, par. 35-50, disponible sur <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/254/94/pdf/N0625494.pdf?OpenElement>.

³⁹² *Ibid.*, par. 36.

³⁹³ *Ibid.*, p. 10 et par. 35-50.

³⁹⁴ « Rapport du Comité chargé des organisations non gouvernementales sur les travaux de la reprise de sa session de 2011 », E/2011/32 (Part II), 16 juin 2011, par. 21-38, disponible sur <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/377/78/pdf/N1137778.pdf?OpenElement>.

³⁹⁵ Brody Levesque, « International Gay and Lesbian Association gains United Nations accreditation », *op. cit.*

³⁹⁶ « Rapport du Comité chargé des organisations non gouvernementales sur les travaux de sa session ordinaire de 2006 », E/2006/32 (Part I), 24 février 2006, *op. cit.*, par. 35-50.

³⁹⁷ « Rapport du Comité chargé des organisations non gouvernementales sur les travaux de la reprise de sa session de 2011 », E/2011/32 (Part II), 16 juin 2011, *op. cit.*, par. 21-38.

³⁹⁸ Sur la procédure d'accréditation de IDSN, voir notamment : « IDSN application for ECOSOC Status: the longest pending NGO application », août 2014, disponible sur https://iconnect.ohchr.org/fileadmin/user_folder/pdf/New_files/UN/ECOSOC/DanaInfo=idsn.org+IDSN_ECOSOC_Application_Fact_Sheet_June_2014.pdf ; « IDSN application for general

Les ONG qui sont « condamnées », parce qu'elles donnent la parole à des populations qui subissent des violations et qui ne sont pas libres de s'exprimer dans leur pays, prennent ainsi à chaque fois le risque d'une suspension, voire d'un retrait, de leur statut auprès de l'ECOSOC. Peut-on leur reprocher d'utiliser le Conseil des droits de l'homme pour défendre les victimes qui n'ont pas d'espace d'expression au niveau national ? La question se pose aussi pour les ONG qui sont le relais de l'opposition politique muselée dans certains pays. Quel autre choix ont-elles ?

Selon Olivier de Frouville, il faudrait d'urgence réformer le système actuel. Il recommande deux principales mesures de réforme. D'une part, la suppression de la procédure d'avis du paragraphe 8 de la résolution 1996/31, qui confère de facto un droit de veto à l'État critiqué par une ONG nationale mise en cause. Il estime que cette procédure n'a plus de raison d'être puisque l'ECOSOC a ouvert, depuis 1996, le statut aux ONG nationales³⁹⁹. D'autre part, il recommande de changer la composition du Comité chargé des ONG⁴⁰⁰. Pour l'auteur : « Aussi longtemps que cet organe restera de nature purement intergouvernementale, ses décisions [...] permettront une instrumentalisation de la procédure par quelques États pour réprimer l'expression de toute opinion critique à leur encontre⁴⁰¹. » Il recommande ainsi que cet organe soit composé uniquement d'experts, ou à parité d'experts et de représentants d'ONG désignés par le Secrétaire général par secteur d'activité. Cependant, à moins qu'un groupe d'États favorable à la société civile ne décide d'initier un tel processus au sein de l'ECOSOC, du point de vue du réalisme politique cette proposition a peu de chance d'aboutir, du moins sur le court terme. Comme le souligne Jurij Daniel Aston : « States would be very reluctant to reopen the debate on resolution 1996/31 which regulates the scope of NGO participation so soon after the difficult negotiations that led to its adoption in 1996⁴⁰². » Par ailleurs, un tel processus de réforme comporte un risque.

Peut-être serait-il souhaitable d'encourager les États qui soutiennent les ONG à devenir membres du Comité des ONG pour lui redonner un nouveau souffle. Il semble en effet que le Comité des ONG « n'intéresse » pas vraiment. En outre, les pays soi-disant ouverts à la société civile semblent parfois bien frileux, dans l'enceinte du Comité des ONG, à défendre leur participation, ce qui est souligné par Olivier de Frouville. Il déplore notamment la passivité des États européens membres du Comité des ONG, face à l'instrumentalisation de la procédure d'accréditation des ONG. Certains États laissent faire les choses ou se contentent de se dissocier du consensus sans pour autant demander le vote⁴⁰³. Le manque de courage politique de ces États envoie un message ambigu qui laisse à penser qu'ils sont indifférents.

Enfin, le recours plus fréquent à l'ECOSOC, afin de renverser les décisions politiques prises par le Comité des ONG, pourrait atténuer la politisation qui sévit au sein du Comité. Il faudrait des États suffisamment engagés pour, notamment, prendre l'initiative de soumettre à l'ordre du jour de l'ECOSOC les demandes d'accréditation qui sont abusivement bloquées. De plus, l'ECOSOC étant composé de 54 États membres, la dynamique des votes est différente de celle du Comité des ONG qui a 19 membres. En mobilisant plus fréquemment les États au niveau de l'ECOSOC, on pourrait peut-être obtenir davantage de votes pour rejeter certaines décisions prises par le Comité des ONG. Cela suppose évidemment une volonté politique, qui semble pour l'heure faire défaut.

Ainsi, les entraves à la participation active des ONG dans l'enceinte des Nations Unies restent monnaie courante. Dans son rapport soumis à l'Assemblée générale en 2014, le Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association, Maina Kiai, s'est inquiété de ce que « le Comité ait, à plusieurs reprises, agi d'une manière contraire à l'esprit de la résolution 1996/31, [...] qu'il ait arbitrairement laissé en suspens des demandes d'admission d'organisations non gouvernementales [...] pendant de nombreuses années⁴⁰⁴ ». De même, lors de la 27^e session du

consultative status with ECOSOC Overview and status quo: Note by IDSN Secretariat », mis à jour en août 2014, disponible sur

http://idsn.org/fileadmin/user_folder/pdf/New_files/UN/ECOSOC/Note_on_IDSN_ECOSOC_application.pdf ; Rikke Nöhrind, « The International Service for Human Rights highlighted IDSN's battle to obtain ECOSOC consultative status here », 3 avril 2014, disponible sur <http://www.ishr.ch/news/rikke-nohrind-international-dalit-solidarity-network>.

³⁹⁹ Olivier de Frouville, « Une société servile à l'ONU ? », *op. cit.*, p. 431.

⁴⁰⁰ *Ibid.*

⁴⁰¹ *Ibid.*

⁴⁰² Jurij Daniel Aston, « The United Nations Committee on Non-governmental organizations: guarding the entrance to a politically divided house », *European Journal of International Law*, vol. 12, n° 5, p. 943-962, p. 960.

⁴⁰³ *Ibid.*, p. 404 et suiv.

⁴⁰⁴ « Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association », A/69/365, 1^{er} septembre 2014, par. 74, disponible sur <http://www.ohchr.org/EN/newyork/Pages/HRreportstothe69thsessionGA.aspx>.

Conseil des droits de l'homme en septembre 2014, Phil Lynch, directeur de l'ONG International Service for Human Rights, a déploré les obstacles persistants à la participation active des ONG au sein du Conseil et les résistances continues de certains États au développement de la société civile de manière générale⁴⁰⁵.

La pression sur les ONG est donc toujours aussi forte. La politisation qu'elles subissent de la part des acteurs gouvernementaux reste un défi majeur. Par ailleurs, au-delà des ONG, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) est également sujet à une certaine politisation liée aux tentatives de certains États de canaliser son indépendance et de réduire sa marge de manœuvre.

3. Les pressions continues subies par le Haut-Commissariat des nations Unies aux droits de l'homme

Le rôle du Haut-Commissariat des Nations-Unies aux droits de l'homme est crucial. Il représente pour certains la « conscience du monde ». Cette institution fondamentale est dirigée par un Haut-Commissaire dont la position est délicate, car il lui est demandé d'être indépendant et, en même temps, de rendre des comptes aux États. Cela le place dans une position qui oscille entre dépendance et indépendance. Certains États vont avoir tendance à insister sur la dimension « dépendance », comme le montrent les tentatives de mise sous tutelle du HCDH par le Conseil des droits de l'homme. La nomination d'un politique au poste de Haut-Commissaire en 2014 a fait ressurgir les craintes d'un retour vers une plus grande politisation pouvant annihiler cette fonction.

1) Le rôle crucial du Haut-Commissariat aux droits de l'homme

Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme joue un rôle essentiel⁴⁰⁶ dans la promotion et la protection des droits de l'homme à l'intérieur du système onusien, mais également dans les pays où il est représenté par ses bureaux nationaux et régionaux.

Le projet de création d'un poste de Haut-Commissaire aux droits de l'homme était déjà en discussion au sein de la Commission des droits de l'homme et de l'Assemblée générale en 1966⁴⁰⁷. Cette initiative n'a néanmoins abouti qu'en 1993, à l'issue du consensus obtenu lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de Vienne⁴⁰⁸, où il a été recommandé à l'Assemblée générale « d'étudier en priorité la question de la création d'un poste de Haut-Commissaire aux droits de l'homme pour promouvoir et protéger l'ensemble de ces droits⁴⁰⁹ ». Cette demande était appuyée notamment par de nombreux pays occidentaux⁴¹⁰.

Rattaché au Secrétariat général de l'ONU, le HCDH est dirigé par un Haut-Commissaire dont le rôle majeur est énoncé dans le mandat de cette institution. En effet, tel que défini par l'Assemblée générale, le mandat du HCDH est étroitement lié aux responsabilités du Haut-Commissaire. Aux termes de la résolution 48/141 de l'Assemblée générale du 20 décembre 1993 créant le poste de Haut-Commissaire, ce haut fonctionnaire de l'ONU est appelé à renforcer la coopération internationale en vue de la promotion et de la protection des droits de l'homme. Il a notamment pour fonction⁴¹¹ de promouvoir et de protéger la jouissance effective de tous les droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux, ainsi que la réalisation du droit au développement, et d'empêcher que ne persistent, partout dans le monde, des violations des droits de l'homme. Il se doit également de contribuer activement à régler les problèmes qui entravent la réalisation intégrale des droits de l'homme. Il peut ainsi dispenser des services consultatifs et apporter une assistance technique et financière à la demande des États et, le cas échéant, des organisations régionales de

⁴⁰⁵ Phil Lynch, « Human Rights Council President, Bureau and Member States must respect the role and rights of NGOs », disponible sur <http://www.ishr.ch/news/human-rights-council-must-respect-and-uphold-rights-ngos>.

⁴⁰⁶ Sur le HCDH, voir notamment Felice D. Gaer, Christen L. Broecker (éd.), *The United Nations High Commissioner for Human Rights, Conscience of the World*, Martinus Nijhoff Publishers, Leyde, Boston, 2014, 398 pages.

⁴⁰⁷ Jean-Bernard Marie, La Commission des droits de l'homme de l'ONU, op. cit., p. 268 et suiv.

⁴⁰⁸ Assemblée générale, « Haut-Commissaire chargé de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme », A/RES/48/141, 20 décembre 1993, disponible sur http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/48/141&referer=http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r48_en.shtml&Lang=F.

⁴⁰⁹ Déclaration de Vienne, sect. II., par. 18.

⁴¹⁰ Sur ce point, voir notamment Halima Warzazi, « Les enjeux de la Conférence mondiale de Vienne sur les droits de l'homme », in Emmanuel Decaux (dir.), *Les Nations Unies et les droits de l'homme : enjeux et défis d'une réforme*, Pedone, Paris, 2006, 348 pages, p. 45-51.

⁴¹¹ Résolution 48/141, par. 4.

défense des droits de l'homme. Le Haut-Commissaire est aussi chargé de coordonner les activités relatives à la promotion et à la protection des droits de l'homme dans l'ensemble du système des Nations Unies et de rationaliser, adapter, renforcer et simplifier les mécanismes des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme, afin d'en améliorer l'efficacité.

Il est entendu que ce mandat doit être réalisé dans le respect de certains principes directeurs. En vertu de la résolution 48/141, le Haut-Commissaire doit s'acquitter de ses fonctions de façon impartiale, objective, non sélective et efficace⁴¹², en tenant compte du caractère universel, indivisible et interdépendant des droits de l'homme⁴¹³. Ses fonctions doivent, en outre, être exercées à la lumière de la Charte des Nations Unies, de la Déclaration universelle des droits de l'homme, des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et du droit international⁴¹⁴. Les États attendent du Haut-Commissaire qu'il engage le « dialogue avec tous les gouvernements dans l'exécution de son mandat afin de garantir le respect de tous les droits de l'homme⁴¹⁵ » et qu'il leur soumette des recommandations « tendant à ce que tous les droits de l'homme soient encouragés et défendus plus efficacement⁴¹⁶ ». Telle est la portée du mandat reconnu au Haut-Commissaire qui, bien que défini de façon très générale, place le Haut-Commissaire dans une position ambivalente.

2) *Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme : entre indépendance et dépendance*

Le rôle du Haut-Commissariat et de son Haut-Commissaire au sein de l'Organisation est ambiguë. Le Haut-Commissaire aux droits de l'homme est nommé pour une période de quatre ans, renouvelable une fois pour la même durée⁴¹⁷, par le Secrétaire général, dont le choix doit être approuvé par l'Assemblée générale⁴¹⁸. Cela signifie qu'il est appelé à rendre des comptes au Secrétaire général et à l'Assemblée générale. Cette situation découle explicitement de la résolution 48/141, en vertu de laquelle le Haut-Commissaire doit exercer ses fonctions sous la direction et l'autorité du Secrétaire général et exécuter les tâches qui lui sont assignées par les organismes compétents des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme⁴¹⁹.

L'ambiguïté de la position du Haut-Commissaire, dont l'enjeu est son indépendance vis-à-vis des gouvernements, est notamment relevée par un haut fonctionnaire du HCDH, qui souligne que « le Haut-Commissaire est dans une position ambiguë car il est sous l'autorité du Secrétaire général, et en même temps gardienne de normes qui sont au-dessus de ce dernier et au-dessus des États qui lui donnent mandat pour accomplir ses responsabilités et lui accordent le financement nécessaire ».

Des auteurs tels que Gerd Oberleitner ont également souligné l'ambivalence du statut du Haut-Commissaire. Il écrit ainsi : « The position of UN High Commissioner for Human Rights, created by UN member states in a General Assembly resolution, is placed in a delicate situation. The High Commissioner is called upon to serve governments as part of the UN secretariat, but it is at the same time entrusted with a mandate to protect and promote human rights as if acting as an independent entity, when in fact she or he remains answerable to the Human Rights Council, a governmental body⁴²⁰. » Pour d'autres, on ne peut pas vraiment parler d'indépendance du Haut-Commissariat, dans la mesure où il ne s'agit pas d'une agence indépendante des Nations Unies mais d'un département du Secrétariat général⁴²¹.

Selon nous, on ne saurait nier que le Haut-Commissariat est une institution indépendante⁴²². De même, le Haut-Commissaire jouit d'un mandat au titre duquel il est habilité à formuler en toute indépendance des recommandations aux États membres. Le Haut-Commissaire reste le fonctionnaire des Nations Unies par excellence à qui incombe, à

⁴¹² *Ibid.*, par. 2, a.

⁴¹³ *Ibid.*, par. 3, b.

⁴¹⁴ *Ibid.*, par. 3, a.

⁴¹⁵ *Ibid.*, par. 3, g.

⁴¹⁶ *Ibid.*, par. 4, b.

⁴¹⁷ *Ibid.*, par. 2, b.

⁴¹⁸ *Ibid.*

⁴¹⁹ *Ibid.*, par. 4, b.

⁴²⁰ Gerd Oberleitner, *Global Human Rights Institutions: Between Remedy and Ritual*, op. cit., p. 12.

⁴²¹ Sur ce point, voir notamment Kevin Boyle, « The United Nations Human Rights Council: Origins, Antecedents, and Prospects », op. cit., p. 43.

⁴²² Claire Callejon, *La réforme de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies : de la Commission au Conseil*, op. cit., p. 162.

titre principal, la responsabilité des activités de l'Organisation dans le domaine des droits de l'homme. Il jouit à ce titre d'une autorité morale certaine, ainsi que d'un rôle d'impulsion politique non négligeable. La fonction a, en outre, gagné en visibilité au fil des années, notamment grâce à une plus grande médiatisation des prises de position du Haut-Commissaire. De plus, le mandat qui lui est donné de faire des recommandations en vue d'une meilleure protection des droits de l'homme permet au Haut-Commissaire de se « distancier » des États. Or, cette marge de manœuvre et cette indépendance du Haut-Commissariat sont sources de tensions, d'autant que le Haut-Commissaire est appelé à exercer son mandat en respectant « la souveraineté, l'intégrité territoriale et la compétence nationale des États⁴²³ », ce qui n'est pas sans soulever des difficultés, notamment dans ses relations avec le Conseil des droits de l'homme.

3) *Le Conseil des droits de l'homme : futur directoire du Haut-Commissariat aux droits de l'homme ?*

Les mandats respectifs du Conseil des droits de l'homme et du Haut-Commissariat se rejoignent sur certains aspects, même si le statut et les moyens d'action diffèrent. Le Conseil et le Haut-Commissariat sont chargés principalement de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et de coordonner les activités du système des Nations Unies dans ce domaine. De fait, si une certaine complémentarité s'impose, la compétition est aussi inévitable dans la gestion des problématiques compte tenu du positionnement que peut prendre le Haut-Commissariat et le Haut-Commissaire vis-à-vis des États. Dans la pratique, son action et ses interventions ne sont pas toujours vues favorablement par certains gouvernements qui tentent de réduire son indépendance. Le degré d'indépendance du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et sa marge de manœuvre sont en effet constamment mis en balance.

Ainsi, lors des négociations sur le Conseil, certains États avaient proposé que le Conseil des droits de l'homme joue le rôle d'organe de supervision du Haut-Commissariat et procède ainsi à un réexamen annuel de son programme de travail et de son budget. L'idée d'une plus grande supervision du Haut-Commissariat aux droits de l'homme a également été évoquée par l'ancien ambassadeur, Représentant permanent de l'Algérie auprès de l'Office des Nations Unies à Genève, Idriss Jazaïry, en 2007. Il recommandait : « The Human Rights Council should be given an opportunity to express an advisory position on the Office's program activities and on its Biennial Strategic Management Plan before its review by the Committee for Program and Coordination of the General Assembly⁴²⁴. » Il souligne que cette pratique existe déjà dans d'autres institutions de l'ONU, dont le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Par conséquent, elle est tout à fait applicable au HCDH. Il affirme ainsi : « It would be consistent with the current practice at the Office of the High Commissioner for Refugees who also reports to the Secretary-General of the United Nations and who has not claimed that this interaction with its functional intergovernmental body, the Executive Committee, was anything but a great asset in enhancing the quality and recognition of the valuable work of the Office. And it stands to reason that the expertise of this resident intergovernmental body should be used to the greatest extent possible⁴²⁵. » Cependant, le HCDH fait déjà rapport de ses activités et de son budget aux États membres devant la Troisième et la Cinquième Commission de l'Assemblée générale, qui est l'organe de supervision du Conseil des droits de l'homme. Il n'est donc pas nécessaire que cela soit répété au niveau du Conseil.

Les tentatives visant à faire du Conseil l'organe de supervision du HCDH se poursuivent. En 2011 et en 2012, deux déclarations ont été adoptées par le Président du Conseil qui reprennent l'idée d'une supervision des activités et du budget du HCDH par le Conseil. Ces déclarations ont été adoptées lors des 18^e et 19^e sessions ordinaires du

⁴²³ A/RES/48/141, 20 décembre 1993, par. 3, a.

⁴²⁴ Idriss Jazaïry, « The Role of Regional Groups and Coordinators: A case Study-the African Group », *op. cit.*, p. 133.

⁴²⁵ *Ibid.*, p. 134.

Conseil. Il s'agit des déclarations du Président 19/1 du 22 mars 2012⁴²⁶ et 18/2 du 17 octobre 2011. La déclaration 18/2 demande au Haut-Commissaire de faire rapport au Conseil sur son budget⁴²⁷.

Ainsi, l'indépendance du Haut-Commissariat vis-à-vis des gouvernements reste une question épineuse, comme l'attestent les propos tenus en 2007 par l'ancienne Haut-Commissaire aux droits de l'homme, Louise Arbour : « The Office of the Human Rights Commissioner is not the Human Rights Council [...] for those who have lost faith in the Council, it is very important that they don't write off the office of the high Commissioner⁴²⁸. » La nomination par le Secrétaire général de l'ONU du prince de Jordanie Zeid Ra'ad Zeid al-Husseini, ancien ambassadeur de Jordanie auprès de l'ONU à New York, en remplacement de la Haut-Commissaire Navanethem Pillay a remis cette question à l'ordre du jour.

4) *Vers une plus grande politisation de la fonction de Haut-Commissaire aux droits de l'homme ?*

Le 6 juin 2014, le prince de Jordanie, Zeid Ra'ad Zeid al-Husseini, a été nommé Haut-Commissaire aux droits de l'homme par le Secrétaire général, pour une période de quatre ans. Sa nomination a été approuvée par l'Assemblée générale, le 16 juin 2014. Le prince Zeid Ra'ad Zeid al-Husseini est le premier Haut-Commissaire originaire du Moyen-Orient. Il remplace ainsi Navanethem Pillay, dont le second mandat a été limité à deux ans au lieu de quatre ans. En effet, selon le paragraphe 2, b de la résolution 48/141 établissant le poste de Haut-Commissaire. « son mandat [...] pourra être renouvelé une fois pour une autre période de quatre ans ». On pourrait, dès lors, s'interroger sur ce renouvellement du mandat de la Haut-Commissaire pour deux ans seulement. Cela traduit-il un mécontentement de la part de certains États vis-à-vis d'une Haut-Commissaire qui aurait été trop indépendante ? C'est une grille de lecture envisageable, mais en même temps, dans la pratique, aucun des Haut-Commissaires qui ont été nommés à cette fonction n'a effectué deux mandats consécutifs de quatre ans⁴²⁹. Selon la presse, l'ancienne Haut-Commissaire aurait été un peu trop critique à l'égard de certains gouvernements, notamment la Syrie et Israël, ce qui aurait entraîné le non-renouvellement de son mandat pour une période de quatre ans⁴³⁰.

La nomination d'un homme politique en remplacement d'une femme juriste a pu être perçue comme une volonté de la part de certains États de « reprendre en main » cette fonction, présageant ainsi une plus grande politisation de la position et représentant un risque pour l'indépendance et l'autorité morale du Haut-Commissaire. Cette grille de lecture est plausible. Cependant, la nomination d'un politique à ce poste peut aussi être un atout. En effet, la négociation politique, qui est le propre de l'ONU, y compris pour ce qui est des droits de l'homme, requiert souvent des profils plus politiques. En outre, ce n'est pas la première fois qu'un politique est nommé à ce poste, même s'il est vrai que, contrairement au Haut-Commissaire Zeid Ra'ad Al Hussein, ses prédécesseurs n'étaient liés à aucun gouvernement durant l'exercice de leurs fonctions. Ainsi, avant d'être nommée au poste de Haut-

⁴²⁶ « Déclaration du Président », A/HRC/PRST/19/1, 23 avril 2012. La déclaration 19/1 du Président « salue le fait que la Haut-Commissaire aux droits de l'homme a décidé que le lancement du rapport annuel du Haut-Commissariat serait accompagné de réunions, auxquelles participeraient les États Membres de l'Organisation des Nations Unies et d'autres parties prenantes, visant à donner des informations concernant notamment les questions énumérées au quatrième paragraphe de la Déclaration 18/2 du Président ; salue aussi l'assurance donnée par la Haut-Commissaire qu'elle tiendrait compte observations pendant réunions, et que ces observations seraient rassemblées par le Haut-Commissariat et rendues publiques. », disponible sur http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/PRST/19/1.

⁴²⁷ « Déclaration du Président », A/HRC/PRST/18/2, 17 octobre 2011. La déclaration 18/2 du Président du Conseil souligne « qu'il importe de renforcer davantage la coopération du Haut-Commissariat avec le Conseil dans l'exécution de son mandat et notant qu'il est nécessaire d'échanger des informations à cette fin de manière régulière et transparente », et « invite la Haut-Commissaire à inclure dans son rapport annuel des informations détaillées sur : a) Les crédits imputés sur le budget ordinaire, par programme et par mandat ; b) Les contributions volontaires reçues par le Haut-Commissariat et leur affectation précise ; c) L'affectation des contributions réservées et non réservées, par programme et par mandat ; et d) Le financement des procédures spéciales, qui sera examiné dans un cadre mutuellement convenu », disponible sur http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/PRST/18/2.

⁴²⁸ Marc Perelman, « UN Rights Chief Takes Her Case to Congress », *The Forward*, 11 juillet 2007.

⁴²⁹ Louise Arbour (2004-2008) ; Bertrand Ramcharan (2003-2004) ; Sergio Vieira de Mello (2002-2003) ; Mary Robinson (1997-2002) ; José Ayala Lasso (1994-1997). Information disponible sur le site officiel du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, disponible sur <http://www.ohchr.org/FR/AboutUs/Pages/HighCommissioner.aspx>.

⁴³⁰ « Jordan's UN envoy proposed as new UN human rights chief », Reuters, 6 juin 2014. Disponible sur <http://uk.reuters.com/article/2014/06/06/uk-un-rights-jordan-idUKKBN0EH2Aq20140606>.

Commissaire, Mary Robinson, qui a occupé cette fonction de 1997 à 2002, était la présidente de l'Irlande⁴³¹. De même, José Ayala Lasso, premier Haut-Commissaire aux droits de l'homme en poste de 1994 à 1997, était au préalable Ministre des affaires étrangères de l'Équateur⁴³².

Par conséquent, la nomination du Prince Zeid Ra'ad Al Hussein n'est pas selon nous incompatible avec les garanties d'indépendance que nécessite la fonction. Elle ne devrait pas être une source de politique politicienne tant que l'indépendance, l'impartialité, l'objectivité et la non-sélectivité de la part du Haut-Commissaire demeurent effectives. On peut donc espérer que la parole des victimes continue d'être entendue, en toute indépendance, au plus haut niveau. En revanche, il est une autre forme de politisation plus délicate, car elle est le fait des acteurs non gouvernementaux.

B. LA POLITISATION RESULTANT DES ACTEURS NON GOUVERNEMENTAUX

Contrairement aux États, les acteurs non gouvernementaux jouissent généralement d'une bonne réputation, étant perçus comme des acteurs indépendants, impartiaux, désintéressés et, par conséquent, exempts de toute « politique politicienne ». Pourtant, ce n'est pas le cas. La politisation des droits de l'homme résulte également des acteurs non gouvernementaux, comme nous le verrons avec les experts des organes de traités et les organisations non gouvernementales.

1. La politisation des experts des organes de traités

Les procédures spéciales ont la réputation d'être des mécanismes très indépendants. Cependant, certains interlocuteurs ont laissé entendre qu'ils ne le sont pas forcément. Un délégué gouvernemental déclare ainsi : « Les procédures spéciales sont politisées car le HCDH influence leur travail. Ils sont financés par des contribuables qui imposent un agenda. Les titulaires de mandat ont aussi des agendas personnels. Les pays qui les financent leur demandent des contreparties. » Lors des entretiens, la question de l'indépendance des procédures spéciales vis-à-vis des ONG a également été évoquée. Certains titulaires de mandat auraient des liens avec des ONG nationales et seraient influencés par ces dernières, ce qui poserait un problème par rapport à leur indépendance, notamment si ces ONG sont financées par des États.

Dans quelle mesure le manque d'indépendance des procédures spéciales est-il avéré ou relève-t-il de la mauvaise foi ? Selon nous, on ne peut nier que la plupart de ces experts sont indépendants. Nous pensons que leur statut apporte suffisamment de garantie d'indépendance, dans la mesure où ils ne sont pas soumis aux États et qu'ils se prononcent en leur nom propre. Nous partageons ainsi l'avis exprimé par l'un des interlocuteurs qui affirme que « les procédures spéciales restent les mécanismes les plus indépendants ».

En revanche, la politisation des experts membres des organes de traités nous semble plus problématique, bien qu'ils ne soient liés à aucun organe intergouvernemental de l'ONU. Si, comme l'affirme le Haut-Commissaire aux droits de l'homme, à priori « la nature normative et la qualité d'expert du système des organes de traités le protègent de la politisation⁴³³ », le manque d'indépendance et d'impartialité de certains experts au sein des organes de traités reste un problème. En effet, des membres cumulent parfois les fonctions d'expert et de délégué gouvernemental. À titre d'exemple, un ambassadeur, ancien Vice-Ministre des affaires étrangères du Bélarus, a siégé au Comité des droits économiques, sociaux et culturels⁴³⁴. Cette politisation est mise en évidence par Michael K. Addo qui indique que « some "elected experts" tend to be "known" (often very well) to the governments that nominated them. States have been known to nominate serving government ministers (including serving Ministers for Foreign Affairs) whose elections have passed without objection. It is fairly common practice for states to nominate high level diplomats or government advisors⁴³⁵. » Selon un rapport soumis en 2012 par le Haut-Commissaire aux droits de l'homme

⁴³¹ Information disponible sur le site officiel du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, <http://www.ohchr.org/FR/AboutUs/Pages/HighCommissioner.aspx>.

⁴³² *Ibid.*

⁴³³ Rapport de la Haut-Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies, A/66/860, 26 juin 2012, *op. cit.*, p. 8.

⁴³⁴ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Memberships.aspx?MembershipID=150.

⁴³⁵ Michael K. Addo, « Practice of United Nations Human Rights Treaty Bodies in the Reconciliation of Cultural Diversity with Universal Respect for Human Rights », *Human Rights Quarterly*, vol. 32, n° 3, 2010, p. 601-664, p. 663.

à la 66^e session de l'Assemblée générale, 18 % des membres des organes de traités sont des diplomates ou des représentants gouvernementaux et 6 % sont des diplomates ou des représentants gouvernementaux à la retraite⁴³⁶.

L'élection de membres gouvernementaux au sein des organes de traités est préoccupante, car ces experts peuvent servir de relais aux positions gouvernementales. En effet, les positions des différents groupes régionaux ou des pays dont ces experts sont originaires transparaissent parfois dans les discussions et les observations finales des comités. Ces experts ont d'autant plus intérêt à défendre les positions et la ligne officielle de leur gouvernement qu'ils risquent de perdre leur poste au niveau national.

On perçoit également une certaine politisation dans le choix et l'examen des pays par les experts des comités. En pratique, pour chaque pays dont le rapport périodique doit être considéré, on désigne un expert qui fera office de rapporteur. Ce qui signifie que cet expert sera chargé de préparer les questions à poser au gouvernement et les observations finales concernant ce pays, lesquelles seront ensuite débattues entre les membres du Comité avant leur adoption finale. Il arrive que des experts réputés pour leur sévérité à l'égard de certains pays montrent plus de complaisance dans les questions qu'ils posent et les observations finales qu'ils rédigent, lorsqu'il s'agira d'un autre pays.

En outre, la politisation des organes de traités est susceptible de poser un problème pour les victimes. En effet, les Comités peuvent organiser des sessions privées avec les ONG avant le dialogue avec les autorités qui a lieu en séance publique. Au cours de ces sessions avec les ONG, les noms de victimes de violations peuvent être mentionnés, exposant ainsi les victimes. Ce risque existe également pour les plaintes individuelles qui sont adressées aux Comités, dont une divulgation par l'expert attaché à un gouvernement exposerait les victimes à des représailles.

Cette politisation au sein des organes de traités fait dire à un interlocuteur qu'« au final on a un mini Conseil avec les organes de traités ». Elle a d'ailleurs conduit les présidents des différents organes de traités à adopter, lors de leur vingt-quatrième réunion tenue à Addis-Abeba en juin 2012, les « Principes directeurs relatifs à l'indépendance et à l'impartialité des membres des organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme » (Principes directeurs d'Addis-Abeba).

Ces principes directeurs, qui figurent dans le rapport des présidents des organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme et qui ont été soumis à la 67^e session de l'Assemblée générale, le 2 août 2012, constituent des mesures importantes⁴³⁷. Ces principes exigent le non-cumul des fonctions, l'indépendance des experts et la transparence pour ce qui est, notamment, des conflits d'intérêts. Les principes directeurs affirment l'inamovibilité des membres durant leur mandat⁴³⁸. En effet, parfois, des experts préoccupés par leur réélection ne veulent pas adopter des positions qui risqueraient de leur faire perdre le soutien des États qui ont proposé leur candidature.

Ainsi en vertu de ces principes, « l'indépendance et l'impartialité des membres des organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme sont indispensables à l'exercice de leurs fonctions et responsabilités et requièrent qu'ils siègent à titre personnel. Les membres de ces organes doivent non seulement être indépendants et impartiaux, mais aussi être considérés comme tels par un observateur raisonnable⁴³⁹. » A ce sujet, il est précisé que « l'indépendance et l'impartialité des membres des organes conventionnels se trouvent compromises en cas d'affiliation politique avec l'exécutif d'un État. Les membres des organes conventionnels éviteront par conséquent toutes fonctions ou activités qui sont incompatibles ou peuvent être considérées par un observateur raisonnable comme étant incompatibles avec les obligations et responsabilités d'un expert indépendant dans le cadre d'un instrument international donné⁴⁴⁰ ». Les membres des Comités doivent par ailleurs prendre « l'engagement de

⁴³⁶ Rapport de la Haut-Commissaire aux Nations Unies aux droits de l'homme, « Réforme de l'Organisation des Nations Unies : mesures et propositions », document A/66/860, 26 juin 2012, p. 83 et 84. Disponible sur <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/TBStrengthening.aspx>.

⁴³⁷ Rapport de l'Assemblée générale, « Rapport des présidents des organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme », A/67/222, 2 août 2012, annexe I, « Principes directeurs relatifs à l'indépendance et à l'impartialité des membres des organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme », par. 2, disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/449/84/PDF/N1244984.pdf?OpenElement>.

⁴³⁸ *Ibid.*, par. 5.

⁴³⁹ *Ibid.*, par. 1.

⁴⁴⁰ *Ibid.*, par. 12.

respecter les principes d'indépendance et d'impartialité lors de leur déclaration solennelle dans le cadre de l'instrument international concerné⁴⁴¹ ».

S'agissant des conflits d'intérêts, le texte souligne que « de nombreux motifs peuvent donner lieu à un conflit d'intérêts, réel ou perçu, et donc à la mise en doute du respect des prescriptions d'indépendance et d'impartialité, en ce qui concerne notamment la nationalité, le lieu de résidence, l'emploi actuel ou antérieur, l'appartenance ou l'affiliation à une organisation ou les relations familiales et sociales du membre. En outre, il peut y avoir conflit d'intérêts du fait de l'intérêt que peut avoir un État dont le membre est ressortissant ou résident⁴⁴². » Il rappelle que « les membres ne peuvent recevoir d'instructions ni faire l'objet d'influences ou de pressions d'aucune sorte de la part de l'État dont ils sont ressortissants ou de tout autre État ou de ses services et ils ne doivent demander ni accepter aucune instruction de quiconque concernant l'exercice de leurs fonctions. En conséquence, les membres ne doivent rendre compte qu'à [...] l'organe conventionnel concerné et non à leur État, ni tout autre État⁴⁴³. »

Les Principes directeurs d'Addis-Abeba prennent également en compte le problème des doubles standards et du manque d'impartialité, en affirmant que « les membres éviteront toute action touchant aux activités de leur organe conventionnel qui soit susceptible d'entraîner ou puisse être considérée par un observateur raisonnable comme entraînant un parti pris à l'égard de certains États. En particulier, les membres s'abstiendront de toute action susceptible de donner l'impression que leur État ou tout autre État reçoit un traitement plus favorable ou moins favorable que celui accordé aux autres États⁴⁴⁴. »

Les principes directeurs « recommandent vivement l'adoption rapide [des principes] par les différents organes conventionnels, notamment en les incorporant de manière appropriée dans leurs règles de procédure⁴⁴⁵ ». Cependant la mise en pratique de ces principes reste encore un défi. Les recommandations qui y figurent sont difficiles à faire appliquer à tous les comités chaque comité étant attaché à son « autonomie ». De plus dans la pratique, l'autorité des présidents de la réunion des organes de traités n'est pas acceptée par tous les comités⁴⁴⁶. Leurs décisions ne sont pas toujours suivies d'effet même si les Principes directeurs d'Addis-Abeba concèdent un rôle clé au Président des organes de traités. Ils indiquent en effet qu'« il est du devoir du Président de l'organe conventionnel concerné de rappeler, le cas échéant, aux différents membres la teneur des présents principes directeurs⁴⁴⁷ ».

Ainsi, certains comités ont adopté les principes directeurs, d'autres non, et certains les ont amendés. En somme, pour ce qui est de l'application des principes, chaque comité procède comme il l'entend, ce qui risque d'engendrer un problème d'harmonisation et de cohérence. Cela étant, l'adoption de ces principes est un geste fort et symbolique au sein d'un système onusien enclin à une forte politisation, dont les ONG ne sont pas exemptes.

2. La politisation des ONG : entre mélange des genres et monnayage de l'indépendance

Bien que les ONG soient des acteurs indépendants des gouvernements et qu'elles se considèrent pour certaines comme étant « non politiques », il va de soi qu'elles pénètrent directement dans un environnement politique⁴⁴⁸. En effet, les ONG sont des acteurs politiques, car elles interviennent sur le sujet hautement politique que sont les droits de

⁴⁴¹ *Ibid.*, par. 4.

⁴⁴² *Ibid.*, par. 3.

⁴⁴³ *Ibid.*, par. 5.

⁴⁴⁴ *Ibid.*, par. 7.

⁴⁴⁵ A/67/222, 2 août 2012, annexe I, *op. cit.*, par. 1 et 15.

⁴⁴⁶ Le Président est élu pour un an. La rotation se fait dans l'ordre de la création des organes de traités. Son rôle est de représenter le système des organes de traités dans différentes réunions. Il doit modérer la session et s'assurer que les documents sont adoptés par consensus. Sur le rôle du Président, voir notamment Assemblée générale, « Renforcement et amélioration du fonctionnement de l'ensemble des organes conventionnels des droits de l'homme », A/RES/68/268, 21 avril 2014, par. 38, disponible sur <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/455/54/pdf/N1345554.pdf?OpenElement>.

⁴⁴⁷ *Ibid.*, par. 16.

⁴⁴⁸ Gerd Oberleitner, *Global Human Rights Institutions: Between Remedy and Ritual*, *op. cit.*, p. 166 ; Makau Mutua, « Human Rights and international NGOs: a critical evaluation » in Claude E. Welch Jr. (éd.), *NGOs and Human Rights: Promise and Performance*, Philadelphie, University of Pennsylvania Press, 2001, 290 pages, p. 157.

l'homme, et cela dans une arène très politisée où leurs principaux interlocuteurs sont des représentants gouvernementaux.

De plus, les décisions qu'elles sont amenées à prendre, que ce soit le choix du pays ou de la région à cibler, les priorités thématiques, le contenu des rapports ou encore les interventions publiques dénonçant des violations des droits de l'homme, sont des décisions politiques. Par conséquent, que ce soit en raison des pressions politiques de toutes sortes qu'elles subissent, de leur philosophie, de leur mission ou de leurs sources de financement, leur action est dans tous les cas politiquement marquée. Cela peut être bon ou mauvais, dans la mesure où certaines ONG se « corrompent » en entrant dans une logique politicienne. Effectivement, des ONG sont politisées car elles se laissent influencer par la ligne politique de certains gouvernements, au détriment de leur indépendance et impartialité. Plusieurs des interlocuteurs consultés, qu'ils appartiennent à une délégation gouvernementale ou au système onusien, l'ont confirmé. Un interlocuteur souligne ainsi : « À part quelques ONG de droits de l'homme, il y a très peu d'ONG dans ce domaine qui sont complètement indépendantes et sans agenda politique. »

De la sorte, il y a parmi les ONG qui interviennent au Conseil des droits de l'homme des ONG qui n'ont de non gouvernementales que le nom. Ces ONG se présentent comme des organisations neutres et indépendantes, alors qu'elles suivent en réalité une ligne politique gouvernementale. On les appelle plus communément des GONGO (Governmental Organised Non Governmental Organisations). Ces GONGO interviennent pour défendre les intérêts de certains pays. Elles ont des prises de position politiques basées sur les campagnes orchestrées à l'initiative de certains États. Par ailleurs, leur soutien financier n'est pas toujours clair.

À titre illustratif, plusieurs cas peuvent être cités⁴⁴⁹. Ainsi, il est parfois fait référence à certaines ONG intervenant au Conseil des droits de l'homme sur la question du Sahara occidental qui oppose le Maroc à l'Algérie. Ce différend bilatéral s'est en effet transposé au niveau des ONG au sein du Conseil des droits de l'homme. Deux tendances ressortent entre, d'un côté, les ONG qui appuient la position du Maroc et, de l'autre, celles qui soutiennent l'Algérie. Pourtant, à priori, leur nom ne laisse pas toujours deviner qu'elles sont en réalité des GONGO qui défendent, les unes, les intérêts algériens et, les autres, les intérêts marocains.

Il en va de même pour le conflit entre l'Inde et le Pakistan concernant le Cachemire, où des ONG interviennent spécifiquement pour attaquer, critiquer et dénoncer l'un ou l'autre pays. Les ONG pakistanaises se positionnent ainsi contre l'Inde et, inversement, les ONG indiennes fustigent le Pakistan.

Par ailleurs, il y a parmi ces GONGO celles qui le sont de manière plus ou moins flagrante. Dans cette catégorie, on cite souvent l'ONG UN Watch, qui serait un lobby pro-israélien, dont le but est de défendre les intérêts du gouvernement israélien, d'empêcher toute action contre Israël et de faire en sorte que toute action du Conseil à ce sujet soit dénigrée. Cette ONG fait souvent l'objet de critiques, y compris s'agissant de la désinformation qu'elle pratiquerait⁴⁵⁰. L'ONG B'nai B'rith est également considérée comme une ONG pro-israélienne.

Dans les faits, ces ONG sont essentiellement des relais de la politique étrangère des États qui les utilisent pour renforcer leur position politique. C'est toute la question de l'instrumentalisation des ONG par les États qui est posée, mais également celle de l'indépendance et de l'impartialité des acteurs non gouvernementaux qui interviennent au sein du Conseil des droits de l'homme, car on a tendance à les considérer comme des acteurs désintéressés. Un des interlocuteurs affirme ainsi à ce propos : « I feel sometimes that we are too naive in our interaction with NGOs and that we tend to forget that many of them are pursuing special political interests, and often serve as a cover for other things, very far from promoting human rights. » Ravi Nair estime que le seul moyen de remédier au problème des GONGO serait de les exclure. Selon l'auteur, il appartient à la communauté des ONG de résoudre cette question⁴⁵¹.

Cemalencontreux mélange des genres porte préjudice à l'image et à la crédibilité des ONG vraiment soucieuses des droits de l'homme. Le plus inquiétant, c'est que leur comportement devient pour certains gouvernements un prétexte pour justifier le musellement de la société civile à l'ONU et au niveau national. Comme le souligne un représentant gouvernemental : « Some countries use it as an excuse to ban NGOs, but at the same time some are politicized, and have another agenda. This creates suspicion. »

⁴⁴⁹ Pour des exemples détaillés de GONGOs se positionnant par rapport à la ligne politique de la Chine, de Cuba, des États-Unis ou encore de la Tunisie, du temps de la Commission des droits de l'homme, voir notamment Olivier de Frouville, « Une société servile à l'ONU ? », *op. cit.*, p. 393 et suiv.

⁴⁵⁰ « La campagne de trop de UN Watch », *Le Temps*, 27 septembre 2013, disponible sur http://www.letemps.ch/Page/Uuid/7b28ac04-26e6-11e3-9b72-0f712b3a963c/La_campagne_de_trop_de_UN_Watch.

⁴⁵¹ Ravi Nair, « The problem of government organized NGOs (GONGOs) », *Human Rights Monitor*, n^{os} 49 et 50, 2000, p. 8 et 9.

En outre, des ONG généralement réputées indépendantes n'échappent pas non plus à la critique de la politisation, y compris de grandes ONG internationales, dans la mesure où leur indépendance peut sembler relative.

Ainsi, Human Rights Watch (HRW) a été accusée de politisation en raison de la présence, en son sein, de personnalités proches du gouvernement américain et de ses positions prétendument alignées sur la politique étrangère américaine. On lui reproche notamment de tenir un discours en apparence universaliste, qui présume qu'elle est impartiale et critique à l'égard de tous les États quand dans la pratique HRW ciblerait surtout les pays du Sud. Les États-Unis, la France, la Suisse ou d'autres pays occidentaux seraient ainsi exonérés.

En outre, HRW est également accusée de ne pas être indépendante, car elle serait, dans les faits, financée par des fonds américains. On retrouve cette accusation à l'encontre de HRW dans la lettre ouverte adressée le 12 mai 2014 à Kenneth Roth, Directeur exécutif de Human Rights Watch. Cette lettre dénonce les liens étroits entre HRW et le gouvernement américain, et remet ainsi en cause l'indépendance de cette ONG.⁴⁵²

⁴⁵² « Nobel Peace Laureates to Human Rights Watch: Close Your Revolving Door to US Government », *Alternet*, 12 mai 2014, disponible sur <http://www.alternet.org/world/nobel-peace-laureates-human-rights-watch-close-your-revolving-door-us-government> ; la réponse de Human Rights Watch est disponible à l'annexe II de la présente étude.

Conclusion du chapitre II

Le système onusien de promotion et de protection des droits de l'homme est caractérisé par des antagonismes institutionnels qui sont à l'origine de la politisation des droits de l'homme. En effet, il y a, d'un côté, les États qui sont placés au cœur du système en tant que principaux acteurs de l'élaboration et de la mise en œuvre des droits de l'homme et, de l'autre, les acteurs non gouvernementaux, tels que les ONG, le HCDH et les experts indépendants, qui jouent également un rôle clé dans la coopération internationale en faveur des droits de l'homme.

Les États ont un rôle essentiel à jouer au Conseil des droits de l'homme, qui en tant qu'organe intergouvernemental ne peut fonctionner autrement que de manière politisée. Cependant, si la politisation du Conseil est incontournable et qu'elle peut être problématique pour les droits de l'homme, c'est néanmoins une bonne chose que le Conseil soit un organe intergouvernemental, car cela met la responsabilité des États au cœur du système. Ces derniers ont d'ailleurs une fonction importante en ce qui concerne l'examen périodique universel (EPU), qui a été institué en réponse à la politisation qui résultait du double standard dans le traitement de la situation des droits de l'homme dans les pays.

L'examen périodique universel a, dans une certaine mesure, contribué à atténuer la politisation en instaurant l'égalité de traitement entre les États, mais il reste tout de même politisé en raison de sa nature intergouvernementale. De plus, il n'a pas entièrement mis fin à la sélectivité, celle-ci ayant été préservée. Il y a donc une coexistence entre, d'une part, le traitement égalitaire des États via l'examen périodique universel et, d'autre part, un examen des situations de violations qui se fait au cas par cas de manière sélective. Le mécanisme de suivi résultant des mandats par pays reste politisé, les décisions étant prises davantage sur la base de considérations politiques. Cependant, ce mécanisme est indispensable, dès lors qu'il procède d'une sélectivité inclusive qui permet dans la plupart des cas d'examiner de graves violations des droits de l'homme et de faire ainsi pression sur l'État concerné. Il doit encore être amélioré pour être plus efficace.

La politisation qui résulte des antagonismes institutionnels du système est encore un problème majeur, les rapports de forces étant inévitables, compte tenu de la différence de nature entre les États et les entités non gouvernementales, telles que les ONG, le HCDH et les experts indépendants. Les entités non gouvernementales subissent des pressions continues de la part de certains pays qui font tout pour les soumettre au diktat des États. Le Comité consultatif du Conseil a été complètement muselé, les procédures spéciales et le HCDH doivent sans cesse lutter pour préserver leur indépendance vis-à-vis des États et du Conseil des droits de l'homme, et la participation effective des ONG est mise à mal par la politisation. Ces dernières rencontrent encore des difficultés pour se faire accréditer auprès du Conseil économique et social, en raison de la politisation de la procédure d'accréditation qui est dirigée par des États. Or, l'accréditation est la porte d'entrée des ONG au Conseil des droits de l'homme.

En outre, certaines organisations abusent du système, dans la mesure où elles se présentent comme des ONG alors qu'elles sont en réalité des GONGO. De même, dans la pratique, la ligne de démarcation n'est pas toujours clairement définie entre le statut d'expert indépendant et celui de délégué gouvernemental, comme la pratique des organes de traités l'illustre. Ce mélange des genres plus que douteux doit être évité, car il en va de l'effectivité de la coopération internationale dans le domaine des droits de l'homme et de la crédibilité du système.

Conclusion de la partie I

Les ambivalences de la Charte et les antagonismes institutionnels propres à l'ONU sont à l'origine de la politisation des droits de l'homme. Si la Charte a eu le mérite de procéder à une institutionnalisation politique des droits de l'homme qui a conduit à leur reconnaissance en tant que but de l'Organisation dans l'article premier, paragraphe 3, de la Charte, et à leur essor dans les politiques étrangères des États, elle a également ouvert la voie à leur politisation en prévoyant une clause contradictoire qui interdit à l'ONU d'intervenir dans les affaires intérieures des États. Cette disposition qui est celle de l'article 2, paragraphe 7, est en effet une arme encore utilisée par les États pour ne pas coopérer avec le Conseil des droits de l'homme et ses mécanismes. Pourtant, ces mêmes États ont reconnu, lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, à Vienne en 1993, que les droits de l'homme étaient une préoccupation légitime de la communauté internationale. Cependant la coopération internationale dans le domaine des droits de l'homme est encore confrontée à la réalité de la souveraineté nationale et de la non-ingérence. Les réticences exprimées par la plupart des États vis-à-vis de la responsabilité de protéger montrent à quel point les États sont attachés au respect de la souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures.

La politisation qui résulte des antagonismes institutionnels constitue un défi majeur pour la coopération dans le domaine des droits de l'homme. Les États restent les principaux acteurs du système, car il leur incombe au premier rang de mettre en œuvre les droits de l'homme. Cependant, le Conseil des droits de l'homme étant un organe intergouvernemental, il ne peut être exempt de toute politisation. Les rapports entre les États au sein du Conseil sont donc fortement politisés, ce qui peut limiter la coopération.

Par ailleurs, les rapports de forces entre les acteurs qui interviennent dans le système sont exacerbés par leur différence de nature. Les États sont toujours enclins à vouloir politiser le système pour pouvoir contrôler et garder la mainmise sur les acteurs non gouvernementaux qui interviennent au niveau onusien. Que ce soit les experts des procédures spéciales ou le HCDH, ces acteurs font constamment l'objet de pressions de la part de certains États pour limiter leur indépendance et réduire ainsi leur influence. Les ONG ne sont pas exclues dans la mesure où elles subissent les décisions politisées du Comité des ONG de l'ECOSOC lorsqu'elles souhaitent se faire accréditer. Cela les empêche de pouvoir s'exprimer au sein du Conseil des droits de l'homme où, par ailleurs, leur participation reste limitée.

Les acteurs non gouvernementaux, qui instrumentalisent le système à des fins qui n'ont rien à voir avec les droits de l'homme, portent atteinte également à la coopération dans le domaine des droits de l'homme. Les organisations qui prétendent être des ONG, alors qu'elles n'en sont pas, et les experts indépendants qui représentent en réalité les intérêts d'un gouvernement font incontestablement obstacle à l'avancement des droits de l'homme et font perdre toute crédibilité au système onusien.

Il convient, dès lors, de renforcer la coopération dans le domaine des droits de l'homme, afin que l'objectif de la réalisation effective et universelle des droits de l'homme ne soit pas affecté par les considérations liées à la non-ingérence et à la souveraineté nationale, ainsi que par les dérives des États et de certains acteurs non gouvernementaux qui veulent affaiblir le système onusien de promotion et de protection des droits de l'homme.

PARTIE II.
LE COMPROMIS DE VIENNE FRAGILISÉ :
L'UNIVERSALITÉ MENACÉE PAR LA POLITISATION

Le paragraphe 5 de la Déclaration de Vienne affirme que « tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. La communauté internationale doit traiter des droits de l'homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant la même importance⁴⁵³. » Cette affirmation semble néanmoins remise en cause par la politisation. En effet, les droits de l'homme continuent d'être hiérarchisés, les droits économiques, sociaux et culturels étant relégués au second plan. En outre, l'universalité dans la jouissance de tous les droits par tous les individus est également menacée par une hiérarchisation persistante entre les titulaires de droits qui se fait au détriment des groupes. On assiste, parallèlement, à un retour en force du relativisme culturel dans l'enceinte du Conseil des droits de l'homme, qui est révélateur de cette tendance générale à la fragilisation de l'universalité des droits de l'homme.

Par ailleurs, on a assisté ces dernières années à l'apparition d'une nouvelle forme de politisation particulièrement dangereuse, qui sape profondément le droit international des droits de l'homme, l'objectif n'étant plus la coopération internationale en vue du respect effectif des droits de l'homme, mais une politique universelle d'anéantissement des droits de l'homme, comme nous le verrons avec l'exemple des mesures prises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme après le 11 septembre 2001. Cela nous amène à nous interroger sur les mesures qui pourraient être prises pour faire face à la politisation. En effet, il conviendrait, selon nous, de s'inscrire désormais dans un processus porté vers la construction d'un véritable projet politique commun onusien pour les droits de l'homme. Nous tâcherons donc de voir dans quelle mesure un tel projet est réalisable.

⁴⁵³ Nations Unies, A/CONF.157/22, 12 juillet 1993.

CHAPITRE I. HIÉRARCHISATION DES DROITS ET DES VICTIMES, PERSISTANCE DU RELATIVISME CULTUREL

En dépit de la consécration de l'universalité, de l'indivisibilité, de l'indissociabilité et de l'interdépendance des droits de l'homme, ces derniers sont hiérarchisés. La hiérarchisation se fait au détriment des droits économiques, sociaux et culturels, dont la reconnaissance et la mise en œuvre laissent encore à désirer par rapport aux droits civils et politiques.

Les individus, qui sont les principaux titulaires des droits de l'homme, sont également traités de manière inégalitaire, entraînant ainsi la marginalisation de certains d'entre eux. Les groupes sont particulièrement visés. En outre l'universalité est également menacée par la politisation qui se manifeste à travers le discours sur le relativisme culturel.

SECTION I. HIÉRARCHIE ENTRE LES DROITS AU DÉTRIMENT DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

De manière générale, la majorité des États reconnaissent au niveau international les droits économiques, sociaux et culturels. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est en effet ratifié par 162 États. Cependant, cette reconnaissance est bien souvent relative, dans la mesure où certains États, essentiellement les pays occidentaux, privilégient les droits civils et politiques aux droits économiques, sociaux et culturels. Effectivement, soit les droits économiques, sociaux et culturels ne sont pas reconnus comme des droits, soit ils sont reconnus et promus au niveau international, mais sans que cela ne soit pleinement suivi d'effet au niveau national, donnant ainsi l'impression d'une reconnaissance de principe de ces droits. En outre, les droits économiques, sociaux et culturels font l'objet d'une instrumentalisation politique.

A. LA RECONNAISSANCE LIMITEE DES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Certains États ont des réticences vis-à-vis des droits économiques, sociaux et culturels. Ces États ont tendance à considérer les droits économiques, sociaux et culturels comme des principes. Pour illustrer cette tendance, nous examinerons la position des États-Unis en la matière. En outre, des États parmi ceux qui ont ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels continuent de reléguer ces droits au second plan. Par conséquent, la portée des droits économiques, sociaux et culturels dans ces pays reste somme toute relative.

1. Inexistence des droits économiques, sociaux et culturels

Les États les plus conservateurs vis-à-vis des droits économiques, sociaux et culturels sont généralement les États occidentaux de tradition juridique anglo-saxonne. Il s'agit notamment de l'Australie, du Canada, des États-Unis, de la Nouvelle-Zélande ou encore du Royaume-Uni. Le Japon figure également parmi ces États.

Parmi tous ces États, les États-Unis restent néanmoins les plus radicaux, même si on a constaté un certain infléchissement depuis quelques années et que des mesures sont prises au niveau national dans les domaines économique et social⁴⁵⁴.

Pour les États-Unis, les droits économiques, sociaux et culturels ne sont pas des droits subjectifs ; ils ne sont donc pas justiciables. En effet, comme le souligne Philip Alston : « The US position of insisting that economic and social rights are merely “aspirational” is to be taken literally. These rights are not to be considered rights in any moral, legal, or administrative sense since they do not rise to any specific obligations in those spheres. [...] economic and social rights are not in fact human rights at all because they have no clear content and because no tangible obligation attaches to them⁴⁵⁵. » Ainsi, au niveau national, il n'existe aucune garantie dans la Constitution fédérale relative aux droits économiques et sociaux⁴⁵⁶.

⁴⁵⁴ « Rapport du Groupe de travail sur l'examen périodique universel, États-Unis d'Amérique », A/HRC/16/11, 4 janvier 2011, *op. cit.*, par. 87-89.

⁴⁵⁵ Philip Alston, « Putting Economic, Social, and Cultural Rights Back on the Agenda of the United States », *op. cit.*, p. 9.

⁴⁵⁶ Center For Economic and Social Rights (CESR), information disponible sur <http://cesr.org/section.php?id=26>.

La plupart des administrations qui se sont succédé ont régulièrement adopté la position selon laquelle les droits économiques, sociaux et culturels sont des aspirations ou des services, et non des droits subjectifs pouvant créer des obligations à la charge de l'État⁴⁵⁷. Les réticences vis-à-vis de ces droits sont encore perceptibles.

Ainsi, en 2007, le Président Georges W. Bush a opposé son veto à une proposition législative visant à créer un programme d'assurance maladie destiné aux enfants. L'administration Bush arguait qu'un tel programme s'inspirait des modèles socialistes, impliquait un rôle trop important de l'État, portait préjudice au modèle d'assurance maladie privée et avait un coût trop élevé⁴⁵⁸. Pourtant, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels considère, s'agissant des modèles économiques, que « le Pacte est neutre et l'on ne saurait valablement dire que ses principes reposent exclusivement sur la nécessité ou sur l'opportunité d'un système socialiste ou capitaliste, d'une économie mixte, planifiée ou libérale, ou d'une quelque autre conception. [...] l'exercice des droits reconnus dans le Pacte est susceptible d'être assuré dans le cadre de systèmes économiques ou politiques très divers, à la seule condition que l'interdépendance et le caractère indivisible des deux séries de droits de l'homme, affirmés notamment dans le préambule du Pacte, soient reconnus et reflétés dans le système en question⁴⁵⁹ ».

De même, les démocrates, qui ne sont pas complètement opposés à l'idée que l'État puisse jouer un rôle en matière de bien-être social, ne vont pas jusqu'à soutenir une approche fondée sur les droits de l'homme, compte tenu de la forte opposition au niveau national⁴⁶⁰. La vision qui prévaut reste celle de l'État minimaliste, c'est-à-dire un État qui ne doit pas intervenir dans les questions relatives au bien-être social, lequel relève de la sphère privée⁴⁶¹.

Les fortes résistances rencontrées par l'administration Obama pour faire passer la loi sur l'accès aux soins montrent à quel point il est encore difficile d'avancer sur le terrain des droits économiques, sociaux et culturels aux États-Unis. En effet, le 23 mars 2010, le Président Obama a signé la loi sur les soins accessibles à tous (Affordable Care Act), dont l'objectif principal est d'étendre l'accès à des soins de santé de qualité et abordables pour tous les

⁴⁵⁷ Ann M. Piccard, « The United States' Failure to Ratify the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Must the Poor Be Always with Us? », *St. Mary's Law Review on Minority Issues*, vol. 13, n° 2, 2010, p. 231-272, p. 231 ; Philip Alston, « US ratification of the Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights: The Need for an Entirely new Strategy », *American Journal of International Law*, vol. 84, n° 2, p. 365-393 ; Philip Alston, « Putting Economic, Social, and Cultural Rights Back on the Agenda of the United States », Center For Human Rights and Global Justice, Working Paper No. 22, 2009, p. 1-21, p. 3 et suiv., disponible sur <http://www.chrgj.org/publications/docs/wp/Alston%20Spring%2009.pdf>.

⁴⁵⁸ Philip Alston, « Putting Economic, Social, and Cultural Rights Back on the Agenda of the United States », *op. cit.*, p. 15.

⁴⁵⁹ Observation générale n° 3 : La nature des obligations des États parties (art. 2, par. 1, du Pacte), Nations Unies, E/1991/23, annexe III, (1990), 1^{er} janvier 1991, par. 8.

⁴⁶⁰ Sur le *Welfare State*, voir notamment Danièle Lochack (dir.), *Mutation de l'État et protection des droits de l'homme*, Presses universitaires de Paris, Paris, 2006, 250 pages, p. 26.

⁴⁶¹ Philip Alston, « Putting Economic, Social, and Cultural Rights Back on the Agenda of the United States », *op. cit.*, p. 15 et 16.

Américains. Cette loi a pour but d'élargir la couverture de l'assurance maladie à 32 millions d'Américains qui, autrement, en seraient dépourvus. Il s'agit, ainsi, de réduire les disparités dans l'accès aux soins et d'améliorer de manière générale la santé publique. La loi interdit également aux compagnies d'assurances de refuser de couvrir des personnes en raison de leur état de santé ou de leurs antécédents médicaux⁴⁶². Toutefois, selon l'ONG Center for Economic and Social Rights (CESR), la loi de 2010 continue d'être tributaire d'un système fondé sur le marché, et Amnesty International rapporte que, en dépit de la nouvelle législation, des millions de personnes continueront à ne pas bénéficier de ce système. Amnesty International souligne, en outre, que l'accès aux soins de santé n'est toujours pas reconnu aux États-Unis comme un droit universel⁴⁶³. Par conséquent, si l'on peut accueillir l'entrée en vigueur de la loi de 2010 comme une avancée, beaucoup reste encore à faire dans la reconnaissance des droits économiques et sociaux aux États-Unis.

Les États-Unis se refusent toujours à ratifier les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme qui reconnaissent les droits économiques, sociaux et culturels. Ils n'ont toujours pas ratifié ni le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ni la Convention relative aux droits de l'enfant en raison, notamment, des dispositions relatives aux droits économiques, sociaux et culturels qu'elle contient.

La position des États-Unis en ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels se manifeste également dans la manière dont ils abordent les violations des droits de l'homme dans les autres États. Ainsi, comme l'explique Philip Alston, les États-Unis se focalisent généralement sur les violations des droits civils et politiques et occultent les droits économiques, sociaux et culturels. Les exemples de la Corée du Nord et du Zimbabwe sont ainsi cités par l'auteur⁴⁶⁴.

Pourtant, la jouissance de ces droits est loin d'être acquise aux États-Unis comme le révèlent différents rapports, y compris ceux des ONG⁴⁶⁵, de la Rapporteuse spéciale sur le droit à un logement convenable⁴⁶⁶ et de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement⁴⁶⁷, qui se sont rendues aux États-Unis en 2010 et 2011, respectivement.

⁴⁶² Au sujet de la loi, voir notamment le rapport national présenté par les États-Unis lors de son examen périodique universel en 2010, A/HRC/WG.6/9/USA/1, 23 août 2010, par. 70-73, disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/155/70/PDF/G1015570.pdf?OpenElement>.

⁴⁶³ Résumé des contributions des organisations non gouvernementales établi par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme au titre de l'examen périodique universel des États-Unis d'Amérique, A/HRC/WG.6/9/USA/3/Rev.1, 14 octobre 2010, par. 60, disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/169/66/PDF/G1016966.pdf?OpenElement>.

⁴⁶⁴ Philip Alston, « Putting Economic, Social, and Cultural Rights Back on the Agenda of the United States », *op. cit.*, p. 18.

⁴⁶⁵ Pour un état de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels aux États-Unis, voir notamment « Résumé des contributions des ONG établi par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme pour l'examen périodique universel des États-Unis », A/HRC/WG.6/9/USA/3/Rev.1, 14 octobre 2010, disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/169/66/PDF/G1016966.pdf?OpenElement>; Center for Economic and Social Rights (CESR), soumission individuelle au Haut-Commissariat aux droits de l'homme à l'occasion de la 9^e session de l'examen périodique universel, décembre 2010, « United States of America: A selective submission on compliance with economic, social and cultural rights obligations », disponible sur http://cesr.org/downloads/CESR%20UPR%20US%20Submission_final.pdf; Center for Economic and Social Rights, *Social Justice Through Human Rights, United States of America*, Fact Sheet No. 11, <http://cesr.org/downloads/USA%20Web%20final.pdf>; « Rapport annuel présenté par Katarina Tomaševski, Rapporteuse spéciale sur le droit à l'éducation, en application de la résolution 2001/29 de la Commission des droits de l'homme », E/CN.4/2002/60/Add.1, 17 janvier 2002; Center for Economic and Social Rights, « The right to Health in the United States of America, What does it mean? », octobre 2004, disponible sur <http://cesr.org/downloads/Right%20to%20Health%20in%20USA%202004.pdf>.

⁴⁶⁶ « Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, Raquel Rolnik » A/HRC/13/20/Add.4, 12 février 2010, disponible sur <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/CountryVisits.aspx>.

⁴⁶⁷ « Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement, Mme Catarina de Albuquerque », A/HRC/18/33/Add.4, 2 août 2011, disponible sur <http://www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWATER/Pages/CountryVisits.aspx>.

La reconnaissance des droits économiques, sociaux et culturels par les États-Unis, combinée à la ratification du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels⁴⁶⁸ et de son protocole, permettrait un suivi des obligations et des engagements des États-Unis par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Elle offrirait également à des millions d'Américains la possibilité de déposer des plaintes devant le Comité en cas de violation et rétablirait l'universalité, l'interdépendance, l'indissociabilité et l'indivisibilité, inexistantes dans l'approche américaine. Comme le souligne la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'eau potable et l'assainissement :

« In order to better implement economic, social and cultural rights in the world, they must first be acknowledged as rights and treated on the same footing and with equal emphasis as civil and political rights⁴⁶⁹. » Il semble, néanmoins, que cela ne se fera pas de sitôt aux États-Unis, et la reconnaissance somme toute relative, voire limitée, des droits économiques, sociaux et culturels par la plupart des États démontre que l'universalité, l'interdépendance, l'indivisibilité et l'indissociabilité sont loin d'être acquises.

2. Portée relative des droits économiques, sociaux et culturels

1) L'interprétation restrictive du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

Plusieurs États ayant pourtant ratifié le Pacte n'accordent pas la même importance aux droits économiques, sociaux et culturels. Cela se traduit par l'application de régimes juridiques distincts. Ainsi, dans certains États, le Pacte relatif aux droits civils et politiques est d'application directe, tandis que les dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels nécessitent l'adoption d'une loi pour être incorporées dans leur système juridique national. Parfois, quand bien même une telle loi est requise, les États ne l'adoptent pas. Or, bien souvent, en l'absence d'une telle loi d'incorporation, les droits contenus dans le pacte ne sont pas reconnus en droit interne et les individus ne peuvent saisir les tribunaux pour en exiger le respect.

Par ailleurs, en plus de la différence opérée entre les deux pactes concernant leur application directe dans les systèmes juridiques nationaux, ces États considèrent également que les obligations qui leur incombent en vertu des deux pactes sont distinctes. Ils estiment que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques crée des obligations immédiates ou positives⁴⁷⁰ pour les États parties, tandis que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels implique des obligations progressives ou programmatiques⁴⁷¹. En outre, pour ces États, la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels est, avant tout, une question de ressources : ils craignent que cela ne leur coûte trop cher et ils préfèrent interpréter avec prudence les dispositions du Pacte. En vertu du paragraphe 1 de l'article 2, chacun des États parties est en effet tenu d'agir « au maximum de ses ressources disponibles⁴⁷² ». Enfin, plusieurs États considèrent que les droits économiques, sociaux et culturels ne sont pas justiciables, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent faire l'objet de recours devant les tribunaux nationaux. Ils y voient notamment un risque financier trop grand pour l'État, en cas de violation avérée par les tribunaux. De plus, ils ne souhaitent pas que la jurisprudence des juridictions nationales et du Comité des droits économiques, sociaux et culturels puisse être invoquée par les individus pour exiger de l'État des changements dans leur politique économique ou sociale.

⁴⁶⁸ Ann M. Piccard, « The United States' Failure to Ratify the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Must the Poor Be Always with Us? », *op. cit.*, p. 240 et suiv.

⁴⁶⁹ Catarina de Albuquerque, « Chronicle of an Announced Birth: The Coming into Life of the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. The Missing Piece of the International Bill of Human Rights », *Human Rights Quarterly*, vol. 32, n° 1, 2010, p. 144-178, p. 146.

⁴⁷⁰ Sur les obligations positives, voir notamment Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 31 : La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 mai 2004 ; Frédéric Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 237 et suiv.

⁴⁷¹ Sur les obligations programmatiques et obligations immédiates, voir notamment Jean-François Flauss, « Rapport général : La protection des droits de l'homme et les sources du droit international », *op. cit.*, p. 28 et suiv. ; Mylène Bidault, *La protection internationale des droits culturels*, Bruylant, Bruxelles, 2009, 559 pages, p. 94 et suiv. ; Jean Combacau et Serge Sur, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 388-389 ; Frédéric Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 255 et suiv.

⁴⁷² Sur les dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels relatives aux ressources, voir notamment Sigrun Skogly, « The Requirement of Using the "Maximum of Available Resources" for Human Rights Realization: A Question of Quality as well as Quantity? », *Human Rights Law Review*, vol. 12, n° 3, 2012, p. 393-420.

Pour illustrer la manière dont les droits économiques, sociaux et culturels sont relégués au second plan, s'appuyant ainsi l'universalité, l'interdépendance, l'indissociabilité et l'indivisibilité des droits de l'homme, nous mentionnerons le cas de la Suisse.

La Suisse a adhéré au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi qu'au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le 18 juin 1992. On pourrait penser que l'adhésion à ces deux instruments équivaut à une reconnaissance de la part de cet État de l'universalité, l'indivisibilité, l'interdépendance et l'indissociabilité entre les droits économiques, sociaux et culturels et les droits civils et politiques.

Cependant, dans les faits, pour la Suisse, comme pour beaucoup d'autres États développés, la ratification du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels n'a pas la même portée en droit interne que celle du Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁴⁷³. En effet, les droits garantis dans le Pacte sont directement applicables en droit suisse, dans la mesure où ils peuvent être invoqués par toute personne, vivant légalement en Suisse, devant l'administration ou le juge, qui doit appliquer directement ces droits. Il n'est pas besoin d'une loi fédérale les intégrant au droit suisse. En revanche, l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels nécessite une loi votée par le Parlement fédéral et soumise au référendum facultatif du peuple pour pouvoir être mise en œuvre. Par conséquent, à défaut d'une loi reconnaissant les droits consacrés dans le Pacte, aucun individu ne peut les invoquer devant les tribunaux⁴⁷⁴.

L'adhésion au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est davantage une adhésion de « principe ». Pour la Suisse, la reconnaissance des droits économiques, sociaux et culturels dans sa Constitution fédérale est suffisante, bien qu'elle soit plus limitée que celle du Pacte, certains droits étant par ailleurs considérés comme des « buts sociaux »⁴⁷⁵. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est considéré, avant tout, par le Conseil fédéral suisse comme un instrument de politique étrangère, notamment dans le cadre de sa coopération au développement, c'est-à-dire comme un texte dont la portée est essentiellement politique et qui n'est pas destiné en priorité à la politique interne suisse⁴⁷⁶. En effet, pour la Suisse, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a été conçu comme un instrument qui fixe « des objectifs de politique des droits de l'homme dans le domaine social »⁴⁷⁷. Elle considère, par conséquent, que les dispositions du Pacte ne s'adressent pas aux particuliers, mais au législateur qui doit considérer ces dispositions comme des lignes directrices. Cela signifie que le pacte n'a pas vocation à créer en Suisse des droits subjectifs qui seraient justiciables, c'est-à-dire invoqués directement par les individus devant les juridictions nationales. En outre, la Suisse considère que le Pacte

⁴⁷³ Christophe Golay, « Le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Suisse », *Pratique juridique actuelle*, n° 4, 2013, p. 483-495.

⁴⁷⁴ À l'exception de la liberté syndicale (art. 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et art. 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques), qui est directement applicable, il est en effet impossible de fonder un droit à la sécurité sociale (art. 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) sans une loi détaillant en particulier qui sont les bénéficiaires, quelles sont les conditions d'octroi et quel est le montant des prestations, et prévoyant un budget à long terme alloué par le Parlement pour financer une telle assurance. Il faut aussi des lois pour garantir, par exemple, le droit à l'éducation (art. 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels). Il en résulte que toute personne vivant légalement en Suisse peut donc invoquer les lois fédérales et cantonales concrétisant les droits économiques, sociaux et culturels garantis par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels devant l'administration ou le juge, mais sans pouvoir le faire directement sur la seule base du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

⁴⁷⁵ Christophe Golay, « Le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Suisse », *op. cit.*, p. 489 et suiv. ; Constitution fédérale de la Confédération suisse, adoptée le 18 avril 1999, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000, disponible sur <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/201405180000/101.pdf> ; La Constitution fédérale consacre de tels droits. Cependant cette reconnaissance se limite à une poignée de droits économiques, sociaux et culturels, dont le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse (article 12), le droit à un enseignement de base (article 19), la liberté scientifique (article 20), la liberté de l'art (article 21), le droit de grève, composante du droit à la liberté syndicale (article 28), ainsi que le droit à la propriété et la liberté économique (articles 26 et 27). À l'exception de ces droits, les autres droits économiques, sociaux et culturels qui figurent dans la Constitution sont considérés comme des « buts sociaux » qui, aux termes de la Constitution, ne créent aucun droit subjectif à des prestations de l'État (article 41, alinéa 4).

⁴⁷⁶ Christophe Golay, « Le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Suisse », *op. cit.*, p. 488 et suiv.

⁴⁷⁷ Message du Conseil fédéral au Parlement concernant l'adhésion aux deux pactes des Nations Unies de 1966, prononcé le 2 avril 1991, FF 1191 I 1141, chap. 431.

international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels impose « des obligations de droit international à caractère programmatique⁴⁷⁸ ».

Ainsi, depuis 1991, que ce soit devant le Conseil des droits de l'homme lors de son examen périodique universel en 2008⁴⁷⁹, ou devant le Comité des droits économiques, sociaux et culturels en 1997 et 2010⁴⁸⁰, la Suisse a toujours réitéré cette position restrictive vis-à-vis des dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. En 2007, lors des négociations du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Suisse avait également proposé une approche restrictive dite « à la carte », qui devait permettre aux États de sélectionner dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels les droits susceptibles de faire l'objet d'une plainte devant le Comité. La Suisse entendait ainsi circonscrire la compétence du Comité uniquement aux droits économiques sociaux et culturels qu'elle reconnaissait en droit interne⁴⁸¹. En 2010, lors de l'examen des deuxième et troisième rapports périodiques de la Suisse sur l'application du Pacte, le Comité a regretté que la Suisse n'ait toujours pas modifié sa position⁴⁸². Le cas de la Suisse démontre tout d'abord que ce ne sont pas forcément les pays qui se disent en faveur des droits de l'homme dans l'enceinte de l'ONU, y compris les États occidentaux⁴⁸³, qui en sont les meilleurs défenseurs au niveau national, en particulier pour ce qui est des droits économiques, sociaux et culturels. Ensuite, il illustre parfaitement comment la reconnaissance de l'universalité, de l'indivisibilité, de l'indissociabilité et de l'interdépendance entre les deux catégories de droits peut se limiter à une simple adhésion de principe.

La position de la Suisse, et de l'ensemble des États qui accordent une reconnaissance limitée aux droits économiques, sociaux et culturels, est ainsi caractéristique de cette politisation qui a pour objet de saper l'universalité des droits de l'homme par un argumentaire juridique et politique destiné à relativiser la portée des droits et des obligations, selon que la nature de ces droits est politique et civile ou économique, sociale et culturelle. Cette reconnaissance de façade des droits économiques, sociaux et culturels au niveau onusien est, selon nous, un désaveu de l'universalité des droits de l'homme et un blanc-seing à la hiérarchisation des droits et des individus. Elle donne l'impression que les individus dont les droits économiques, sociaux et culturels sont violés sont considérés comme étant moins importants que les personnes qui subissent des violations relatives aux droits civils et politiques, malgré la jurisprudence réitérée du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, qui est le principal mécanisme de suivi du Pacte.

2) *La réponse du Comité des droits économiques, sociaux et culturels aux États réfractaires*

La jurisprudence du Comité des droits économiques, sociaux et culturels quant à la portée du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est claire, tel qu'il en résulte notamment de son Observation générale n° 3 (1990) relative à la nature des obligations des États parties, et des différentes observations finales

⁴⁷⁸ *Ibid.*

⁴⁷⁹ Conseil des droits de l'homme, « Rapport du Groupe de travail sur l'examen périodique universel : Suisse », A/HRC/8/41, 28 mai 2008, par. 20, disponible sur <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/139/67/pdf/G0813967.pdf?OpenElement>.

⁴⁸⁰ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, deuxième et troisième rapports périodiques, soumis en un seul document, en vertu des articles 16 et 17 du Pacte. Suisse, E/C.12/ECH/2-3, 17 juillet 2009, par. 40, disponible sur http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fCHE%2f2-3&Lang=en ; voir également Observations finales du Comité des droits économiques sociaux et culturels, Suisse, E/C.12/1/Add.30, 7 décembre 1998, par. 10, disponible sur <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/148/20/pdf/G9814820.pdf?OpenElement>.

⁴⁸¹ Voir « Rapport du Groupe de travail, à composition non limitée, chargé d'élaborer un protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, sur les travaux de sa 4^e session », A/HRC/6/8, 30 août 2007, disponible sur <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/138/90/pdf/G0713890.pdf?OpenElement>. Voir aussi Christophe Golay, « Le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Suisse », *Pratique juridique actuelle*, *op. cit.*, p. 493 et suiv.

⁴⁸² Observations finales du Comité des droits économiques sociaux et culturels, Suisse, E/C.12/CHE/CO/2-3, 26 novembre 2010, par. 5, disponible sur <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/469/27/pdf/G1046927.pdf?OpenElement>.

⁴⁸³ Sur les États occidentaux et les droits économiques, sociaux et culturels, voir Hilde Reiding, « The Netherlands Gradually Changing Views on International Economic and Social Rights », *Human Rights Quarterly*, vol. 34, n° 1, 2012, p. 113-140.

émises lors de l'examen des rapports périodiques soumis par les États parties. Le Comité considère que certains des droits énoncés dans le Pacte emportent des obligations de caractère immédiat. Il indique ainsi dans son observation générale : « Si le Pacte prévoit effectivement que l'exercice des droits devra être assuré progressivement et reconnaît les contraintes découlant du caractère limité des ressources disponibles, il impose aussi diverses obligations ayant un effet immédiat⁴⁸⁴. »

Parmi les dispositions du Pacte qui sont susceptibles d'être immédiatement appliquées, figurent celles des articles 3 ; 7, a, i ; 8 ; 10.3 ; 13.2, a ; 13.3 ; 13.4 et 15.3⁴⁸⁵. Le Comité précise au sujet de ces articles qu'« il serait difficile de suggérer que [ces] dispositions [...] ne sont pas, étant donné leur nature, applicables en elles-mêmes et par elles-mêmes⁴⁸⁶ ».

Concernant la réalisation progressive des droits énoncés dans le Pacte, le Comité indique que cette clause du Pacte « permet de sauvegarder la souplesse nécessaire, compte tenu des réalités du monde et des difficultés que rencontre tout pays qui s'efforce d'assurer le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels ». Toutefois, elle doit « être interprétée à la lumière de l'objectif global, [...] de la raison d'être du Pacte, qui est de fixer aux États parties des obligations claires en ce qui concerne le plein exercice des droits en question⁴⁸⁷ ». Dès lors, pour le Comité, le fait que le Pacte prévoit une démarche qui s'inscrit dans le temps, autrement dit progressive, ne permet nullement de justifier les atteintes aux obligations prévues par le Pacte. Elle signifie que le plein exercice de ces droits ne peut généralement pas être assuré dans un court laps de temps, mais qu'elle ne saurait être interprétée d'une manière qui priverait l'obligation en question de tout contenu effectif⁴⁸⁸. Aussi, selon le Comité, la réalisation progressive impose l'obligation d'assurer le plein exercice des droits reconnus dans le Pacte aussi rapidement et aussi efficacement que possible.

Concernant les ressources, le Comité estime que leur insuffisance ne peut être invoquée pour justifier le non-respect du Pacte. Il affirme : « Même s'il est démontré que les ressources disponibles sont insuffisantes, l'obligation demeure, pour un État partie, de s'efforcer d'assurer la jouissance la plus large possible des droits pertinents dans les circonstances qui lui sont propres. Le manque de ressources n'élimine nullement l'obligation de contrôler l'ampleur de la réalisation, et plus encore de la non-réalisation, des droits économiques, sociaux et culturels, et d'élaborer des stratégies et des programmes visant à promouvoir ces droits⁴⁸⁹. »

Ainsi, il ne fait aucun doute que les droits économiques, sociaux et culturels sont des droits à part entière au même titre que les droits civils et politiques, auxquels sont attachées des obligations juridiques pour les États. L'analyse et l'interprétation juridiques dominantes vont dans ce sens, aussi bien celles retenues par la doctrine dans son ensemble⁴⁹⁰ que celles de la Cour internationale de Justice⁴⁹¹, du Comité des droits économiques, sociaux et culturels ou encore celles des procédures spéciales. L'entrée en vigueur du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels conforte cette analyse. En effet, avec l'adoption du protocole facultatif, le régime juridique applicable aux droits économiques, sociaux et culturels s'aligne sur celui du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, donnant ainsi tout son sens à l'universalité, l'interdépendance,

⁴⁸⁴ Observation générale n° 3 : La nature des obligations des États parties (art. 2, par. 1, du Pacte), Nations Unies, E/1991/23, annexe III, (1990), 1^{er} janvier 1991, par. 1.

⁴⁸⁵ Olivier de Frouville, *L'intangibilité des droits de l'homme en droit international, régime conventionnel des droits de l'homme et droits des traités*, op. cit., p. 237 et suiv.

⁴⁸⁶ Observation générale n° 3, ONU, document E/1991/23, annexe III at 86 (1990), 1^{er} janvier 1991, op. cit., par. 5.

⁴⁸⁷ *Ibid.*, par. 9.

⁴⁸⁸ *Ibid.*

⁴⁸⁹ *Ibid.*, par. 11.

⁴⁹⁰ Olivier de Frouville, *L'intangibilité des droits de l'homme en droit international : régime conventionnel des droits de l'homme et droits des traités*, op. cit., p. 237 et suiv. ; Louis Henkin, « International Human Rights As "Rights" », in J. Roland Pennock et John W. Chapman (éd.), *Human Rights*, New York University Press, New York, 1981, 303 pages, p. 269 et 270 ; Godefrious J. H. van Hoof, « The Legal Nature of Economic, Social and Cultural Rights: a Rebuttal of Some Traditional Views », in Philip Alston et Katarina Tomasevski (éd.), *The Right to Food*, Leyde, Boston, 1984, 228 pages, p. 97-110 ; Michael K. Addo, « Justiciability Re-examined », in Ralph Beddard et Dilys M. Hill (éd.), *Economic, Social and Cultural Rights, Progress and Achievement*, Beddard, Ralph, Hill, Dilys M. (éd.), New York, 1992, 216 pages, p. 93-117.

⁴⁹¹ CIJ, avis consultatif du 9 juillet 2004, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, disponible sur <http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1670.pdf>.

l'indissociabilité et l'indivisibilité des droits de l'homme. Il est difficile, par conséquent, d'affirmer que les droits économiques, sociaux et culturels n'ont pas la même portée que les droits civils et politiques. Enfin, si leur portée juridique est amoindrie, les droits économiques, sociaux et culturels font également l'objet d'une instrumentalisation politique.

B. L'INSTRUMENTALISATION POLITIQUE DES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Au lieu de soutenir une approche réellement universelle des droits économiques, sociaux et culturels, certains États privilégient leur instrumentalisation à des fins politiques. On assiste ainsi à une polarisation Nord-Sud de ces droits. Certains droits sont particulièrement affectés par cette instrumentalisation politique, comme nous le verrons avec l'exemple du droit à l'eau. Par ailleurs, les droits économiques, sociaux et culturels sont également instrumentalisés et utilisés comme un moyen de présenter d'autres revendications.

1. La polarisation Nord-Sud des droits économiques, sociaux et culturels

Certains États continuent d'appréhender les droits économiques, sociaux et culturels comme une question opposant les pays du Nord aux pays du Sud. C'est le cas notamment du Mouvement des non-alignés, du groupe africain et des États tels que Cuba et le Venezuela.

Ainsi, la polarisation des problématiques liées aux droits économiques, sociaux et culturels est perceptible dans le cadre des discussions portant sur l'extrême pauvreté. Le Conseil adopte chaque année la résolution thématique portant sur l'extrême pauvreté, qui faisait également l'objet de discussions sous la Commission⁴⁹². C'est la France qui a été à l'origine de la résolution sur l'extrême pauvreté, sujet qu'elle a porté dans l'enceinte onusienne à la demande de l'association ATD quart Monde, qui souhaitait une reconnaissance officielle du problème de l'extrême pauvreté et voulait sensibiliser la communauté internationale à ce sujet. Cependant, des États, tels que l'Afrique du Sud, refusent qu'une approche universelle de la problématique de l'extrême pauvreté soit adoptée au Conseil. Selon l'Afrique du Sud, si la pauvreté est un problème universel, l'extrême pauvreté est une problématique propre aux pays en développement. Ainsi, lorsque la France avait proposé d'étendre la résolution sur l'extrême pauvreté à plusieurs groupes régionaux, autrement dit d'en faire une initiative interrégionale qui inscrirait ce problème dans une perspective plus universelle, l'Afrique du Sud a refusé.

Les États qui essaient de polariser au maximum les discussions sont parfois rattrapés par la pratique du Conseil. En effet, les résolutions que le Conseil adopte sur les droits économiques, sociaux et culturels sont présentées tant par des pays du Sud que par des pays du Nord, notamment les pays du GRULAC et les pays européens.

Par exemple, Cuba est à l'origine de la résolution sur le droit à l'alimentation et de la résolution sur les droits culturels. La France a initié, comme nous l'avons indiqué, la résolution sur l'extrême pauvreté. L'Allemagne et la Finlande ont appuyé pendant des années la résolution sur le droit à un logement convenable. La résolution sur le droit à la santé est soutenue par le Brésil. L'Allemagne et l'Espagne sont à l'origine des résolutions relatives au droit à l'eau potable et à l'assainissement. Le Costa Rica a présenté une résolution sur le droit à l'environnement, qui est importante pour des États tels que les Maldives. Enfin, le Portugal est le pays qui a introduit la résolution relative aux droits économiques, sociaux et culturels. Cet État est également le principal auteur de la résolution sur le droit à l'éducation.

La polarisation n'est ni plus ni moins qu'une manière de politiser les débats. Elle renforce la hiérarchie entre les droits économiques, sociaux et culturels et les droits civils et politiques. Elle remet fondamentalement en cause l'universalité. En effet, il est difficile de concevoir l'universalité des droits de l'homme en mettant sans cesse en avant l'approche régionale résultant de cette polarisation. Par ailleurs, la reconnaissance et la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels sont fragilisées par l'instrumentalisation politique dont ils font l'objet, comme le montrent les discussions sur le droit à l'eau.

⁴⁹² Conseil des droits de l'homme, « Les droits de l'homme et extrême pauvreté », A/HRC/RES/26/3, 17 juillet 2014, disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/080/79/PDF/G1408079.pdf?OpenElement>.

2. L'instrumentalisation politique du droit à l'eau

Les discussions sur le droit à l'eau qui ont lieu au Conseil et à l'Assemblée générale illustrent comment certains États instrumentalisent à des fins politiques les droits économiques, sociaux et culturels.

Depuis 2008⁴⁹³, l'Allemagne et l'Espagne soumettent annuellement au Conseil une résolution sur le droit à l'eau et à l'assainissement. Cette résolution a toujours été adoptée par consensus, que ce soit en 2009⁴⁹⁴, 2010⁴⁹⁵, 2011⁴⁹⁶, 2012⁴⁹⁷, 2013⁴⁹⁸ ou en 2014⁴⁹⁹. Jusqu'en 2010, l'approche retenue par les résolutions du Conseil est uniquement celle de l'Allemagne et de l'Espagne. En 2010, la Bolivie, qui avait une autre position sur le droit à l'eau, a soumis sa propre résolution à l'Assemblée générale. Il s'agit de la résolution 64/292 de l'Assemblée générale du 28 juillet 2010 qui a été adoptée à l'issue d'un vote⁵⁰⁰. L'interprétation du droit à l'eau retenue par l'Allemagne et l'Espagne est contestée par la Bolivie, qui retient une interprétation tendant à politiser le droit à l'eau.

Pour l'Allemagne et l'Espagne, le droit à l'eau dérive du droit à un niveau de vie suffisant proclamé à l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Cette interprétation est également celle du Comité des droits économiques, sociaux et culturels et de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement, qui considèrent le droit à l'eau comme une composante du droit à un niveau de vie suffisant qui résulte de l'article 11 du pacte. Dans son Observation générale n° 15, le Comité indique que le droit à l'eau et à l'assainissement est fondé sur les articles 11 et 12 du Pacte qui concernent, respectivement, le droit à un niveau de vie suffisant et le droit à la santé⁵⁰¹.

Quant à la Bolivie, elle considère que le droit à l'eau n'est pas un simple droit dérivé, mais un droit de l'homme indépendant qui est un droit fondamental. La Bolivie estime qu'en parlant de droit dérivé on crée une hiérarchie entre les droits économiques, sociaux et culturels, certains étant pleinement reconnus comme tels et d'autres ayant un statut inférieur de droit dérivé, équivalant à des droits de seconde catégorie. Ainsi, la résolution 64/292 de l'Assemblée générale, qui entérine la vision bolivienne, affirme que « le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit de l'homme, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme⁵⁰² ».

⁴⁹³ Conseil des droits de l'homme, « Les droits de l'homme et l'accès à l'eau potable et à l'assainissement », A/HRC/RES/7/22, 28 mars 2008, disponible sur http://ap.ohchr.org/Documents/F/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_22.pdf.

⁴⁹⁴ Conseil des droits de l'homme, « Les droits de l'homme et l'accès à l'eau potable et à l'assainissement », A/HRC/RES/12/8, 1^{er} octobre 2009, disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G09/165/72/PDF/G0916572.pdf?OpenElement>.

⁴⁹⁵ Conseil des droits de l'homme, « Les droits de l'homme et l'accès à l'eau potable et à l'assainissement », A/HRC/RES/15/9, 30 septembre 2010, disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/166/34/PDF/G1016634.pdf?OpenElement>.

⁴⁹⁶ Conseil des droits de l'homme, « Le droit fondamental à l'eau potable et à l'assainissement », A/HRC/RES/16/2, 24 mars 2011, disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/124/86/PDF/G1112486.pdf?OpenElement> ; Conseil des droits de l'homme, « Le droit fondamental à l'eau potable et à l'assainissement », A/HRC/RES/18/1, 28 septembre 2011, disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/165/90/PDF/G1116590.pdf?OpenElement>.

⁴⁹⁷ Conseil des droits de l'homme, « Le droit fondamental à l'eau potable et à l'assainissement », A/HRC/RES/21/2, 27 septembre 2012, disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G12/173/90/PDF/G1217390.pdf?OpenElement>.

⁴⁹⁸ Conseil des droits de l'homme, « Le droit fondamental à l'eau potable et à l'assainissement », A/HRC/RES/24/18, 27 septembre 2013, disponible sur <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/179/25/pdf/G1317925.pdf?OpenElement>.

⁴⁹⁹ Conseil des droits de l'homme, « Le droit fondamental à l'eau potable et à l'assainissement », A/HRC/RES/27/7, 2 avril 2010, disponible sur http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/27/7.

⁵⁰⁰ Assemblée générale, « Le droit fondamental à l'eau et à l'assainissement », A/RES/64/292, 28 juillet 2010, disponible sur <http://www.eaudanslaville.fr/IMG/pdf/ResolutionONU64-292.pdf>.

⁵⁰¹ Observation générale n° 15 (2002), Le droit à l'eau (art. 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), E/C.12/2002/11, 20 janvier 2003, disponible sur http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f2002%2f11&Lang=en.

⁵⁰² Assemblée générale, « Le droit fondamental à l'eau et à l'assainissement », A/RES/64/292, 28 juillet 2010, disponible sur <http://www.eaudanslaville.fr/IMG/pdf/ResolutionONU64-292.pdf>.

L'Allemagne et l'Espagne craignent que l'interprétation de la Bolivie crée un précédent sur lequel d'autres États pourraient s'appuyer pour pousser à la reconnaissance d'autres droits qui ne sont pas reconnus dans le Pacte, tel que le droit à l'énergie.

On est donc en présence de deux visions : celle appuyée par l'Allemagne et l'Espagne, ainsi que par les experts indépendants, et celle soutenue par la Bolivie. La position de la Bolivie a pour origine des enjeux économiques liés à la gestion de l'eau en Bolivie. L'objectif du gouvernement bolivien, en interprétant le droit à l'eau comme un droit autonome, est de limiter ou interdire la participation du secteur privé dans les services d'approvisionnement d'eau en Bolivie.

L'Allemagne et l'Espagne considèrent que le secteur privé peut avoir un rôle à jouer dans la gestion de l'eau, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels n'excluant pas leur participation⁵⁰³. Cette position rejoint celle articulée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels qui considère que le droit international, y compris le droit international des droits de l'homme, n'interdit pas la participation du secteur privé.

Sur le plan juridique, l'interprétation de la Bolivie pose un problème. En effet, en considérant le droit à l'eau comme un droit autonome, distinct du droit à un niveau de vie suffisant, la Bolivie inscrit en fait le droit à l'eau en dehors du champ d'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. La Bolivie ôte ainsi au droit à l'eau toute base juridique. Les dispositions du Pacte étant ainsi écartées, il n'y a plus d'obligation pour l'État de garantir le droit à l'eau. Or, la réalisation du droit à l'eau ne peut être rendue obligatoire que s'il est considéré comme une composante du droit à un niveau de vie suffisant, tel que consacré à l'article 11 du pacte, qui est un instrument contraignant. Par conséquent, c'est en affirmant que le droit à l'eau fait partie intégrante du droit à un niveau de vie suffisant que l'on renforce ce droit.

En outre, en faisant du droit à l'eau un droit autonome, la Bolivie écarte la compétence du Comité à examiner les plaintes qui lui seraient adressées pour violation de ce droit. Ce dernier ne peut en effet examiner les plaintes que dans la mesure où elles concernent la violation d'un droit consacré dans le Pacte. Pourtant, le 13 janvier 2012, la Bolivie a ratifié le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui autorise le Comité à connaître des plaintes individuelles. La position de la Bolivie sur le droit à l'eau est donc une manière de contourner le Comité et de limiter ainsi la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels.

L'instrumentalisation politique du droit à l'eau, qui a pour conséquence de l'affaiblir, démontre à quel point il est nécessaire de renforcer la mise en œuvre de ce droit et de veiller à ce que sa reconnaissance ne soit pas uniquement une reconnaissance de principe. Par ailleurs, au-delà du droit à l'eau, les droits économiques, sociaux et culturels sont également instrumentalisés pour obtenir des concessions au niveau international dans d'autres domaines. Ils sont en effet utilisés par certains États comme un moyen d'exprimer d'autres revendications, la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels n'étant pas leur objectif de premier plan.

3. Les droits économiques, sociaux et culturels : un moyen d'exprimer d'autres revendications

Les pays en développement sont généralement très attachés aux droits économiques, sociaux et culturels. En même temps, ils utilisent aussi ces droits pour obtenir des concessions sur d'autres terrains, notamment celui du droit au développement et de l'aide publique au développement⁵⁰⁴.

La plupart des résolutions soumises au Conseil des droits de l'homme par les pays en développement, y compris le Mouvement des non-alignés et le groupe africain, ne concernent pas directement les droits économiques, sociaux et culturels. Elles portent majoritairement sur des thématiques telles que la dette extérieure, le droit au

⁵⁰³ Sur la participation du secteur privé, voir notamment « Rapport de l'experte indépendante chargée d'examiner la question des obligations en rapport avec les droits de l'homme qui concernent l'accès à l'eau potable et à l'assainissement », A/HRC/15/31, 29 juin 2010, disponible sur <http://www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/AnnualReports.aspx>.

⁵⁰⁴ Selon la définition de l'aide publique au développement (APD) élaborée en 1969 par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, celle-ci est définie comme : « L'apport de dons et de prêts assortis de conditions favorables provenant du secteur public des pays donateurs, aux fins du développement, hors remboursement du capital, abstraction faite des intérêts. » La définition a été renforcée en 1972 par l'ajout d'un niveau minimal d'élément de libéralité que les prêts doivent avoir pour être comptabilisés dans l'APD. Voir OCDE, « Historique de l'objectif de 0,7 % », texte original : *Journal du CAD*, 2002, vol. 3, n° 4, p. III-11, III-13, révisé, juin 2010, disponible sur <http://www.oecd.org/fr/cad/stats/45539389.pdf>.

développement, le rapatriement des fonds illicites ou la propriété intellectuelle, thématiques qui sont plutôt porteuses d'une revendication visant à la redistribution équitable des richesses entre pays riches et pauvres⁵⁰⁵. Les résolutions relatives aux droits économiques, sociaux et culturels que ces pays soutiennent servent à appuyer l'ensemble de ces revendications. Elles sont un moyen supplémentaire de véhiculer ce discours qui s'inscrit dans la perspective du droit au développement.

Ainsi, le mandat du Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme a été utilisé par certains Etats y compris l'Afrique du Sud comme un moyen de revendiquer de l'aide pour lutter contre l'extrême pauvreté. Autrement dit, il faut accorder davantage de ressources et d'assistance aux pays qui font face à l'extrême pauvreté pour qu'ils puissent répondre à ce problème. Selon un interlocuteur, lors des négociations portant sur les résolutions relatives aux droits économiques, sociaux et culturels, l'Afrique du Sud a de plus en plus tendance à faire de l'aide et de la coopération internationales une condition à son appui.

De surcroît, la résolution présentée en 2010 par la Bolivie à l'Assemblée générale sur le droit fondamental à l'eau et à l'assainissement est très explicite s'agissant des revendications des pays en développement. En effet, elle « demande aux États et aux organisations internationales d'apporter des ressources financières, de renforcer les capacités et de procéder à des transferts de technologies, grâce à l'aide et à la coopération internationales, en particulier en faveur des pays en développement, afin d'intensifier les efforts faits pour fournir une eau potable et des services d'assainissement qui soient accessibles et abordables pour tous⁵⁰⁶ ».

De même, les résolutions 16/2 et 21/2 du Conseil des droits de l'homme sur le droit fondamental à l'eau potable et à l'assainissement, adoptées, respectivement, le 24 mars 2011 et le 27 septembre 2012, font référence, dans leur préambule, à la résolution 54/175 de l'Assemblée générale du 17 décembre 1999 sur le droit au développement⁵⁰⁷.

Par ailleurs, lors des négociations sur l'adoption du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le groupe africain et le Mouvement des non-alignés ont demandé la création d'un fonds d'affectation spéciale pour aider les pays en développement à mettre en œuvre les droits économiques, sociaux et culturels. Ainsi, l'article 14, alinéa 3, du protocole prévoit qu'« il sera établi, conformément aux procédures pertinentes de l'Assemblée générale, un fonds d'affectation spéciale, qui sera administré conformément au Règlement financier et aux règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies, destiné à fournir aux États parties une assistance spécialisée et technique, avec le consentement de l'État partie intéressé, en vue d'une meilleure application des droits reconnus dans le Pacte, de manière à contribuer au renforcement des capacités nationales dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels dans le contexte du présent Protocole ».

Ainsi, pour les pays en développement, la question des droits économiques, sociaux et culturels est liée à celle du droit au développement, et de son corollaire, l'aide publique au développement. Ces États considèrent que la mise en œuvre des droits de l'homme, y compris les droits économiques, sociaux et culturels, peut difficilement être assurée si les déséquilibres entre pays riches et pays pauvres ne sont pas corrigés, et si l'on ne reconnaît pas à l'État un droit au développement, plus précisément un droit à une aide publique au développement. L'Observation générale n° 3 précitée du Comité des droits économiques, sociaux et culturels va dans ce sens. Le Comité affirme explicitement que, « en vertu des articles 55 et 56 de la Charte des Nations Unies, des principes confirmés du droit international et des dispositions du Pacte lui-même, la coopération internationale pour le développement et, partant, pour l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, est une obligation qui incombe à tous les États. Elle incombe tout particulièrement aux États qui sont en mesure d'aider les autres États à cet égard. Si les États qui le peuvent ne mettent pas activement en œuvre un programme de coopération et d'assistance internationales, la pleine jouissance des droits économiques, sociaux et culturels restera une aspiration insatisfaite⁵⁰⁸. » Le Comité y souligne

⁵⁰⁵ Sur les relations Nord-Sud et les revendications de pays en développement, voir Max Gounelle, *Relations internationales*, Dalloz, Paris, 9^e édition, 2010, 251 pages, p. 202 et suiv.

⁵⁰⁶ Assemblée générale des Nations Unies, « Le droit fondamental à l'eau et à l'assainissement », A/RES/64/292, 28 juillet 2010, par. 2, disponible sur http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A%2FRES%2F64%2F292&Submit=Recherche&Lang=F.

⁵⁰⁷ Conseil des droits de l'homme, « Le droit fondamental à l'eau potable et à l'assainissement », A/HRC/RES/16/2, 24 mars 2011, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session16/Pages/ResDecStat.aspx> ; Conseil des droits de l'homme, « Le droit fondamental à l'eau potable et à l'assainissement », A/HRC/RES/21/2, 27 septembre 2012, http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/21/2.

⁵⁰⁸ Observation générale n° 3, *op. cit.*, par. 14.

également l'importance de la Déclaration sur le droit au développement, ainsi que la nécessité pour les États de tenir pleinement compte de tous les principes qui y sont énoncés⁵⁰⁹.

Le droit au développement⁵¹⁰ a été mentionné par plusieurs interlocuteurs comme étant l'une des thématiques les plus politisées au Conseil. Ce droit est consacré dans la Déclaration sur le droit au développement⁵¹¹ qui a été entérinée par la résolution 41/128 du 4 décembre 1986 de l'Assemblée générale, adoptée à l'issue d'un vote à une large majorité⁵¹². Il est réaffirmé au paragraphe 10 de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne adoptés le 12 juillet 1993⁵¹³. Cependant, s'il est consacré dans ces instruments juridiques internationaux, il n'y a toujours pas d'accord entre les États industrialisés et les pays en développement sur la définition du droit au développement, qu'il s'agisse de sa nature, de son contenu, de son champ d'application ou encore des pays qui en sont redevables et bénéficiaires⁵¹⁴.

Deux approches, tout autant politisées l'une que l'autre, s'opposent ainsi sur le droit au développement : celle des pays en développement, dite « approche basée sur le droit au développement » et celle des pays occidentaux, dite « approche basée sur les droits de l'homme⁵¹⁵ ».

Les pays en développement, encouragés par le Mouvement des non-alignés⁵¹⁶, le groupe africain et des États tels que l'Afrique du Sud, l'Algérie, le Bangladesh, la Chine, Cuba, l'Égypte, l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie, le Maroc, le Pakistan, le Sénégal, le Sri Lanka et le Venezuela souhaitent intégrer dans la définition du droit au développement la reconnaissance d'un droit autonome de l'État au développement. En effet, pour eux, le droit au développement représente plus que la somme de tous les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. Ils appréhendent le droit au développement comme un droit distinct, indépendant des droits de l'homme, un droit à part entière de l'État.

Les pays occidentaux réunis au sein du WEOG, dont les 28 États de l'Union européenne, les États-Unis, la Suisse, le Japon, la Norvège, l'Australie et la République de Corée, souhaitent s'en tenir à un droit de l'homme, voire des peuples, au développement en s'appuyant sur l'article premier de la Déclaration sur le droit au développement⁵¹⁷

⁵⁰⁹ *Ibid.*

⁵¹⁰ Pour un historique du droit au développement, voir Arjun Sengupta, « On the Theory and Practice of the Right to Development », *Human Rights Quarterly*, vol. 24, 2002, p. 837-889, p. 839 et 876 ; Tamara Kunanayakam, *Quel développement ? Quelle coopération internationale ?*, CETIM, CRID, CNCD, Genève, 2007, 170 pages, p. 11 et suiv., p. 23-35 ; Michel Virally, *L'organisation mondiale*, *op. cit.*, p. 314-319.

⁵¹¹ Sur la portée juridique de la Déclaration sur le droit au développement, voir Azzouz Kerdoun, « Le droit au développement en tant que droit de l'homme : portée et limites », *Revue québécoise de droit international*, vol. 17, n° 1, 2004, p. 73-96, p. 77 et suiv.

⁵¹² Résolution 41/128 de l'Assemblée générale du 4 décembre 1986, « Déclaration sur le droit au développement », disponible sur http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/41/128&TYPE=&referer=http://www.un.org/french/documents/ga/res/41/fres41.shtml&Lang=F. La résolution a été adoptée avec cent quarante-six voix pour et un État contre (les États-Unis). Huit États se sont abstenus : le Danemark, la Finlande, l'Inde, l'Irlande, Israël, le Japon, la République fédérale d'Allemagne et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

⁵¹³ Déclaration et Programme d'Action de Vienne, A/CONF.157/23, 12 juillet 1993, par. 10 : « La Conférence mondiale sur les droits de l'homme réaffirme que le droit au développement, tel qu'il est établi dans la Déclaration sur le droit au développement, est un droit universel et inaliénable qui fait partie intégrante des droits fondamentaux de la personne humaine », disponible sur <http://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/OHCHR20/Pages/WCHR.aspx>.

⁵¹⁴ Sur les imprécisions qui entourent la définition du droit au développement, voir en particulier Azzouz Kerdoun, « Le droit au développement en tant que droit de l'homme : portée et limites », *op. cit.*, p. 85 et 86.

⁵¹⁵ Sur la différence entre l'approche basée sur les droits de l'homme dans le contexte des objectifs du Millénaire pour le développement et les obligations découlant du droit international des droits de l'homme, voir David D'Hollander, Ignace Pollet et Laura Beke, « Promoting a Human Rights-Bases Approach (HRBA) Within The Development Effectiveness Agenda », *Briefing Paper prepared for the CSO Partnership for Development Effectiveness (CPDE) Working Group on HRBA*, 2013, p. 1-32, p. 7, disponible sur http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/cpde_hrba_briefing_paper_final.pdf.

⁵¹⁶ En 2013 et 2014, la coordination du Mouvement des non-alignés a été assurée par l'Iran.

⁵¹⁷ Déclaration sur le droit au développement, par. 1 : « Le droit au développement est un droit inaliénable de l'homme en vertu duquel toute personne humaine et tous les peuples ont le droit de participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés, et de bénéficier de ce développement. »

et sur le paragraphe 10, alinéa 2, de la Déclaration et du Programment d'action de Vienne⁵¹⁸. Il est hors de question pour ces États que ce droit soit entendu comme un droit de l'État au développement. Une telle acception procède, selon eux, d'une perversion du concept des droits de l'homme ; les individus étant seuls titulaires de droits et l'État ayant, quant à lui, l'obligation de les respecter, les protéger et les réaliser. Pour ces États, le droit au développement doit donc être entendu comme la synthèse de tous les droits de l'homme, tels que consacrés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et les deux pactes. Autrement dit, il ne saurait y avoir d'autres obligations pour les États au titre du droit au développement que celles qui existent déjà dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme acceptés par les États.

Comme dans tout débat portant sur les droits de l'homme à l'ONU, des enjeux politiques importants se profilent derrière les discussions sur le droit au développement, le principal enjeu étant celui du financement du développement sur le plan international via, notamment, l'aide publique au développement (APD).

En soutenant une « approche basée sur le développement », entendue comme le droit des États au développement, les pays en développement en appellent ainsi à la responsabilité et à la solidarité de la communauté internationale pour aider les pays dans le besoin à se développer. Selon ces pays, la communauté internationale étant composée de riches États industrialisés et d'États en développement, les États les mieux nantis devraient libérer les fonds nécessaires pour les États en développement. À ce stade, l'octroi de l'APD s'effectuant sur une base volontaire, les pays en développement souhaiteraient la rendre obligatoire. Ils soutiennent donc, pour cela, l'élaboration d'un instrument international juridiquement contraignant sur le droit au développement qui pourrait lier les pays développés.

L'objectif des pays en développement, en amenant le débat sur le terrain des droits de l'homme, est de changer, en particulier, les règles du jeu du Fonds monétaire international (FMI), de la Banque mondiale et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), pour contourner la politique mise en œuvre dans ce cadre, notamment au niveau de l'octroi de l'aide qui est conditionné. Ils entendent obtenir des organes de droits de l'homme la reconnaissance d'une obligation pour les États développés d'accorder une APD sans condition, qu'ils pourront ensuite faire valoir auprès des institutions financières internationales. Plus exactement, ils souhaitent faire du respect de l'engagement politique à consacrer 0,7 %, voire plus, du produit national brut (PNB) à l'APD, une obligation internationale. L'objectif de 0,7 % a été officiellement établi par l'Assemblée générale dans la résolution 2626 du 24 octobre 1970 intitulée « Stratégie internationale du développement pour la deuxième décennie des Nations Unies pour le développement ». Aux termes de ladite résolution, « chaque pays économiquement avancé accroîtra progressivement son aide officielle au développement des pays en voie de développement et s'efforcera particulièrement d'atteindre, au milieu de la décennie au plus tard, un montant minimal en valeur nette de 0,7 % de son produit national brut aux prix du marché⁵¹⁹ ».

Pour les États occidentaux, une telle demande est l'expression d'une revendication politique qui n'a rien à voir avec les droits de l'homme. Selon eux, l'approche des pays en développement ne serait basée, en réalité, sur les droits de l'homme que sur un plan formel et stratégique, leur intérêt principal résidant dans la reconnaissance du droit de l'État à une APD qui serait obligatoire et sans condition.

Les pays occidentaux, sans être opposés à l'octroi d'une aide au développement, refusent néanmoins qu'elle devienne obligatoire et sans condition. Les pays du WEOG n'accepteront probablement jamais de se voir imposer de consacrer 0,7 % ou plus de leur PNB sans avoir un mot à dire. C'est là le principal sujet de désaccord.

Par conséquent, l'argument des pays industrialisés va consister à dire que la réalisation du droit au développement relève de la responsabilité première de l'État, nullement de la communauté internationale⁵²⁰. Cet argument est inhérent à leur approche fondée sur les droits de l'homme selon laquelle la réalisation du droit au développement passe par le respect, de la part de l'État, de ses obligations en matière de droits de l'homme. Sans exclure complètement la possibilité d'une responsabilité collective, c'est-à-dire que la communauté internationale puisse dans une certaine mesure intervenir pour aider l'État via une APD accordée au niveau bilatéral ou multilatéral, les pays industrialisés considèrent qu'il appartient à l'État d'assurer son développement.

⁵¹⁸ Déclaration et Programme d'Action de Vienne, A/CONF.157/23, 12 juillet 1993, *op. cit.*, par. 10, al. 2 : « Ainsi qu'il est dit dans la Déclaration sur le droit au développement, la personne humaine est le sujet central du développement. »

⁵¹⁹ Résolution 2626 (XXV), « Stratégie internationale du développement pour la deuxième décennie des Nations Unies pour le développement », 24 octobre 1970, par. 43, disponible sur [http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/2626\(XXV\)&Lang=F](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/2626(XXV)&Lang=F). Pour un historique, voir OCDE, « Historique de l'objectif de 0,7 % », *op. cit.*

⁵²⁰ Sur la responsabilité première de l'État et celle conjointe de la communauté internationale, voir notamment Arjun Sengupta, « On the Theory and Practice of the Right to Development », *op. cit.*, p. 877 et 878.

De fait, dans la logique des choses, ces pays sont opposés à l'élaboration d'un instrument juridique contraignant sur le droit au développement qui les obligerait à payer sans pouvoir contrôler l'utilisation et l'affectation de l'APD. Le juridique n'est pas la solution pour ces États, car ce serait trop contraignant. Les pays occidentaux préfèrent, au contraire, porter leur discours sur le terrain des engagements politiques en lieu et place d'obligations juridiques *stricto sensu*.

L'élaboration de principes directeurs sur la mise en œuvre du droit au développement relevant du droit non contraignant (*soft law*) est donc discutée, depuis 2012, dans le cadre du groupe de travail sur le droit au développement. De tels engagements, qui sont de fait dépourvus de force juridique contraignante, permettraient ainsi aux États développés de continuer à octroyer l'APD sur une base volontaire et à garder un certain contrôle. Il est donc difficile, à ce stade, d'envisager une quelconque ratification de leur part si un instrument juridique contraignant venait à être adopté. Or, sans la ratification des États industrialisés, il sera difficile pour les pays en développement d'obtenir davantage car ils n'ont pas encore les moyens de changer la politique du financement de l'aide au développement, qui reste déterminée par les États industrialisés.

Ainsi, cette discorde profonde entre les pays du WEOG et les pays en développement sur le financement de l'APD explique pourquoi, à l'heure actuelle, le droit au développement n'est toujours pas défini et ne le sera vraisemblablement jamais. Une solution de compromis, vraisemblablement provisoire, a donc été trouvée pour essayer de faire avancer tout de même les débats. Les États ont décidé de se pencher sur les modalités opérationnelles de mise en œuvre du droit au développement. L'élaboration de critères et de sous-critères opérationnels et d'indicateurs relatifs au droit au développement que les États pourraient mettre en œuvre fait, depuis 2012, l'objet de négociations au sein du groupe de travail sur le droit au développement⁵²¹.

En se mettant d'accord sur les critères, les États s'accorderaient ainsi sur les standards du développement, c'est-à-dire les conditions devant être réunies pour que l'on puisse parler de développement. Des propositions ont déjà été faites en ce sens par les experts indépendants de l'Équipe spéciale de haut niveau sur la mise en œuvre du droit au développement. Elles sont en cours de discussion. Les indicateurs, qui se distinguent des critères et sous-critères opérationnels, serviraient de référence pour évaluer la mise en œuvre du droit au développement aux plans national et international, et déterminer s'ils sont à la hauteur des standards du développement. Les indicateurs qui ont été élaborés par l'Équipe spéciale de haut niveau portent, en règle générale, sur les droits de l'homme⁵²².

Avec les indicateurs, c'est la question de la conditionnalité de l'aide qui revient sur la table des négociations. En effet, les pays occidentaux favorables aux indicateurs veulent s'assurer, par ce biais, que l'APD est conditionné au respect des droits de l'homme et confirment ainsi ce qui se fait au niveau de la Banque mondiale et du FMI. À l'inverse, les pays en développement ne sont pas favorables à ce qu'il y ait des indicateurs sur le plan national. Ils proposent plutôt des mécanismes pour évaluer la mise en œuvre du droit au développement au plan international.

Pour le Mouvement des non-alignés et le groupe africain, ce n'est pas l'État qui doit être évalué, mais la communauté internationale, afin de déterminer comment elle respecte et met en œuvre la coopération internationale dans le domaine du droit au développement. Les pays en développement craignent que l'on se serve des indicateurs pour mettre en évidence les défaillances de l'État et lui refuser, sur cette base, une aide au développement. Avec ces indicateurs, on retomberait dans la logique de la conditionnalité de l'aide appliquée par le FMI et la Banque mondiale, qu'ils tentent de contrecarrer.

L'approche basée sur les droits de l'homme défendue par les pays occidentaux est tout aussi politisée que l'approche du droit au développement promue par les pays en développement. Par leur discours, les pays développés ne veulent pas reconnaître leur responsabilité dans la mise en œuvre des politiques internationales qu'ils définissent

⁵²¹ « Rapport du Groupe de travail sur le droit au développement sur les travaux de sa 15^e session (Genève, 12-16 mai 2014) », A/HRC/27/45, 7 juillet 2014, disponible sur <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/WGRightToDevelopment.aspx> ; Groupe de travail sur le droit au développement, « Rapport du Groupe de travail sur le droit au développement sur les travaux de sa 13^e session (Genève, 7-11 mai 2012) », A/HRC/21/19, 26 juin 2012, disponible sur <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/WGRightToDevelopment.aspx>.

⁵²² « Rapport de l'Équipe spéciale de haut niveau sur la mise en œuvre du droit au développement sur sa 6^e session, (Genève, 14-22 janvier 2010) : Critères relatifs au droit au développement et sous-critères opérationnels correspondants », A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.2, 8 mars 2010, disponible sur http://www2.ohchr.org/english/issues/development/right/docs/A-HRC-15-WG2-TF-2-Add2_fr.pdf.

et imposent dans l'enceinte, notamment, du FMI, de la Banque mondiale et de l'OMC, et qui impactent gravement la jouissance des droits de l'homme⁵²³.

En outre, quasiment aucun État donateur n'a consacré 0,7 % de son produit national brut à l'APD depuis que cet objectif a été défini en 1970. En effet, selon l'OCDE, l'APD nette des pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE représente, en 2013, 0,3 % de leur revenu national brut⁵²⁴. Ainsi, en 2013, seuls le Danemark, le Luxembourg, la Norvège et la Suède ont dépassé l'objectif de 0,7 %. Cet objectif a également été atteint pour la première fois par le Royaume-Uni, avec un pourcentage de 0,72 %⁵²⁵.

En 2013, les États-Unis restent le premier donateur en volume, avec des apports d'aide publique au développement nette de 31,5 milliards de dollars américains. Cependant, la part de l'APD par rapport au revenu national brut des États-Unis est largement inférieure au 0,7 % requis. Pour l'année concernée, elle s'élève en effet à 0,19 %⁵²⁶. De même, en 2013, la France figure parmi les donateurs les plus généreux en volume, c'est-à-dire l'Allemagne, le Japon, les États-Unis et le Royaume-Uni. Toutefois, la France n'a consacré que 0,41 % de son produit national brut à l'APD⁵²⁷. En outre, l'aide émanant des 19 pays de l'Union européenne qui sont membres du CAD de l'OCDE représente seulement 0,42 % de leur revenu national brut cumulé⁵²⁸.

On est, par conséquent, loin de l'objectif établi par la résolution 2626 précitée de l'Assemblée générale. De manière générale, selon l'OCDE, « la moyenne pondérée de l'APD des membres du CAD n'a jamais dépassé 0,4 % du PNB⁵²⁹ ».

En outre, sans négliger sa contribution positive, lorsqu'elle est réellement mise au service du développement, l'APD reste toutefois pour certains États un outil utilisé à des fins politique et économique⁵³⁰. La distribution de l'APD telle qu'effectuée par certains pays ainsi que les prévisions de l'OCDE confortent cette analyse.

Ainsi, en 2011 et en 2012, l'Afghanistan, l'Irak et le Pakistan figurent en tête de liste des dix principaux États ayant reçu une APD de la part des États-Unis⁵³¹. Il semblerait ainsi que l'octroi de l'aide dans les pays où les États-Unis sont engagés militairement ait été privilégié à la lutte contre la pauvreté dans d'autres régions du monde. Les États tels que l'Afrique du Sud, la Colombie, la Jordanie, le Kenya, le Mexique et le Nigéria ont également bénéficié de l'aide américaine à cette même période⁵³². Pourtant, l'Afrique du Sud, le Kenya et le Nigéria sont loin de figurer parmi les États africains les plus pauvres du continent. Selon les chiffres de l'OCDE, en 2013, l'aide bilatérale nette

⁵²³ Sur les conséquences des politiques menées par le FMI et la Banque mondiale sur les droits de l'homme, voir notamment Dana L. Clark, « The World Bank and Human Rights: The Need for Greater Accountability », *Harvard Human Rights Journal*, vol. 15, 2002, p. 205-226 ; Korinna Horta, « Rhetoric and Reality: Human Rights and the World Bank », *Harvard Human Rights Journal*, vol. 15, 2002, p. 227-243 ; Melik Ozden, « Dette et droits humains : Conséquences de la dette des pays du Sud sur les droits humains et état des lieux de son traitement dans les instances onusiennes », CETIM, Genève, 2007, 48 pages ; Tamara Kunanayakam, « Quel développement ? Quelle coopération internationale ? », *op. cit.*, p. 94 et suiv.

⁵²⁴ OCDE, « Rebond de l'aide aux pays en développement en 2013, qui atteint un niveau sans précédent », 8 avril 2014, disponible sur <http://www.oecd.org/fr/presse/rebond-de-laide-aux-pays-en-developpement-en-2013-qui-atteint-un-niveau-sans-precedent.htm>.

⁵²⁵ *Ibid.*

⁵²⁶ *Ibid.*

⁵²⁷ *Ibid.* Sur la France et l'aide publique au développement, voir notamment le commentaire de l'ONG CCFD-Terre Solidaire, disponible sur <http://ccfd-terresolidaire.org/infos/manifeste-aide-publique>.

⁵²⁸ *Ibid.* ; voir aussi OCDE « Rebond de l'aide aux pays en développement en 2013, qui atteint un niveau sans précédent », *op. cit.*

⁵²⁹ OCDE, « Historique de l'objectif de 0,7 % », *op. cit.*, p. 3.

⁵³⁰ Sur l'intérêt que représente l'aide publique au développement pour les pays donateurs, voir Paul Collier et David Dollar, « Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals », *World Development*, vol. 29, n° 11, 2001, p. 1787-1802, p. 1791 ; Julie Duchatel et Florian Rochat (dir.), *Efficace, neutre, désintéressée ? Points de vue critiques du Nord sur la coopération, européenne*, CETIM, 2009, 184 pages, p. 76 et suiv. ; Anup Shah, « Foreign Aid for Development Assistance », *Global Issues*, 8 avril 2012, disponible sur <http://www.globalissues.org/article/35/foreign-aid-development-assistance>.

⁵³¹ OCDE, « Country Programmable Aid », disponible sur http://webnet.oecd.org/dcdgraphs/CPA_donor/.

⁵³² *Ibid.*

dispensée par les États-Unis aux pays les moins avancés a baissé de 11,7 %, et les versements d'APD nette en faveur de l'Afrique subsaharienne ont également reculé de 2,9 %⁵³³.

De même, en 2012, le premier État bénéficiaire de l'APD de la France était le Brésil, un pays émergent⁵³⁴. Entre 2010 et 2012, la Chine est passée de la 6^e à la 5^e position dans la liste des États bénéficiaires de l'APD versée par la France⁵³⁵. Pourtant, le respect des droits de l'homme en Chine est loin d'être exemplaire. Cela relativise l'importance accordée au respect des droits de l'homme dans l'approche que les États occidentaux retiennent du droit au développement. Par ailleurs, au regard des statistiques de l'OCDE, on constate que les dix principaux États à avoir bénéficié de l'APD en 2012 sont, dans l'ordre : l'Afghanistan, suivi du Vietnam, de l'Inde, de l'Indonésie, de la Tanzanie, de la Chine, du Kenya, du Mozambique, du Bangladesh et du Pakistan⁵³⁶. Pourquoi un État tel que le Burkina Faso, qui est l'un des pays les plus pauvres du monde, ne figure-t-il pas parmi les principaux bénéficiaires, quand la Chine⁵³⁷, qui est en passe de devenir la première puissance économique mondiale, se positionne à la 6^e position des États bénéficiaires ?

Il semblerait, au regard des prévisions de l'OCDE, que les pays qui, dans l'avenir, bénéficieront le plus de l'APD ne seront pas les pays les plus pauvres⁵³⁸. L'OCDE indique que, selon ses prévisions, « une place privilégiée continuera vraisemblablement d'être accordée à moyen terme aux pays à revenu intermédiaire tels que le Brésil, la Chine, le Chili, la Géorgie, l'Inde, le Mexique, le Pakistan, le Sri Lanka et l'Ouzbékistan notamment, qui devraient bénéficier de hausses programmées supérieures à 5 % jusqu'en 2017. Il est très probable que l'aide à ces pays prendra la forme de prêts assortis de conditions libérales. En revanche, l'enquête laisse augurer une poursuite de l'inquiétante tendance à la baisse de l'aide programmée en faveur des pays les moins avancés (PMA) et des pays à faible revenu observée ces dernières années, en particulier en Afrique. L'APD aux PMA et aux pays à faible revenu devrait reculer de 5 % globalement, témoignant d'un accès restreint aux dons pourtant indispensables à ces pays⁵³⁹. »

Au regard de ce qui précède, on constate que les objectifs de certains États donateurs ne donnent pas forcément la priorité à la lutte contre la pauvreté et à une meilleure réalisation des droits de l'homme sur le terrain. Comme Gérard Perroulaz le souligne : « Les analyses sur l'APD en général montrent que les montants investis par les pays du Nord dans la coopération internationale n'ont pas été aussi massifs que cela. Une grande partie de l'aide internationale n'a pas été investie dans des projets d'aide aux plus pauvres mais a répondu à d'autres objectifs qui n'ont rien à voir avec la lutte contre la pauvreté⁵⁴⁰. »

Par conséquent, les États en développement ont raison de revendiquer une répartition plus équitable des ressources entre les pays riches et les pays pauvres. Leurs revendications sont tout à fait légitimes. Cela étant, dans leurs revendications, ils devraient également s'assurer que la redistribution des ressources ne se fasse pas au détriment des États les plus pauvres parmi les pays en développement. Par ailleurs, les pays en développement dans leur ensemble ne peuvent pas toujours se dissimuler derrière le retard qu'ils ont pris en matière de développement pour justifier leurs manquements dans la réalisation des droits de l'homme, en particulier les droits civils et politiques⁵⁴¹. Est-il besoin de ressources financières pour que, par exemple, la liberté d'expression soit garantie, ou pour que la démocratie participative, avec une opposition politique réelle, soit instaurée ? Faut-il sacrifier les droits de l'homme pour parvenir à la reconnaissance du droit au développement ? Nous ne le pensons pas.

⁵³³ OCDE « Rebond de l'aide aux pays en développement en 2013, qui atteint un niveau sans précédent », *op. cit.*

⁵³⁴ OCDE, « Country Programmable Aid », *op. cit.*

⁵³⁵ *Ibid.*

⁵³⁶ *Ibid.*

⁵³⁷ Sur une critique du rôle de la Chine dans l'octroi de l'aide publique au développement en tant que pays donateur, voir Ngaire Woods, « Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance », *International Affairs*, vol. 84, n° 6, 2008, p. 1205-1221.

⁵³⁸ Sur la nécessité de prendre en compte l'état de pauvreté des États dans l'octroi de l'aide publique au développement et de rendre celle-ci plus efficace, voir Paul Collier et David Dollar, « Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals », *op. cit.*, p. 1791 et suiv., p. 1800.

⁵³⁹ OCDE, « Rebond de l'aide aux pays en développement en 2013, qui atteint un niveau sans précédent », *op. cit.* Sur la France et l'aide publique au développement, voir notamment le commentaire de l'ONG CCFD-Terre Solidaire, disponible sur <http://ccfd-terresolidaire.org/infos/manifeste-aide-publique>.

⁵⁴⁰ Gérard Perroulaz, « Aide au développement : qu'en est-il de la Suisse ? », *op. cit.*, p. 59.

⁵⁴¹ Voir Arjun Sengupta, « On the Theory and Practice of the Right to Development », *op. cit.*, p. 877 et 878.

Au final, la politisation des discussions sur le droit au développement, les droits économiques, sociaux et culturels, qui est le fait tant des pays industrialisés que des pays en développement, se réalise au détriment de l'universalité des droits de l'homme. Par ailleurs, l'universalité est également remise en cause par la hiérarchisation et la marginalisation persistantes des individus, en particulier les groupes.

SECTION II. HIÉRARCHISATION ET MARGINALISATION DES INDIVIDUS : LA PHOBIE DES GROUPES

Certains États continuent de s'opposer au développement d'une approche des droits de l'homme basée sur la reconnaissance des groupes comme titulaires à part entière de droits, au même titre que les individus. La politisation est ici caractérisée par la mise en avant du droit national qui, couplée à une interprétation restrictive du droit international des droits de l'homme, fait obstacle au développement de normes internationales plus protectrices des groupes. Une telle politisation s'appuie souvent sur la préservation d'intérêts politiques, économiques et financiers. Pour illustrer cette politisation, qui a pour conséquence la marginalisation de groupes d'individus, nous souhaiterions examiner les groupes tels que les minorités et les peuples autochtones, les migrants et les paysans.

A. LES MINORITES ET LES PEUPLES AUTOCHTONES

La protection internationale des droits des minorités a toujours fait l'objet d'une attention particulière à l'ONU. Déjà, du temps de la Société des Nations (SDN), un système international de protection des droits des minorités avait été instauré. Pour la SDN, la protection des minorités était d'abord une question de sécurité. Elle considérait que la non-reconnaissance et le non-respect des droits des minorités pouvaient constituer une menace pour la paix et la sécurité internationales. Il s'agissait, dès lors, de renforcer la protection des minorités au niveau national dans le but de les maintenir dans les États où elles vivaient déjà. Le but était de garantir la stabilité et la sécurité entre les États et dans les États, pour prévenir ainsi tout conflit national susceptible de dégénérer en conflit régional, voire mondial. Cette approche influence encore aujourd'hui les résolutions du Conseil des droits de l'homme et de l'Assemblée générale relatives aux minorités.

Les droits des minorités sont garantis au niveau international, principalement par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 27⁵⁴²), par la Convention relative aux droits de l'enfant (article 30⁵⁴³) et par la Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, adoptée par l'Assemblée générale par consensus le 18 décembre 1992⁵⁴⁴. Le consensus sur le texte de la Déclaration a été obtenu suite à la disparition de la confrontation Est-Ouest au tout début des années 90, et ce au terme d'une longue gestation.

Contrairement au Pacte et à la Convention relative aux droits de l'enfant, la Déclaration n'est pas juridiquement contraignante. Elle représente néanmoins un engagement politique important des États vis-à-vis de la promotion et de la protection des droits des minorités, en particulier pour les États qui n'ont pas ratifié le Pacte ou la Convention sur les droits de l'enfant. La Déclaration demande aussi aux États de protéger l'existence et l'identité nationale ou ethnique, culturelle, religieuse ou linguistique des minorités sur leurs territoires respectifs, reconnaissant ainsi l'existence et l'identité d'une minorité en tant que telle, et de fait sa dimension collective. Il en résulte des droits attachés à ce statut, que ses membres peuvent exercer seuls ou en commun. En outre, la Déclaration introduit une nouvelle catégorie de minorités qui n'existe pas dans le Pacte. Il s'agit des minorités dites nationales.

⁵⁴² Article 27 : « Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue. »

⁵⁴³ Article 30 : « Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques ou des personnes d'origine autochtone, un enfant autochtone ou appartenant à une de ces minorités ne peut être privé du droit d'avoir sa propre vie culturelle, de professer et de pratiquer sa propre religion ou d'employer sa propre langue en commun avec les autres membres de son groupe. »

⁵⁴⁴ Assemblée générale, « Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques », A/RES/47/135, 3 février 1993, disponible sur http://www.humanrights.ch/upload/pdf/100112dclaration_minorits_6.pdf.

Il convient de préciser que les résolutions relatives aux droits des personnes appartenant à des minorités adoptées par l'Assemblée générale et le Conseil des droits de l'homme sont également importantes s'agissant de la protection des minorités.

Plusieurs mécanismes de suivi sont chargés de veiller au respect, par les États, de ces obligations juridiques et engagements politiques. Il s'agit notamment, au niveau des organes de traités, du Comité des droits de l'homme et du Comité des droits de l'enfant. Au Conseil des droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale sur les questions relatives aux minorités est le principal mécanisme de suivi. Ce mandat a été établi par la Commission des droits de l'homme en 2005⁵⁴⁵ et a été renouvelé par le Conseil des droits de l'homme par sa résolution 7/6 du 27 mars 2008. Il existe également, au sein du Conseil, le Forum sur les questions relatives aux minorités⁵⁴⁶. Institué en 2007, ce forum remplace le Groupe de travail de l'ancienne Sous-Commission des droits de l'homme chargé d'étudier les droits des personnes appartenant à des minorités. La Rapporteuse spéciale tient un dialogue annuel avec les États et les différents acteurs internationaux, lors de la session du forum. À l'issue de la session, elle soumet un rapport qui contient des conclusions et des recommandations destinées principalement aux États.

En l'état actuel, il n'y a toujours pas de consensus au niveau international sur la définition des minorités. La controverse concerne en particulier ce qu'il faut entendre par minorité nationale, c'est-à-dire quel groupe en fait partie et en quoi cette nouvelle catégorie se distingue d'une minorité ethnique, religieuse et linguistique.

Le Comité des droits de l'homme considère qu'un individu n'a pas besoin d'avoir la nationalité d'un pays pour être considéré comme membre d'une minorité nationale. Cela résulte de l'interprétation extensive faite par le Comité de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dans son Observation générale n° 23 du 26 avril 1994⁵⁴⁷. Cette interprétation pose un problème à plusieurs États, notamment les États occidentaux. Nous reviendrons sur ce point dans la section ci-dessous consacrée aux migrants.

En dépit de ces dispositions juridiques et institutionnelles, et d'une « jurisprudence » du Comité des droits de l'homme allant dans le sens d'une reconnaissance et d'une jouissance plus effectives des droits des minorités, la question des minorités reste encore, à bien des égards, un sujet sensible qui tend à être politisé par certains États, en particulier ceux qui ont des réticences vis-à-vis de la reconnaissance des groupes.

Pour calmer les appréhensions des États réfractaires aux droits des minorités, on utilise, au niveau international, un langage qui met l'accent sur l'approche individuelle, en parlant des droits des personnes appartenant à des minorités. Toutefois, cela ne suffit pas à rassurer tous les États, y compris la France qui a une vision très conservatrice sur la question des minorités, et sur laquelle nous souhaiterions nous attarder pour illustrer la politisation qui entoure cet agenda.

La France compte parmi les pays qui, sans contrer formellement l'agenda des droits des minorités à l'ONU, ne le favorise pas pour autant. Les raisons de la France sont essentiellement politiques. La raison principale réside dans la conception française de l'État qui ne reconnaît pas la notion de minorités. En effet, la tradition politique française ne permet pas de poser la question des minorités dans la mesure où le droit issu de la Révolution française repose sur deux notions : l'homme et l'État. Il en résulte que le droit français ne reconnaît l'individu qu'en sa qualité universelle d'« être humain » (préambule de la Constitution de 1946) ou de « citoyen » (article premier de la Constitution de 1958). Les groupes ne sont donc pas reconnus en France comme des sujets de droits. Par conséquent, ils ne peuvent revendiquer aucun droit à ce titre. De fait, la France n'accorde des droits aux personnes qu'en tant qu'individus et citoyens.

Telle est la position défendue à l'ONU par la France. Il ne saurait y avoir ni groupes ni minorités, mais des individus et des citoyens ayant les mêmes droits dans un État qui se veut un État unitaire⁵⁴⁸. Les principes d'égalité

⁵⁴⁵ Résolution 2005/79 de la Commission des droits de l'homme, « Droit des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques », adoptée sans vote le 21 avril 2005, disponible sur <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/IEexpert/Pages/IEminorityissuesIndex.aspx>.

⁵⁴⁶ Conseil des droits de l'homme, « Forum sur les questions relatives aux minorités », A/HRC/RES/6/15, 28 septembre 2007, disponible sur http://ap.ohchr.org/documents/F/HRC/resolutions/A_HRC_RES_6_15.pdf.

⁵⁴⁷ Observation générale adoptée par le Comité des droits de l'homme conformément au paragraphe 4 de l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Observation générale n° 23(50) [art. 27], CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, 26 avril 1994.

⁵⁴⁸ Emmanuel Decaux, « La France au sein des organes internationaux de contrôle des droits de l'homme », in Gérard Cahin, Florence Poirat et Sandra Szurek (dir.), *La France et le droit international*, Pedone, Paris, 2007, 392 pages, p. 229-244, p. 242.

et d'indivisibilité de la nation sont par conséquent centraux dans les textes fondamentaux français. Ainsi, l'article premier de la Constitution de 1958 affirme que : « La France est une république indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. »

Si la France appuyait les droits des minorités sur le plan international, c'est en quelque sorte toute la conception française de l'État égalitaire et indivisible qui serait remise en question. En outre, la France craint que la reconnaissance, au niveau international, des droits des minorités n'ouvre la porte à de nouvelles revendications au niveau national. Elle craint notamment que cet agenda onusien ne suscite des demandes qui menaceraient son intégrité territoriale. Par exemple, la France est confrontée aux velléités d'indépendance des mouvements indépendantistes de la Corse. De même, d'anciennes colonies françaises encore sous tutelle, telles que la Nouvelle-Calédonie ou la Polynésie, pourraient aussi avoir des revendications. Or, la France entend bien préserver les intérêts qu'elle a acquis en tant qu'ancienne puissance coloniale. Pourtant, l'article 8.4 de la Déclaration onusienne de 1992 indique qu'« aucune des dispositions de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme autorisant une quelconque activité contraire aux buts et principes des Nations Unies, y compris à l'égalité souveraine, à l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique des États ». Cette disposition n'a, semble-t-il, pas suffi à rassurer la France.

La France continue à déplorer, au niveau onusien, une prétendue fragmentation du droit international des droits de l'homme et une atteinte à l'universalité des droits de l'homme, résultant de la prise en considération de la notion de groupe par le droit international des droits de l'homme. Cependant, s'il est tout à fait légitime pour la France de défendre la vision d'un État unitaire, par exemple en faisant une réserve à l'article 27 du Pacte sur les droits civils et politiques⁵⁴⁹, il n'est pas justifiable de vouloir freiner tout agenda onusien allant dans le sens de la reconnaissance des droits des groupes et d'écarter ainsi de nombreux individus de la protection qu'offre le droit international des droits de l'homme.

Cette position fermée quant à la reconnaissance des droits des groupes avait également été mise en avant lors des négociations sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, adoptée par le Conseil le 29 juin 2007 et entérinée par vote à l'Assemblée générale le 13 septembre 2007, à l'issue de plus de deux décennies d'âpres négociations⁵⁵⁰. L'argument relatif aux groupes avait été présenté par la France, même si, au final, elle n'a pas voté contre l'adoption de la Déclaration. Le délégué de la France affirmait ainsi que, « en vertu du principe de l'indivisibilité de la République, les droits collectifs ne peuvent prévaloir sur les droits individuels⁵⁵¹ ». D'autres pays européens, dont le Royaume-Uni et la Slovaquie, ont également exprimé des réserves à ce sujet. Le Royaume-Uni soulignait ainsi qu'il « n'accepte pas que certains groupes disposent de droits dont d'autres ne bénéficient pas [...] »⁵⁵².

Au-delà de ces arguments, la plupart des pays qui se sont opposés à la Déclaration sur les droits des peuples autochtones estimaient qu'elle allait trop loin dans la reconnaissance de droits collectifs aux peuples autochtones, notamment le droit à l'autodétermination et les droits relatifs aux terres et aux ressources⁵⁵³. La préservation de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale et la primauté des constitutions et des lois nationales sur la Déclaration ont également été avancées par plusieurs États⁵⁵⁴. Ces pays, toutes régions confondues (Afrique, Asie, Amérique latine, Europe, Amérique du Nord), se sont opposés à ce texte. Pourtant, la Déclaration est le premier instrument universel qui affirme le droit de ces peuples à jouir pleinement de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à leur accorder certains droits spécifiques. De plus, les violations et la discrimination dont sont victimes les peuples autochtones sont bien documentées, à l'instar de celles dont sont victimes les migrants, en particulier les migrants irréguliers. Les migrants sont en effet devenus un groupe

⁵⁴⁹ France, déclarations et réserves : « Le Gouvernement français déclare, compte tenu de l'article 2 de la Constitution de la République française, que l'article 27 n'a pas lieu de s'appliquer en ce qui concerne la République », disponible sur https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=fr#EndDec.

⁵⁵⁰ Présentée par le Pérou à l'Assemblée générale, la résolution relative à la Déclaration a été adoptée à une large majorité par 143 voix pour. Une poignée d'États ont voté contre : Australie, Canada, États-Unis et Nouvelle-Zélande. Onze se sont abstenus : Azerbaïdjan, Bangladesh, Bhoutan, Burundi, Colombie, Fédération de Russie, Géorgie, Kenya, Nigéria, Samoa et Ukraine.

⁵⁵¹ Voir communiqué de presse sur explications de vote des pays sur la Déclaration, disponible sur <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2007/AG10612.doc.htm>.

⁵⁵² *Ibid.*

⁵⁵³ *Ibid.*

⁵⁵⁴ *Ibid.*

particulièrement vulnérable ces dernières années, mais cela n'empêche pas certains États de les considérer comme *personae non gratae* au Conseil des droits de l'homme.

B. LES MIGRANTS : *PERSONAE NON GRATAE* AU CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME ?

Selon le rapport du Secrétaire général de l'ONU présenté à l'Assemblée générale en 2014, il y aurait environ 214 millions le nombre de personnes vivant en dehors de leur pays d'origine, soit 3 % de la population mondiale, dont presque la moitié sont des femmes⁵⁵⁵. La proportion des enfants et des adolescents migrants dans le monde est estimée à 35 millions pour ceux âgés de moins de 20 ans et à 11 millions pour ceux âgés de 15 à 19 ans⁵⁵⁶. Les migrations touchent toutes les régions du monde. Elles s'effectuent aussi bien des pays en développement vers les pays développés, que d'un pays en développement à un autre. Cependant, la migration Sud-Sud, qui est presque aussi courante que la migration Sud-Nord, est amenée à augmenter dans l'avenir⁵⁵⁷.

Parmi les migrants, les femmes, les enfants et les adolescents, ceux en situation irrégulière ainsi que les travailleurs migrants sont particulièrement vulnérables. Beaucoup sont en effet victimes de violations des droits de l'homme, y compris la discrimination, l'exploitation, le trafic et la traite. Ils subissent également des violations de leurs droits économiques et sociaux. Souvent, les migrants n'ont accès ni aux soins de santé publics, ni à un logement adéquat, ni à une couverture sociale de base⁵⁵⁸.

La question des droits des migrants est particulièrement difficile à appréhender au sein du Conseil des droits de l'homme, car les pays qui « accueillent » le plus de migrants, y compris des migrants irréguliers, se refusent à étendre les droits des migrants à la lumière du droit international des droits de l'homme, dont les dispositions sont plus protectrices que les législations et les politiques qu'ils mettent en œuvre au niveau national ou dans un cadre régional concerté, bien souvent dans une perspective sécuritaire et souverainiste, qui fait fi d'une approche basée sur les droits de l'homme et de leurs obligations et engagements internationaux.

Ces pays ne veulent pas accepter des normes internationales plus contraignantes que leurs législations, qui les obligeraient à mettre en œuvre des politiques qu'ils ne contrôleraient plus. Ils s'opposent, de fait, à un droit de regard international qui conduirait à un contrôle de leurs politiques nationales migratoires, qu'ils perçoivent comme une limite à leur souveraineté, se réfugiant ainsi derrière un « nationalisme et régionalisme juridique⁵⁵⁹ » et politique. Ces pays politisent ainsi les discussions au sein du Conseil des droits de l'homme en tenant un discours centré sur la souveraineté nationale, pour éviter le débat sur la protection des droits des migrants.

La plupart de ces États sont les pays de destination ou de transit, parmi lesquels figurent notamment les pays européens. En effet, le cas de l'Union européenne est assez révélateur de cette politisation malencontreuse, qui procède d'une interprétation politicienne visant à faire obstacle à toute évolution du droit international des droits de l'homme pour ce qui est des droits des migrants et à ne pas respecter ses obligations internationales⁵⁶⁰.

⁵⁵⁵ Rapport du Secrétaire général, « Promotion et protection des droits de l'homme, y compris les moyens de promouvoir les droits de l'homme des migrants », A/68/292, 9 août 2013, par. 7, disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/422/66/PDF/N1342266.pdf?OpenElement> ; « Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme », E/2010/89, 1^{er} juin 2010, par. 2, disponible sur http://www.ohchr.org/Documents/Issues/MHR/E-2010-89_fr.pdf ; Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « Migration et droits de l'homme : améliorer la gouvernance de la migration internationale fondée sur les droits de l'homme », p. 46, disponible sur http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/MigrationHR_improvingHR_ReportFR.pdf.

⁵⁵⁶ Rapport du Secrétaire général, « Promotion et protection des droits de l'homme, y compris les moyens de promouvoir les droits de l'homme des migrants », A/69/277, 7 août 2014, par. 4, disponible sur http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/GA69thSession/A-69-277_fr.pdf.

⁵⁵⁷ Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, E/2010/89, 1^{er} juin 2010, par. 2, *op. cit.* ; Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « Migration et droits de l'homme : améliorer la gouvernance de la migration internationale fondée sur les droits de l'homme », *op. cit.*, p. 46.

⁵⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁵⁹ Yao Agbetse, « La Convention sur les droits des travailleurs migrants : un nouvel instrument pour quelle protection ? », *Droits fondamentaux*, n° 4, janvier-décembre 2004, p. 47-66, p. 65.

⁵⁶⁰ Concernant les problèmes liés à la gestion sécuritaire des migrations, au recours à la détention comme outil de contrôle des frontières et à l'insuffisance du partage des responsabilités avec les États situés aux frontières de l'Union européenne, voir en particulier le « Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau,

Pourtant, le 18 décembre 1990, l'Assemblée générale a adopté dans sa résolution 45/158 la Convention internationale relative aux droits des travailleurs migrants et des membres de leurs familles, qui a pour particularité de protéger également les migrants irréguliers et d'offrir des garanties plus importantes aux migrants⁵⁶¹. Parmi celles-ci figurent, notamment, le principe de l'alignement des droits des migrants sur ceux des nationaux, le principe du regroupement familial (article 44, alinéas 1 et 2) ; ou encore le droit pour un travailleur migrant de choisir son activité professionnelle (article 52).

Si 47 États ont ratifié cette Convention entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003⁵⁶², ce qui est relativement peu, ce sont en particulier des pays d'Afrique et d'Amérique latine qui sont essentiellement les pays d'origine des migrants. Aucun pays occidental ne l'a ratifiée, que ce soit les pays européens, les États-Unis, le Canada ou encore l'Australie. De même, les quatre principaux pays émergents, le Brésil, la Chine, l'Inde et la Russie, ne sont pas parties à cet instrument. Or, c'est dans ces pays, qui sont pour la plupart des pays de destination ou de transit pour les migrants, que les besoins de protection des droits des migrants sont les plus importants en raison des violations qu'ils subissent et de leur grande vulnérabilité. Ainsi, comme l'indique Rosa Freedman : « The countries that most need to be bound to protect the rights of migrants are the ones that are studiously avoiding signing up to its provision⁵⁶³. »

Par ailleurs, les réserves de certains pays vis-à-vis d'une protection renforcée des droits des migrants sont également perceptibles dans les réticences exprimées par plusieurs États occidentaux à considérer les migrants comme un groupe spécifique. En effet, ces pays ne veulent pas reconnaître de droits plus importants aux migrants en les considérant comme un groupe entrant notamment dans la catégorie des minorités. Or, comme nous l'avons indiqué précédemment, le Comité des droits de l'homme retient une interprétation extensive des minorités qui fait fi de la nationalité de la personne. Selon le Comité, « il ressort des termes employés à l'article 27 [du Pacte] que [...] les individus que l'on entend protéger ne doivent pas être forcément des ressortissants de l'État partie. [...] En conséquence, les États parties ne peuvent pas réserver l'exercice des droits énoncés à l'article 27 à leurs seuls ressortissants⁵⁶⁴. » Le Comité précise : « De même que ces individus ne doivent pas nécessairement être des nationaux ou des ressortissants, ils ne doivent pas non plus nécessairement être des résidents permanents. Ainsi, les travailleurs migrants ou même les personnes de passage dans un État partie qui constituent pareilles minorités ont le droit de ne pas être privés de l'exercice de ces droits⁵⁶⁵. » Cela signifie, par conséquent, que les migrants qui se trouvent hors de leur pays d'origine peuvent être considérés comme un groupe entrant dans la catégorie des minorités nationales, et jouir de ce fait des droits attachés à cette qualité, qui est plus protectrice que le statut de migrant. Cette interprétation pose problème à plusieurs États, y compris les pays occidentaux, car jugée trop extensive et trop favorable aux migrants. Ainsi, l'interprétation du Comité des droits de l'homme rend la situation plus difficile pour des États qui se montrent déjà réticents à reconnaître plus de droits aux migrants.

Étude régionale : la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne et ses incidences sur les droits de l'homme des migrants », A/HRC/23/46, 24 avril 2013, disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/133/92/PDF/G1313392.pdf?OpenElement> ; voir aussi les rapports du Rapporteur spécial sur les droits des migrants relatifs aux visites effectuées en Turquie, en Tunisie, en Italie, et en Grèce, « Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau : Mission en Tunisie », A/HRC/23/46/Add.1, 3 mai 2013, disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/135/40/PDF/G1313540.pdf?OpenElement> ; « Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau : Mission en Turquie (25-29 juin 2012) », A/HRC/23/46/Add.2, 17 avril 2013, disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/131/15/PDF/G1313115.pdf?OpenElement> ; « Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau : Mission en Italie (29 septembre-8 octobre 2012) », A/HRC/23/46/Add.3, 30 avril 2013, disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/134/81/PDF/G1313481.pdf?OpenElement> ; « Rapport du Rapporteur spécial sur les droits fondamentaux des migrants, François Crépeau : Mission en Grèce », A/HRC/23/46/Add.4, 18 avril 2013, disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/132/22/PDF/G1313222.pdf?OpenElement>.

⁵⁶¹ Assemblée générale, « Convention internationale relative aux droits des travailleurs migrants et des membres de leurs familles », A/RES/45/158, 18 décembre 1990, disponible sur http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/45/158&Lang=E&Area=RESOLUTION.

⁵⁶² Sur l'état de ratification, voir https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en.

⁵⁶³ Rosa Freedman, *Failing to protect: the UN and the politicization of human rights*, op. cit., p. 83.

⁵⁶⁴ Observation générale n° 23 (50^e session) [art. 27], op. cit., par. 5.1.

⁵⁶⁵ *Ibid.* Voir aussi Observation générale n° 23 (50^e session) [art. 27], op. cit., par. 5.2.

Pourtant, certains pays de destination, qui font face à un déclin démographique, ont besoin des migrants pour leur économie. La proportion de personnes âgées va en augmentant dans ces pays. Leurs populations vieillissent à tel point que, d'ici à une trentaine d'années, le renouvellement des générations ne sera pas suffisant pour maintenir leurs économies. Avec un faible taux de fécondité et une moyenne d'âge souvent plus élevée, la démographie fait figure de bombe à retardement pour ces pays, affectant ainsi leur potentiel de croissance et leurs finances publiques. En 2005, les experts de la Commission des communautés européennes estimaient que l'effet conjugué du vieillissement et du déclin démographique aura des effets inévitables sur l'économie de l'Union européenne⁵⁶⁶. En somme, sur le long terme, ces pays vont être dépendants des travailleurs migrants.

Concernant l'Union européenne, en particulier, plusieurs délégués interrogés, y compris des délégués de pays appartenant au WEOG et au GRULAC, ont déploré la politisation des discussions sur les migrants par l'Union européenne. Ils s'accordent sur le fait que l'Union européenne, sans ignorer complètement la question, est réticente à soulever le sujet dans l'enceinte internationale onusienne du Conseil. Un délégué gouvernemental affirme ainsi : « C'est un problème dans les pays de l'Union européenne qui est sensible, car il touche à leur situation. Par conséquent, ils ne veulent pas en parler. » Par ailleurs, un ancien délégué gouvernemental européen reconnaît que les pays européens politisent en instrumentalisant la question des migrants pour critiquer d'autres pays et détourner ainsi l'attention sur ce qui se passe en Europe. Ce délégué déplore également les doubles standards pratiqués par l'Union européenne, qui critique certains pays quant au traitement des migrants et ne condamne pas les violations des droits des migrants qui ont lieu dans d'autres pays, comme par exemple les pays du Maghreb ou encore les Philippines. Ce délégué affirme : « There is a double standard on the issue of migrants by the EU and an hostility to deal with migrants and migrants rights. »

Dans son rapport sur la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne, le Rapporteur spécial sur les droits des migrants, François Crépeau, déplore l'approche sécuritaire qui prédomine dans la gestion des questions migratoires par l'Union européenne une approche qui, selon l'expert, contribue à alimenter la xénophobie, la discrimination à l'égard des migrants, ainsi que leur marginalisation⁵⁶⁷.

Il souligne ainsi que « l'Union européenne s'est surtout employée à mettre fin à l'immigration clandestine en renforçant les contrôles aux frontières extérieures. Un discours politique dominant qui associe l'immigration clandestine à la criminalité et à l'insécurité, repris en boucle par les États membres, légitime plus encore les pratiques consistant à externaliser le contrôle des frontières par le biais de mécanismes tels que le placement des migrants en détention, les renvois et les réadmissions⁵⁶⁸. »

Selon le Rapporteur spécial, les migrants continueront à venir dans l'Union européenne quels que soient les efforts déployés pour les en empêcher. La fermeture des frontières extérieures de l'Union européenne n'y changera rien. En outre, la répression de l'immigration irrégulière ne fait qu'alimenter la clandestinité, renforce l'influence des filières de passeurs et crée des conditions propices à des violations des droits de l'homme⁵⁶⁹.

Il recommande, par conséquent, que l'approche de la gestion des migrations et des contrôles aux frontières soit basée sur les droits de l'homme, et que l'Union européenne s'assure que le respect des droits fondamentaux de tous les migrants, y compris ceux en situation irrégulière, soit toujours considéré comme une priorité⁵⁷⁰. Le Rapporteur spécial affirme ainsi que « l'Union européenne doit insister sur un cadre des droits de l'homme dans toutes ses négociations sur les migrations. Toute approche n'intégrant pas pleinement les garanties en matière de droits de l'homme et les garanties juridiques peut être qualifiée de répressive, et remet en cause l'aptitude de l'Union européenne à jouer un rôle de modèle en ce qui concerne la protection des droits de l'homme dans le monde⁵⁷¹. » Il

⁵⁶⁶ *Livre Vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques*, COM(2004) 811 final, 11 janvier 2005.

⁵⁶⁷ « Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau, Étude régionale : la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne et ses incidences sur les droits de l'homme des migrants », A/HRC/23/46, 24 avril 2013, par. 79, disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/133/92/PDF/G1313392.pdf?OpenElement> ; « Rapport du Rapporteur spécial sur les droits fondamentaux des migrants, François Crépeau : Mission en Grèce », A/HRC/23/46/Add.4, 18 avril 2013, disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/132/22/PDF/G1313222.pdf?OpenElement>.

⁵⁶⁸ A/HRC/23/46/Add.4, par. 75.

⁵⁶⁹ *Ibid.*, par. 83.

⁵⁷⁰ *Ibid.*, par. 82 et 91.

⁵⁷¹ *Ibid.*, par. 78.

demande, en outre, de cesser de tenir un « discours sécuritaire pour privilégier une approche fondée sur les droits de l'homme⁵⁷² ».

Si les pays de destination et de transit, y compris européens, sont les premiers à politiser en fermant les yeux sur leur responsabilité, les pays d'origine, y compris les pays africains, ont aussi un double discours. Ils politisent en effet les débats en présentant les problèmes liés au respect des droits des migrants comme un problème qui concerne uniquement certaines régions, notamment l'Europe. Ainsi, pour ce qui est des migrants, les États africains n'intègrent pas forcément leur propre responsabilité dans les discussions, notamment le fait que, si leurs nationaux émigrent illégalement, c'est aussi en raison des politiques qu'ils mènent au niveau national.

En outre, les causes de la migration, notamment de la migration irrégulière, sont structurelles. La pauvreté, le sous-développement, l'absence de démocratie, les conflits sont autant de facteurs qui expliquent la migration forcée de certaines populations. S'agissant en particulier des conflits, notamment les conflits récents qui sévissent au Moyen-Orient, ils sont la conséquence des politiques militaire et de défense menées par certains États. Dans une certaine mesure, ces États ont une grande responsabilité dans les vagues de migrations irrégulières en provenance, par exemple, de la Libye, de l'Irak, de l'Afghanistan, de la Syrie, de la Somalie et de l'Érythrée. Une plus grande attention devrait par conséquent être portée à l'égard des facteurs d'incitation au départ.

Au final, que ce soit les pays de destination, les pays d'origine ou les pays de transit, la politisation est flagrante dans le discours de déresponsabilisation qu'ils utilisent pour se dérober à leur responsabilité et négliger ainsi la situation des migrants. Or, comme le rappelle le Rapporteur spécial sur les droits des migrants : « Les migrants devraient toujours être considérés d'abord et avant tout comme des êtres humains ayant des droits [...] À cet égard, il est nécessaire de mettre en place un cadre des droits de l'homme qui s'applique à la gouvernance mondiale des migrations. La migration ne pourra remplir son potentiel de catalyseur du développement humain que si elle est conçue en fonction des droits de l'homme. Le cadre universel des droits de l'homme doit donc guider toute la coopération au service du développement et tous les programmes de développement dans toutes les parties du système des Nations Unies dont les activités intéressent les migrations⁵⁷³. » En 2013, dans son rapport à l'Assemblée générale sur la migration, le Secrétaire général de l'ONU a également réaffirmé l'importance d'une approche des migrations basée sur les droits de l'homme⁵⁷⁴. Par ailleurs, les discussions relatives aux droits des paysans qui se déroulent au Conseil des droits de l'homme montrent à quel point la protection des groupes, qui sont pourtant vulnérables, est loin d'être acquise.

C. LES PAYSANS ET « LA NARRATIVE » DES GROUPES

Sous l'impulsion de l'Afrique du Sud, de la Bolivie, de Cuba, de l'Équateur et du Venezuela, le Conseil des droits de l'homme a adopté, le 27 septembre 2012, lors de sa 21^e session, la résolution 21/19 intitulée « Promotion et protection des droits de l'homme des paysans et autres personnes vivant dans les zones rurales », relançant ainsi la question de la reconnaissance des droits des groupes spécifiques.

La résolution 21/19 est le résultat d'un processus qui a débuté en 2009, avec l'adoption, par le Conseil, de la résolution 10/12 sur le droit à l'alimentation. Par la résolution 10/12, le Conseil demande au Comité consultatif d'entreprendre une étude sur la discrimination dans le contexte du droit à l'alimentation. Sur cette base, le Comité consultatif a soumis au Conseil une étude qui fait ressortir la discrimination dont sont notamment victimes les paysans concernant la jouissance du droit à l'alimentation⁵⁷⁵. Cette étude a conduit le Conseil à demander au Comité consultatif, en 2010, dans sa résolution annuelle sur le droit à l'alimentation, une étude supplémentaire axée sur les moyens de promouvoir davantage les droits des personnes travaillant dans les zones rurales.

⁵⁷² *Ibid.*, par. 102.

⁵⁷³ « Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau, sur la gouvernance mondiale de la migration », A/68/283, 24 avril 2013, par. 126, disponible sur <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/421/16/pdf/N1342116.pdf?OpenElement>.

⁵⁷⁴ Rapport du Secrétaire général, « Promotion et protection des droits de l'homme, y compris les moyens de promouvoir les droits de l'homme des migrants », A/68/292, 9 août 2013, par. 91 et 90, disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/422/66/PDF/N1342266.pdf?OpenElement>.

⁵⁷⁵ Etude finale du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme sur la promotion des droits des paysans et des autres personnes travaillant dans des zones rurales, A/HRC/19/75, 24 février 2012, disponible sur <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/108/04/PDF/G1210804.pdf?OpenElement>

L'étude préliminaire du Comité consultatif sera soumise en 2012, lors de la 19^e session du Conseil. L'étude met en lumière la discrimination et la vulnérabilité des paysans. Elle intègre le texte d'un projet de déclaration sur les droits des paysans et recommande que « le Conseil des droits de l'homme élabore et adopte un instrument international relatif aux droits des paysans et des autres personnes travaillant dans des zones rurales »⁵⁷⁶.

Cette recommandation sera suivie d'effet par le Conseil, qui établit, via la résolution 21/19 de 2012 précitée, un groupe de travail intergouvernemental ayant pour mandat de négocier, finaliser et soumettre au Conseil un projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans. En 2013, le groupe de travail a tenu sa première session, conformément au paragraphe 2 de la résolution 21/19. Il a procédé à une première lecture du projet de déclaration, qui s'appuie sur le projet élaboré par le Comité consultatif et sert désormais de base aux négociations.

À l'occasion de sa 26^e session, le Conseil a adopté la résolution 26/26 du 27 juin 2014, qui demande qu'une seconde session du groupe de travail intergouvernemental, précédée de consultations informelles organisées par la Présidente-Rapporteuse du Groupe de travail, se tienne avant la 29^e session du Conseil⁵⁷⁷. Cette résolution, qui a été déposée par la Bolivie, a été adoptée à l'issue d'un vote avec 29 voix pour, 13 abstentions et 5 voix contre⁵⁷⁸.

L'élaboration d'un projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales est destinée à accorder une plus grande protection à ce groupe devenu extrêmement vulnérable. En effet, les paysans et les autres personnes travaillant en milieu rural font partie des groupes dont la précarité n'a cessé de croître ces dernières décennies.

Selon l'étude du Comité consultatif soumis au Conseil en 2012⁵⁷⁹, les paysans sont exposés de façon disproportionnée à la discrimination, à la faim et à la pauvreté. Ils font face à des violations récurrentes, notamment dans la jouissance de leurs droits économiques et sociaux. Il ressort de cette étude que 80 % de près d'un milliard de personnes souffrant de la faim et de la malnutrition vivent dans les zones rurales, alors qu'ils produisent des denrées alimentaires⁵⁸⁰. Bien souvent dépouillés de leurs ressources, exploités, expropriés ou déplacés de force, ils sont fréquemment exclus des prises de décisions les concernant. Ils subissent également de plein fouet la loi des marchés agricoles dominés par les sociétés transnationales, dont une dizaine contrôlent aujourd'hui plus de 80 % du marché des semences et des autres intrants agricoles. Depuis plusieurs années, des sociétés privées et des gouvernements étrangers accaparent une grande partie des terres arables, convoitant au passage les ressources en eau. Victimes du monopole des sociétés transnationales de l'agroalimentaire, des règles inéquitables du commerce international et de l'accaparement des terres, ces groupes nécessitent, incontestablement, une protection renforcée.

À l'origine, l'idée d'une convention ou d'une déclaration sur les droits des paysans émane du mouvement paysan international La Via Campesina, composé de quelque 164 organisations paysannes à travers 73 pays⁵⁸¹. Ce mouvement travaille sur ce dossier depuis plus de dix ans avec l'appui du Centre Europe-Tiers Monde (CETIM) et de FIAN International⁵⁸².

Ce projet de déclaration a pour but de mieux protéger les droits des personnes vivant dans les zones rurales et de leur famille, ainsi que d'améliorer leurs conditions de travail et de vie⁵⁸³. Le texte réaffirme, au profit de ce

⁵⁷⁶ *Ibid.*, para. 74 (f)

⁵⁷⁷ Conseil des droits de l'homme, « Promotion et protection des droits de l'homme des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales », A/HRC/RES/26/26, 27 juin 2014, disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/083/62/PDF/G1408362.pdf?OpenElement>.

⁵⁷⁸ *Ibid.*

⁵⁷⁹ Étude finale du Comité consultatif, A/HRC/19/75, 24 février 2012, *op. cit.*, par. 9 et suiv.

⁵⁸⁰ *Ibid.* Voir aussi CETIM, éditorial n° 46, décembre 2013, p. 2, disponible sur <http://www.cetim.ch/fr/documents/bull46fra-A4.pdf>.

⁵⁸¹ CETIM, communiqué de presse, « Victoire pour les droits des paysans à l'ONU : le Conseil des droits de l'homme renouvelle le mandat du groupe de travail intergouvernemental chargé d'élaborer une déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans ! », 13 juillet 2014, disponible sur http://cetim.ch/fr/multimedia_communique.php#victory ; Christophe Golay, « Les droits des paysans », *CETIM Cahier Critique* n° 5, *Série : droit à l'alimentation*, 2009, p. 1-23, disponible sur http://www.cetim.ch/fr/documents/cahier_5a.pdf A/HRC/19/75, 24 février 2012, par. 71.

⁵⁸² CETIM, éditorial n° 37, mai 2010, disponible sur <http://www.cetim.ch/fr/documents/bull37fra.pdf>.

⁵⁸³ « Rapport du Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur un projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales », A/HRC/26/48,

groupe, les droits existants dans les instruments internationaux et consacre, en même temps, de nouveaux droits, dont le droit à la terre, le droit concernant les semences, le droit à l'information dans le domaine agricole ou encore un meilleur accès aux moyens de production⁵⁸⁴. Il renforce ainsi la protection des droits des paysans tout en remédiant aux lacunes du cadre juridique en vigueur. Il clarifie les obligations des États et les droits spécifiques dont les paysans pourraient se prévaloir⁵⁸⁵. Ce texte constituerait incontestablement un outil important dans la lutte contre la pauvreté, les inégalités et les discriminations subies par ce groupe⁵⁸⁶. Il offrirait aux paysans un instrument important pour faire valoir leurs droits individuels et collectifs⁵⁸⁷. Pourtant, ce projet élaboré en consultation avec les organisations paysannes du monde entier s'est heurté à l'opposition de certains États occidentaux appartenant au WEOG. Ces pays ont été les seuls à avoir voté contre la résolution 21/19 de 2012 créant le groupe de travail. Parmi les 9 États qui ont voté contre cette résolution en 2012, on compte l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, les États-Unis, la Hongrie, l'Italie, la Pologne, la République tchèque et la Roumanie ; 15 États se sont abstenus et 23 États l'ont soutenue⁵⁸⁸.

Ainsi, les pays européens et les États-Unis ont fait bloc contre toute évolution allant dans le sens d'une meilleure protection des droits des paysans, freinant dès lors l'élaboration d'un nouvel instrument juridique international au profit d'un groupe particulièrement vulnérable. L'attitude des États-Unis et des pays de l'Union européenne, au début, n'a pas été en effet des plus constructives. Ces États ont tenté, lors des discussions au sein du groupe de travail, d'entraver le processus en invoquant des arguments de procédure et de fond.

Sur le fond, ces États ont estimé que les normes internationales relatives aux droits de l'homme suffisent pour protéger les paysans. Il convient, selon eux, de se focaliser sur la mise en œuvre des textes internationaux relatifs aux droits de l'homme déjà existants. Ils considèrent qu'il ne serait pas nécessaire de créer un nouvel instrument international accordant une protection spécifique et de nouveaux droits à ce groupe, y compris un droit à la terre, celui-ci n'étant pas un droit de l'homme internationalement reconnu⁵⁸⁹. Pourtant, la reconnaissance de nouveaux droits est indispensable si l'on veut promouvoir et protéger davantage les individus, y compris les paysans.

Par ailleurs, des États ont avancé que créer des groupes particuliers auxquels il est reconnu des droits spécifiques va à l'encontre de l'universalité des droits de l'homme. Cela conduit à une fragmentation du droit international des droits de l'homme. Pourtant, plusieurs instruments onusiens, contraignants ou non, protègent déjà les droits des groupes particulièrement vulnérables, qu'il s'agisse des femmes, des enfants, des autochtones, des migrants, des minorités, des personnes âgées ou encore des défenseurs des droits de l'homme.

Sur la forme, l'Union européenne et les États-Unis considéraient que le Comité consultatif n'avait jamais reçu de mandat pour élaborer un projet de déclaration sur les droits des paysans. Pour les États-Unis le Conseil n'était pas le forum adéquat pour traiter de cette question. Selon eux, cette question concerne les modèles de production agricole et relève, par conséquent, de la compétence de la FAO. Elle fait également l'objet d'un examen à l'OMC ; on ne saurait par conséquent amener le débat sur le terrain des droits de l'homme.

11 mars 2014, par. 28, disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/119/88/PDF/G1411988.pdf?OpenElement> A/HRC/26/48.

⁵⁸⁴ CETIM, éditorial n° 44, décembre 2012, p. 3, disponible sur <http://www.cetim.ch/fr/documents/bull44fra-a4.pdf>.

⁵⁸⁵ A/HRC/26/48, 11 mars 2014, *op. cit.*, par. 28.

⁵⁸⁶ CETIM, éditorial n° 46, décembre 2013, p. 3, disponible sur <http://www.cetim.ch/fr/documents/bull46fra-A4.pdf>.

⁵⁸⁷ *Ibid.* Voir aussi A/HRC/26/48, 11 mars 2014, *op. cit.*, par. 28.

⁵⁸⁸ Résolution 21/12 du Conseil, 27 septembre 2012. Adoptée à l'issue d'un vote enregistré par 23 voix contre 9, avec 15 abstentions. Les voix se sont réparties comme suit : *Ont voté pour* : Angola, Bangladesh, Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Chili, Chine, Congo, Costa Rica, Cuba, Djibouti, Équateur, Fédération de Russie, Guatemala, Inde, Indonésie, Kirghizistan, Malaisie, Ouganda, Pérou, Philippines, Thaïlande, Uruguay. *Ont voté contre* : Autriche, Belgique, Espagne, États-Unis d'Amérique, Hongrie, Italie, Pologne, République tchèque, Roumanie. *Se sont abstenus* : Arabie saoudite, Botswana, Jordanie, Koweït, Libye, Maldives, Maurice, Mauritanie, Mexique, Nigéria, Norvège, Qatar, République de Moldova, Sénégal, Suisse. Disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G12/174/71/PDF/G1217471.pdf?OpenElement>.

⁵⁸⁹ Nous précisons que le droit à la terre est proclamé dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones en son article 26.1 : « 1. Les peuples autochtones ont le droit aux terres, territoires et ressources qu'ils possèdent et occupent traditionnellement ou qu'ils ont utilisés ou acquis. »

En somme, ce ne serait pas au Conseil de régler le problème des paysans et de dicter la direction à prendre dans ce domaine, qui touche de près aux accords bilatéraux et multilatéraux portant sur les investissements dans le domaine agricole, ainsi que sur les droits de propriété intellectuelle, notamment dans le secteur des semences industrielles⁵⁹⁰.

Les États occidentaux préfèrent ainsi privilégier l'application de ces accords de commerce et d'investissement qui constituent pourtant un cadre propice aux violations des droits de l'homme, y compris ceux des paysans, comme il en ressort du rapport de l'ancien Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter. Ce rapport, soumis au Conseil en 2009, met en évidence l'impact de ces accords sur les droits de l'homme. L'ancien Rapporteur spécial a d'ailleurs élaboré dans ce rapport des principes directeurs relatifs à l'impact des accords de commerce et d'investissement sur les droits de l'homme. Ces principes visent à aider les États à s'assurer que ces accords sont compatibles avec les obligations qui leur incombent, en vertu des instruments internationaux des droits de l'homme⁵⁹¹.

Derrière ces arguments de fond et de forme, se profilent des enjeux économiques importants. Effectivement, plusieurs États opposés au projet de déclaration ont des entreprises transnationales semencières ayant leur siège sur leur territoire. Ces entreprises ont une activité économique importante. Ce sont les dispositions relatives aux droits des paysans vis-à-vis des semences qui visiblement leur pose problème, car elles affectent les droits de propriété intellectuelle, qui représentent une manne financière considérable.

Il semblerait que le projet de déclaration soit de plus en plus soutenu. En 2014, en effet, la résolution 26/26, autorisant le groupe de travail à se réunir une seconde fois, a été appuyée par un plus grand nombre d'États⁵⁹² que la résolution 21/19, adoptée en 2012. Ainsi le nombre de voix pour est passé de 23 à 29. Le nombre de voix contre a quasiment été divisé par deux, avec cinq votes : celui des États-Unis, de la République de Corée, de la République tchèque, de la Roumanie et du Royaume-Uni. Les abstentionnistes étaient au nombre de 13 États au lieu de 15.

Ce changement d'orientation dans les votes en 2014 s'explique, entre autres, par le changement dans la composition du Conseil des droits de l'homme⁵⁹³. L'élection de grands pays influents du « Sud » au sein du Conseil, tels que l'Afrique du Sud, l'Algérie, le Brésil, le Pakistan ou le Venezuela, qui soutiennent cet agenda et peuvent obtenir les votes d'autres pays, a eu un impact sur les résultats de 2014. L'appui de l'Afrique du Sud, un des pays leaders sur cette question, constitue un soutien majeur pour les « petits pays » comme la Bolivie et l'Équateur. L'Afrique du Sud est en effet un pays fort, influent et économiquement stable, capable d'obtenir le soutien d'autres grandes puissances, dont la Russie et la Chine, qui ont d'ailleurs voté pour.

De surcroît, ce vote intervient après un premier cycle de discussions sur le projet de déclaration, ce qui a probablement dû rassurer certains pays, y compris les pays européens qui s'étaient opposés à un projet de déclaration. Ainsi, les pays européens non membres du Conseil en 2012, qui le sont devenus ultérieurement, se sont abstenus, bien qu'ils n'aient pas soutenu ce projet à l'origine. Il s'agit de l'Allemagne, de l'Estonie, de l'ex-République yougoslave de Macédoine, de la France, de l'Irlande et du Monténégro. Quant à l'Autriche et à l'Italie, elles ont voté contre le projet de déclaration en 2012, puis se sont abstenues en 2014. De même, la Suisse, qui s'était abstenue lors du vote de la résolution 21/19 en 2012, a cosigné la résolution 26/26 présentée par la Bolivie lors de la 26^e session du Conseil

⁵⁹⁰ Sur les droits de propriété intellectuelle dans le secteur des semences industrielles, voir notamment « Rapport intérimaire présenté par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter, Politiques semencières et droit à l'alimentation : accroître l'agro biodiversité et encourager l'innovation », A/64/170, 23 juillet 2009, disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/424/74/PDF/N0942474.pdf?OpenElement>.

⁵⁹¹ « Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter : Principes directeurs applicables aux études de l'impact des accords de commerce et d'investissement sur les droits de l'homme », A/HRC/19/59/ Add.5, 19 décembre 2011, disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/174/72/PDF/G1117472.pdf?OpenElement>.

⁵⁹² A/HRC/RES/26/26, 27 juin 2014. Adoptée par 29 voix contre 5, avec 13 abstentions, à l'issue d'un vote enregistré. Les voix se sont réparties comme suit : *Ont voté pour* : Afrique du Sud, Algérie, Arabie saoudite, Argentine, Bénin, Brésil, Burkina Faso, Chili, Chine, Congo, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Cuba, Émirats arabes unis, Éthiopie, Fédération de Russie, Gabon, Inde, Indonésie, Kazakhstan, Kenya, Maroc, Namibie, Pakistan, Pérou, Philippines, Sierra Leone, Venezuela (République bolivarienne du), Viet Nam. *Ont voté contre* : États-Unis d'Amérique, République de Corée, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. *Se sont abstenus* : Allemagne, Autriche, Botswana, Estonie, ex-République yougoslave de Macédoine, France, Irlande, Italie, Japon, Koweït, Maldives, Mexique, Monténégro. Disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/083/62/PDF/G1408362.pdf?OpenElement>.

⁵⁹³ Sur les membres du Conseil, voir le site officiel du HCDH sur <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/Membership.aspx>.

en juin 2014⁵⁹⁴. En outre, quasiment tous les pays africains ont voté en sa faveur, alors qu'en 2012 on comptait 6 pays africains parmi les abstentionnistes. En 2014, seul le Botswana s'est de nouveau abstenu. Les pays du GRULAC ont également voté en sa faveur, à l'exception du Mexique, qui s'est encore abstenu. L'Arabie saoudite a aussi voté pour, alors qu'elle s'était abstenue en 2012. Par conséquent en 2014 les pays qui y étaient farouchement opposés sont moins nombreux.

Cela étant, dès le début de ce processus, la plupart des pays de l'Union européenne et les États-Unis ont tout fait pour que les paysans ne jouissent pas de droits plus importants qu'ils pourraient opposer aux États et aux entreprises. En adoptant de telles positions, ils défendent une vision très peu progressiste du droit international des droits de l'homme.

Selon un interlocuteur le fait que de grands pays européens se soient abstenus en 2014 ne signifie pas qu'ils sont opposés à la reconnaissance des droits des groupes, y compris les paysans. Leur vote exprimerait simplement une position de « principe », les enjeux se situant ailleurs. Cette interprétation reste plausible. Cependant, en faisant croire que le véritable problème ce sont les groupes, alors qu'en réalité ce sont leurs intérêts qu'ils veulent protéger, ces pays politisent les débats. De plus certains pays européens ont voté contre le projet de déclaration, y compris le Royaume-Uni.

Par conséquent, leur position vis-à-vis des groupes n'est pas uniquement une position de principe. Il y a une interprétation volontairement restrictive du droit international des droits de l'homme, qui a pour but de préserver des intérêts particuliers au détriment des droits d'un groupe spécifique. Quant aux pays qui s'abstiennent, ils ne se prononcent pas en leur faveur non plus, et c'est un vote en moins pour les défenseurs de la cause des paysans. Dans tous les cas, les positions adoptées par ceux qui ont voté contre ou se sont abstenus ne vont pas, de manière générale, dans le sens d'une meilleure reconnaissance des droits des paysans et des groupes.

Ces États qui adoptent une approche soi-disant universelle des droits de l'homme, mais qui refusent d'accorder des droits spécifiques pour protéger des groupes vulnérables, fragmentent en réalité l'universalité et empêchent une interprétation évolutive du droit international des droits de l'homme, qui a pour objet de mettre fin à la discrimination et, de fait, à la hiérarchie entre les victimes de violations. Les groupes ont leur place dans le processus d'universalisation des droits de l'homme et l'universalité des droits de l'homme ne peut se faire sans eux. Aucun individu, en effet, ne saurait être écarté de ce projet universel, et cela s'étend également aux personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexe (LGBTI), dont les droits semblent remis en cause au nom d'une prétendue guerre des valeurs, qui préfigure en réalité le retour en force du discours sur le relativisme culturel.

SECTION III. LE RETOUR EN FORCE DU RELATIVISME CULTUREL

Sous l'impulsion de plusieurs États, y compris des États-Unis, le Conseil a adopté sa première résolution sur l'orientation sexuelle. Cela a suscité l'opposition de plusieurs pays, qui ont décidé de riposter contre ce qu'ils qualifient d'agenda de l'Occident. Ces États ont donc soumis, en réponse à la résolution sur l'orientation sexuelle, deux résolutions : l'une portant sur la protection de la famille et l'autre sur les valeurs traditionnelles qui sont porteuses de messages spécifiques. Avec ces deux résolutions, ces États remettent ainsi à jour le relativisme culturel, qui doit être distingué de la diversité culturelle.

A. L'ORIENTATION SEXUELLE, LA PROTECTION DE LA FAMILLE ET LES VALEURS TRADITIONNELLES

Les problèmes de droits de l'homme auxquels sont confrontés les LGBT sont discutés à l'ONU depuis longtemps. En effet, les experts indépendants du système attirent l'attention de l'ONU sur cette question depuis des années. Néanmoins, jusqu'à récemment, aucun organe intergouvernemental onusien ne s'était saisi de cette question. Ce pas sera franchi en 2011 avec l'adoption, par le Conseil des droits de l'homme, de la résolution 17/19, première résolution relative à l'orientation sexuelle adoptée par un organe politique de l'ONU.

Dans sa résolution 17/19 intitulée « Droits de l'homme, orientation sexuelle et identité de genre », adoptée le 17 juin 2011⁵⁹⁵, le Conseil se dit « gravement préoccupé par les actes de violence et de discrimination, dans toutes

⁵⁹⁴ CETIM, communiqué de presse, disponible sur http://cetim.ch/fr/multimedia_communique.php#victory.

⁵⁹⁵ Conseil des droits de l'homme, « Droits de l'homme, orientation sexuelle et identité de genre », A/HRC/RES/17/19, 14 juillet 2011, disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/148/77/PDF/G1114877.pdf?OpenElement>.

les régions du monde, commis contre des personnes en raison de leur orientation sexuelle et de leur identité de genre⁵⁹⁶ ». Il souligne l'importance des principes d'égalité et de non-discrimination des individus dans la jouissance de leurs droits et libertés, tels que proclamés par la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Cette résolution permettra un véritable débat de fond sur cette question au niveau du Conseil. En effet, sur la base de la résolution 17/19⁵⁹⁷, un premier rapport sera soumis au Conseil par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme. Ce rapport fait état des lois et des pratiques discriminatoires, ainsi que des actes de violence commis contre des personnes en raison de leur orientation sexuelle et de leur identité de genre. Soumis en décembre 2011, c'est le premier rapport officiellement mandaté par l'ONU sur la question de l'orientation sexuelle⁵⁹⁸. Il sera débattu dans le cadre d'un panel de discussion tenu au Conseil en mars 2012⁵⁹⁹, qui a été spécifiquement requis par le Conseil⁶⁰⁰. Auparavant, aucune discussion formelle de la sorte n'avait été organisée au niveau intergouvernemental.

L'adoption de la résolution 17/19 et les débats qui ont suivi, sur la base du rapport du HCDH, constituent une première avancée non négligeable. La visibilité conférée à cette question par la plus haute instance politique onusienne en charge des droits de l'homme est un indicateur important de la volonté du Conseil de se saisir de cette problématique. En 2013, l'ambassadrice Eileen Donahoe, Représentante permanente des États-Unis auprès de l'ONU à Genève, accueillait avec satisfaction l'adoption de ladite résolution. Elle déclarait dans son allocution : « The Council took an important step in condemning violence and discrimination against people and asserting that it cannot be tolerated or permitted by governments. The landmark HRC resolution, led by South Africa and a cross-regional coalition, affirmed the universality of human rights and made explicit the inclusion of LGBT people in those universal protections. The resolution [...] provided an important cross-regional education moment⁶⁰¹. »

Cependant, derrière ce succès « interrégional » mis en avant par les États-Unis, transparaît en réalité une absence d'accord sur la question de l'orientation sexuelle qui, dans les faits, divise profondément. En effet, la résolution n'a pas été adoptée par consensus. Elle a été votée. Un grand nombre d'États ont voté contre, soit 19 États, et trois États se sont abstenus⁶⁰². Les États qui ont voté contre sont essentiellement les pays appartenant au groupe africain et à l'OCI⁶⁰³. La résolution a été adoptée car 23 États l'ont soutenue. Ce sont essentiellement les États du WEOG et du GRULAC⁶⁰⁴. Cela s'est donc joué à quatre voix près.

Par la suite, les États qui ont voté contre cette résolution ont soumis leurs propres résolutions pour manifester leur profond désaccord avec la résolution 17/19. Ils ont, en effet, soumis deux résolutions : l'une portant sur les valeurs traditionnelles, déposée par la Russie⁶⁰⁵, et l'autre sur la protection de la famille, soumise par un groupe

⁵⁹⁶ *Ibid.*, préambule.

⁵⁹⁷ *Ibid.*, par. 1.

⁵⁹⁸ « Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme : Lois et pratiques discriminatoires et actes de violence dont sont victimes des personnes en raison de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre », A/HRC/19/41, 17 novembre 2011, disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/170/76/PDF/G1117076.pdf?OpenElement>.

⁵⁹⁹ Pour un résumé des discussions, voir « Human Rights Council panel on ending violence and discrimination against individuals based on their sexual orientation and gender identity, Geneva, 7 March 2012, Summary of discussion », disponible sur <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Discrimination/LGBT/SummaryHRC19Panel.pdf>.

⁶⁰⁰ A/HRC/RES/17/19, *op. cit.*, par. 2.

⁶⁰¹ L'ambassadrice Eileen Chamberlain Donahoe, Représentante des États-Unis au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, « The Human Rights Council: How relevant is it and what is the role of the United States? », déclaration prononcée à Genève au Centre de politique de sécurité, 24 janvier 2013, disponible sur <http://geneva.usmission.gov/2013/01/24/ambassador-donahoe-us-working-with-partners-to-make-hrc-as-effective-as-it-can-be/>.

⁶⁰² Les trois pays qui se sont abstenus sont le Burkina Faso, la Chine et la Zambie.

⁶⁰³ Il s'agit de : Angola, Arabie saoudite, Bahreïn, Bangladesh, Djibouti, Gabon, Ghana, Jordanie, Malaisie Mauritanie, Nigéria, Ouganda, Pakistan, Qatar et Sénégal. Se sont également opposés à la résolution : Fédération de Russie, Maldives et République de Moldavie.

⁶⁰⁴ L'Argentine, la Belgique, le Brésil, le Chili, Cuba, l'Équateur, l'Espagne, les États-Unis, la France, le Guatemala, la Hongrie, le Mexique, la Norvège, la Pologne, la République de Corée, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, la Slovaquie, la Suisse, l'Ukraine et l'Uruguay. Le Japon, Maurice et la Thaïlande et se sont également joints au texte.

⁶⁰⁵ Conseil des droits de l'homme, « Promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales par une meilleure compréhension des valeurs traditionnelles de l'humanité », A/HRC/RES/16/3, 8 avril 2011, disponible sur http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/16/3.

de plusieurs États, dont le Bangladesh, la Chine, la Côte d'Ivoire, l'Égypte, la Mauritanie, la Namibie, le Maroc, l'Ouganda, le Qatar, la Russie, le Salvador, la Sierra Leone et la Tunisie⁶⁰⁶.

La contre-offensive de ces États par rapport à la question de l'orientation sexuelle montre à quel point ce sujet est sensible et complexe. Le message qui transparaît dans la résolution 17/19 est différent de celui présenté dans les résolutions relatives à la famille et aux valeurs traditionnelles.

La préoccupation principale qui ressort de la résolution 17/19 et du rapport élaboré sur la base de cette résolution est la protection des personnes LGBT contre la discrimination et la violence. La réflexion à l'origine de cette résolution part du constat que des personnes sont victimes de discriminations en raison de leur orientation sexuelle, et qu'il s'agit là d'une question de droits de l'homme, puisque les droits d'un groupe de personnes ne sont pas respectés ou reconnus. Comment faire, dès lors, dans un tel contexte, pour garantir à ces personnes une meilleure protection ?

Les États à l'origine de la résolution 17/19 ont jugé nécessaire, compte tenu des violations que subissent les personnes LGBT dans le monde, voire dans certains États en particulier, de porter cette question au niveau international pour rappeler aux États leurs obligations en la matière. Il s'agit de rappeler à ces États que discriminer des personnes, accepter qu'elles puissent subir des violences parce qu'elles ont une certaine orientation sexuelle et criminaliser certains comportements sexuels constituent une violation du droit international des droits de l'homme puisqu'ils ont souscrit à des instruments interdisant de tels actes, notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. À cette analyse, les États qui ont voté contre la résolution 17/19 opposent une autre position.

Selon ces États, la question de l'orientation sexuelle n'est pas une question de droits de l'homme ni d'obligations internationales que les États doivent respecter. Ce sujet ne relèverait pas du droit international des droits de l'homme tel qu'agréé par la communauté internationale. Ils argumentent qu'il n'est nullement fait référence à l'orientation sexuelle dans les instruments relatifs aux droits de l'homme existants, et que cette thématique ne figure pas parmi les sujets ayant fait l'objet d'un consensus dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne. Ils considèrent, par conséquent, que c'est une atteinte à l'universalité des droits de l'homme telle qu'agréée à Vienne en 1993.

En outre, parmi les États qui s'opposent à la poursuite des débats sur l'orientation sexuelle certains invoquent l'occidentalisation des droits de l'homme pour justifier leur position. Pour ces États, l'orientation sexuelle est « un agenda de l'Occident » qui veut subrepticement imposer au reste du monde une culture et des valeurs qui lui sont propres, mais ne sont pas universelles. Ils estiment qu'ils sont libres d'évoluer comme ils l'entendent et que les États occidentaux n'ont pas à leur imposer des valeurs qu'ils ne partagent pas. En voulant les contraindre, par une adhésion diplomatique plus ou moins forcée, à aller dans une direction qu'ils n'acceptent pas, les États occidentaux porteraient ainsi atteinte à leur souveraineté. Certains dénoncent un néo-colonialisme culturel.

Ils estiment que les États qui ont décidé de porter cette question au Conseil ne le ferait pas uniquement par souci d'une meilleure protection des droits des LGBT. Cette discussion serait en fait un prétexte utilisé par ces pays pour dominer une fois de plus les autres nations par l'entremise de l'ONU, en attaquant leurs valeurs. Ces États, y compris les États occidentaux, chercheraient à les stigmatiser comme étant des États arriérés, fermés à toute évolution et dont les valeurs sont incompatibles avec le modèle universel des droits de l'homme défendu à l'ONU, modèle que les Occidentaux ont construit sur la base de leur propre perception, sans intégrer la conception que d'autres se font des droits de l'homme, qui pourtant n'est pas moins acceptable.

Ces États rappellent, en quelque sorte, que la configuration des relations internationales a évolué et que, s'ils n'ont pas contribué à la définition des droits de l'homme universels en 1948 lors de l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme, ils sont aujourd'hui une force politique avec laquelle il va falloir composer. Certains considèrent encore que la Déclaration universelle est un pur produit occidental et qu'il faudrait la réviser à la lumière des différentes cultures. Ils entendent bien se faire entendre et faire en sorte que leur conception des droits de l'homme soit également prise en compte. Selon eux, il n'y a pas de raison que les États occidentaux s'approprient les droits de l'homme et fassent de leurs particularismes la référence universelle, quand les particularismes d'autres régions restent des particularismes et ne sont pas retenus comme élément de l'universalité des droits de l'homme. En somme, pourquoi la vision des États occidentaux serait toujours celle qui prime ? quelle est donc cette universalité biaisée qui n'est que celle d'un groupe d'États, en l'occurrence ceux qui dominent le monde et le système onusien parce qu'ils ont les moyens, y compris financiers, de le faire ?

⁶⁰⁶ Conseil des droits de l'homme, « Protection de la famille », A/HRC/RES/ 26/11, 16 juillet 2014, disponible sur http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/26/11.

À partir de là, ils présentent leur alternative à la vision des États qui appuient l'agenda de l'orientation sexuelle, une alternative qui situe donc le débat sur le terrain des valeurs. Cette alternative est présente dans les deux résolutions relatives à la protection de la famille et aux valeurs traditionnelles. Les messages ressortant de ces résolutions sont ceux d'un rejet de l'homosexualité, car elle serait incompatible avec les valeurs issues de leurs religions, de leurs cultures et de leurs traditions. L'homosexualité menacerait ainsi les fondements de leurs sociétés, dont le modèle de famille qu'ils défendent, à savoir le modèle familial « traditionnel », qui exclut l'homoparentalité. Avec la résolution sur la protection de la famille et celle sur les valeurs traditionnelles, certains États souhaitent anticiper d'éventuelles demandes allant dans le sens de la reconnaissance de nouveaux droits, y compris le droit au mariage homosexuel. En effet, lors des négociations du texte de la résolution sur la protection de la famille, durant la 26^e session du Conseil des droits de l'homme, tout a été entrepris par le groupe restreint, mené par l'Égypte, la Russie et la Chine, pour faire adopter leur projet de résolution sur la famille sans modification majeure, retenant une définition restrictive du mariage et excluant l'idée qu'il puisse y avoir diverses formes de famille. Or, le WEOG aurait souhaité que le texte reconnaisse l'existence de diverses formes de famille au-delà du modèle « traditionnel » défendu par ladite résolution. En l'absence de consensus, le projet de résolution sur la protection de la famille a été mis aux voix. Le texte a été adopté par 26 voix pour, 14 voix contre et 6 abstentions.

Ainsi, la question de l'orientation sexuelle est une question complexe au sein du Conseil. D'un côté, elle pose un véritable problème de droits de l'homme qu'il faut régler et, de l'autre, cette thématique soulève des questions qui renvoient de manière plus générale aux modèles de sociétés que les États et leurs populations veulent construire.

En effet, la question du modèle de société et du modèle familial est liée dans une certaine mesure aux valeurs que souhaitent promouvoir les sociétés. La manière dont la famille doit être définie ne fait pas l'unanimité, y compris en Europe, où peu de pays ont reconnu le mariage homosexuel, et où plusieurs États demeurent réticents vis-à-vis de la reconnaissance de droits liés à l'adoption, à la procréation médicalement assistée, ou encore à la gestation pour autrui en faveur des familles homoparentales⁶⁰⁷. Ainsi, une partie des États qui au sein du Conseil, estiment qu'il s'agit là d'une question de droits de l'homme universelle, font face, au niveau national, à des résistances de la part de leurs propres sociétés lorsqu'il s'agit de parler des modèles de famille. **Que doit-on faire ?** Doit-on considérer que les sociétés sont des structures complexes et lourdes exigeant, par conséquent, de laisser chaque État avancer à son propre rythme sur cette question et gérer cette problématique comme il l'entend ?

Il y a donc un véritable débat de fond qui se pose et qui est très difficile. C'est le même débat que celui qui s'est posé en France lorsque le gouvernement a décidé de soumettre le projet de loi sur le mariage entre personnes de même sexe (loi Taubira⁶⁰⁸), lequel a fait l'objet d'une forte résistance via, notamment, le mouvement de la Manif pour tous. En effet, les arguments utilisés par l'ensemble des États qui ont appuyé la résolution sur la protection de la famille au Conseil se rapprochent des arguments invoqués par les opposants à la loi Taubira en France. Bien que cela ne soit pas formulé de manière explicite au niveau du Conseil des droits de l'homme, leur point de vue est le même que celui exprimé par le mouvement de la Manif pour tous, qui considère que « le mariage ne peut être conclu qu'entre un homme et une femme, qu'un enfant ne peut être [...] issu que d'un homme et d'une femme, et doit être élevé par un père et une mère⁶⁰⁹ ».

La position des États qui ont appuyé les résolutions sur la famille et les valeurs traditionnelles est ambiguë, car elle est problématique du point de vue du respect des droits de l'homme. En effet, là où ces États pèchent dans leur position, c'est qu'ils politisent le débat en estimant qu'il s'agit d'une question opposant leurs valeurs à celles des Occidentaux et qu'ils refusent de la traiter comme une question de droits de l'homme. Ils politisent en en faisant une question de relativisme culturel, qui leur permet ainsi de contourner leurs obligations internationales relatives aux droits de l'homme, notamment le principe d'égalité et de non-discrimination. Cet argument est donc utilisé pour justifier les législations et pratiques nationales qui vont à l'encontre du droit international des droits de l'homme. Ils refusent ainsi d'avancer sur ce terrain, tant au niveau national qu'international, et n'entendent pas conformer leur droit interne au droit international des droits de l'homme au nom du relativisme culturel.

⁶⁰⁷ http://www.senat.fr/lc/lc229/lc229_mono.html.

⁶⁰⁸ Loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, disponible sur <http://www.gouvernement.fr/action/le-mariage-pour-tous>. Avec la loi du 17 mai 2013 sur le mariage pour tous, la France devient le 9^e pays européen et le 14^e pays dans le monde à autoriser le mariage homosexuel.

⁶⁰⁹ <http://www.lamanifpourtous.fr/fr/toutes-les-actualites/776-a-propos-du-depart-de-frigide-barjot>.

La question de l'orientation sexuelle est clairement une question de droits de l'homme. Traiter ce sujet sous l'angle de l'opposition entre les valeurs occidentales et celles des autres régions du monde, ce serait politiser les débats et faire du relativisme culturel la norme en instrumentalisant la diversité culturelle.

B. RELATIVISME CULTUREL OU DIVERSITE CULTURELLE ?

Le relativisme culturel ne saurait être invoqué pour ne pas respecter les droits de l'homme des LGBT⁶¹⁰ et justifier les violations qu'ils subissent dans la jouissance de leurs droits.

Nous considérons, en l'espèce, que le relativisme culturel, qui doit être distingué de la diversité culturelle, est une menace pour les droits de l'homme, car il s'agit d'un discours qui vise à s'affranchir des droits de l'homme. Interpréter les droits de l'homme à la lumière de pratiques qui les remettent en cause, alors que l'État a accepté des obligations internationales reconnaissant ces droits, est difficilement acceptable. En effet, on ne saurait admettre que des pratiques attentatoires à la dignité humaine, telles que les violences subies par les LGBT, l'emprisonnement de ces personnes et les discriminations dont elles font l'objet, puissent être justifiées par le relativisme culturel. Nous rejoignons ainsi Rosa Freedman lorsqu'elle affirme que « the notion of cultural relativism is one of the main obstacles to universal human rights protection and promotion⁶¹¹ ».

Selon nous, le relativisme culturel n'a aucune place dans l'édification de l'universalité des droits de l'homme. Il n'est ni plus ni moins qu'un détournement et une instrumentalisation de la diversité culturelle. En effet, lorsque la diversité culturelle devient un prétexte pour justifier les violations, il n'est plus question de diversité culturelle, mais de relativisme culturel. La diversité culturelle ne saurait être instrumentalisée pour s'opposer à l'universalité des droits de l'homme. Elle est, au contraire, indispensable à sa construction et à sa consolidation. C'est essentiellement dans cette optique que la diversité culturelle prend tout son sens.

Le cadre international agréé au niveau onusien est clair à ce sujet. On ne peut invoquer la diversité des cultures pour nuire aux droits de l'homme universellement acceptés. En effet, aux termes de la Déclaration et du Programme d'Action de Vienne, « même s'il convient de ne 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 fondamentales⁶¹² ». De même, dans la Déclaration et le Programme d'action de Beijing, il est demandé aux États de s'abstenir d'invoquer la coutume, la tradition ou la religion pour se soustraire à l'obligation d'éliminer la violence à l'égard des femmes.

En 2012, dans son rapport sur les valeurs traditionnelles élaboré à la demande du Conseil, en vertu de sa résolution 16/3, le Comité consultatif rappelle que « nul ne peut prétexter de la diversité culturelle pour porter atteinte à des droits de l'homme garantis par le droit international ou pour en limiter la portée et la diversité culturelle ne devrait pas être utilisée pour soutenir [...] des pratiques traditionnelles néfastes visant, au nom de la culture, à consacrer des différences qui vont à l'encontre de l'universalité, l'indissociabilité et l'interdépendance des droits de l'homme⁶¹³ ». Le Comité consultatif du Conseil considère ainsi que « la réalisation des droits [...] est un processus difficile et permanent dans lequel les États [...] coopèrent à l'échelle universelle. [...] La communauté internationale est parvenue à un consensus selon lequel toute personne [...] a le droit de jouir de tous les droits de l'homme. [...] Les États sont tenus de prendre des mesures soutenues et systématiques en vue de modifier ou d'éliminer [...] les valeurs et pratiques traditionnelles négatives⁶¹⁴. »

⁶¹⁰ Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, « Réaffirmer le caractère universel des droits de l'homme », rapport d'information, Commission des questions politiques et de la démocratie, document 12826, 13 février 2012, par. 7, disponible sur <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=13078&lang=FR>.

⁶¹¹ Rosa Freedman, *Failing to protect: the UN and the politicisation of human rights*, op. cit., p. 38.

⁶¹² A/CONF.157/23, 12 juillet 1993, par. 5.

⁶¹³ Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme, « Étude préliminaire de la façon dont une meilleure compréhension des valeurs traditionnelles de l'humanité peut contribuer à la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales », A/HRC/AC/9/2, 1^{er} juin 2012, par. 10.

⁶¹⁴ *Ibid.*, par. 75-77.

Le Conseil lui-même l'avait souligné dans ladite résolution, où il rappelle que « les traditions ne peuvent être invoquées pour justifier des pratiques préjudiciables portant atteinte aux normes et règles universelles relatives aux droits de l'homme⁶¹⁵ ».

En l'espèce, nous partageons l'avis de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui estime que « pour que les droits de l'homme puissent être considérés comme véritablement universels, il est nécessaire qu'ils s'enracinent dans des cultures différentes⁶¹⁶ ». L'universalité n'a en effet de sens que si elle laisse une place à la diversité et au pluralisme⁶¹⁷. Comme l'affirme Mikael K. Addo : « The universal respect for human rights is a social construct to which the diverse human rights actors are invited to contribute. The universality of human rights, according to this approach, is therefore a prospective and evolving process rather than set out in a particular cultural tradition⁶¹⁸. » Il rappelle que les organes de traités s'étant penchés sur cette question considèrent que la diversité culturelle et le respect universel des droits de l'homme sont complémentaires et se renforcent mutuellement, bien qu'ils soulignent la nécessité de mettre un terme aux pratiques culturelles contraires aux droits de l'homme⁶¹⁹.

Sur ce point, il faut admettre que certains Etats, y compris les États occidentaux ont du mal à accepter que les droits de l'homme universels puissent être définis sur la base de perceptions qui sont différentes des leurs. L'impression qui se dégage parfois, au niveau onusien, est que la prise en compte des différences culturelles est une menace pour les droits de l'homme universels, et si ces dernières doivent être prises en compte, cela doit se faire dans la lignée des paradigmes occidentaux. Paul Löwenthal écrit ainsi : « Il nous faut, Occidentaux, à la fois admettre que nos valeurs, notre conception de la dignité humaine et notre doctrine des droits de l'homme sont les nôtres, et que pourtant elles doivent être universelles : c'est, pour nous, non négociable⁶²⁰. »

À ce propos, Makau Wa Mutua estime qu'il est important d'intégrer tous les points de vue et de ne pas s'en tenir à un modèle unique qui serait immuable. Il indique ainsi que « the paradox of the [human rights] corpus is that it seeks to foster diversity and difference but does so only under the rubric of Western political democracy. In other words, it says that diversity is good so long as it is exercised within the liberal paradigm, a construct that for the purposes of the corpus is non-negotiable. The doors of difference appear open while in reality being shut⁶²¹. » Il souligne en outre : « Those same people who have embraced the corpus also seek to contribute to it [...]. The human rights movement must therefore not be closed to the idea of change⁶²². »

Dès lors, la diversité culturelle ne doit pas effrayer, sous prétexte que certains États l'utilisent pour parler en fait de relativisme culturel. Inversement, au lieu de chercher à contourner leurs obligations internationales à l'égard des LGBT en invoquant le relativisme culturel et l'impérialisme culturel occidental, les États prônant le respect des valeurs traditionnelles devraient plutôt se pencher sur la manière dont ils pourraient enrichir le socle universel des droits de l'homme qu'ils ont, au fur et à mesure, contribué à édifier, y compris en adhérant aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme de l'ONU. Comme l'indique Joseph Yacoub : « Le défi actuel consiste à élargir les droits universels à la diversité des cultures [...] Il ne faut pas s'en tenir à l'ethnocentrisme occidental ni à l'absolutisme des traditions culturelles⁶²³. »

⁶¹⁵ Conseil des droits de l'homme, « Promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales par une meilleure compréhension des valeurs traditionnelles de l'humanité », A/HRC/RES/16/3, 8 avril 2011, préambule, disponible sur http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/16/3.

⁶¹⁶ Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, « Réaffirmer le caractère universel des droits de l'homme », *op. cit.*, document 12826, 13 février 2012, par. 33.

⁶¹⁷ Voir Tamara Relis, « Human Rights and Southern Realities », *Human Rights Quarterly*, vol. 33, n° 2, 2011, p. 509-551.

⁶¹⁸ Michael K. Addo, « Practice of United Nations Human Rights Treaty Bodies in the Reconciliation of Cultural Diversity with Universal Respect for Human Rights », *op. cit.*, p. 661.

⁶¹⁹ *Ibid.*, p. 664.

⁶²⁰ Paul Löwenthal, « Ambiguïtés des droits de l'homme », *Revue droits fondamentaux*, n° 7, janvier 2008-décembre 2009, p. 12, disponible sur <http://www.droits-fondamentaux.org/IMG/pdf/df7pladh.pdf>.

⁶²¹ Makau Wa Mutua, « Politics and Human Rights: An Essential Symbiosis », in Michael Byers (éd.), *The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2000, 354 pages, p. 149-175, p. 174.

⁶²² *Ibid.*, p. 173.

⁶²³ Joseph Yacoub, *Réécrire la Déclaration universelle des droits de l'homme*, Desclée de Brouwer, Paris, 1998, 107 pages.

Selon nous, en politisant la question de l'orientation sexuelle, les États qui se dissimulent derrière le relativisme culturel sous-estiment leur propre potentiel. En effet, s'ils le souhaitent, ils pourraient devenir des acteurs clés de l'élaboration des droits de l'homme universels de demain, qui intégreraient réellement les cultures et les traditions de toutes les régions du monde dans ce qu'elles ont de meilleur pour chaque individu, dont la dignité est non négociable. Ainsi, Makau Wa Mutua écrit : « It is important that conversations about human rights should not be singularly obsessed with the universalization of one or another cultural model. On the contrary, the overriding objective of actors in this discourse should be the conceptualization of norms and political models whose experimental purpose is the reduction, if not the elimination, of conditions which foster human indignity⁶²⁴. » La construction et la consolidation de l'universalité face à la politisation constante des droits de l'homme représentent donc le défi majeur des années à venir. Comme le notait Stéphane Hessel : « Rien n'est acquis, tout reste à construire ou à consolider. Les droits de l'homme restent un combat toujours recommencé⁶²⁵. »

⁶²⁴ Makau Wa Mutua, « Politics and Human Rights: An Essential Symbiosis », *op. cit.*, p. 174.

⁶²⁵ Magazine *La Vie*, 10 décembre 2008.

Conclusion du chapitre I

Le compromis de Vienne portant sur l'universalité, l'indivisibilité, l'interdépendance et l'indissociabilité des droits de l'homme est fragilisé par la politisation. On assiste à une hiérarchie entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels. La reconnaissance et la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels sont encore limitées, et ces droits font l'objet d'une instrumentalisation politique dans l'enceinte du Conseil. Par ailleurs, en raison de la politisation, les groupes continuent d'être marginalisés, n'ayant pas toujours la faveur des États dans l'approche qu'ils retiennent des droits de l'homme.

La politisation se poursuit également sous les traits du relativisme culturel. Le relativisme culturel est incontestablement une menace pour l'universalité des droits de l'homme, étant donné qu'il a pour objectif de s'affranchir des droits de l'homme. Il doit être distingué de la diversité culturelle qui a toute sa place dans la construction de l'universalité des droits de l'homme.

CHAPITRE II. NOUVELLE FORME DE POLITISATION ET POLITIQUE UNIVERSELLE À BÂTIR

Ces dernières années ont été marquées par un processus d'érosion des droits de l'homme particulièrement inquiétant. La question sécuritaire est à la base de cette remise en cause profonde des droits de l'homme et de leur universalité. En effet, la primauté de la défense de l'intérêt national et de la sécurité nationale, prônés farouchement dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, a prévalu sur le respect de la dignité humaine et de l'interdiction absolue, indérogeable de la torture, qui est un acquis fondamental.

La primauté de la sécurité nationale sur le respect fondamental des droits de l'homme est à la base de ce que nous considérons être une nouvelle forme de politisation particulièrement dangereuse, en ce qu'elle déshumanise l'homme, mais également, en ce qu'elle transcende les différences entre États du Sud et États du Nord. Elle se caractérise par une complicité transfrontière mondiale entre des « monstres froids » se soutenant mutuellement, en vue de la neutralisation des droits de l'homme. Pour illustrer ce processus particulièrement dangereux, nous nous attarderons sur la marginalisation universelle caractérisée des droits de l'homme, qui a eu lieu dans le contexte de la lutte contre le terrorisme après les attentats du 11 septembre 2001, où des politiques de déshumanisation ont été mises en œuvre, y compris par des États influents qui se targuent d'être à l'avant-garde de la « civilisation » et des droits de l'homme, mais ont été les chefs de file du rejet des droits de l'homme.

Les effets néfastes de la politisation sur les droits de l'homme et leur universalité nous amènent à nous interroger sur l'existence d'une véritable politique universelle des droits de l'homme de l'ONU. Il nous semble que l'ONU manque d'un véritable projet politique universel qui fédérerait les États. Il n'y a pas de sentiment d'appartenance à un projet politique commun onusien de la part des États dans le domaine des droits de l'homme. Nous tâcherons de voir dans quelle mesure un processus qui permettrait de développer une politique commune onusienne ancrée dans l'universalité est envisageable.

SECTION I. L'ÉROSION UNIVERSELLE DES DROITS DE L'HOMME DANS LE CONTEXTE DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Le tournant pris dans le domaine des droits de l'homme après les attentats du 11 septembre 2001 est important. L'une des conséquences de ce changement a été la marginalisation des droits de l'homme pour des raisons de sécurité nationale, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Des États ont ainsi mis en place des politiques officielles ou officieuses pour développer des pratiques de défense de la sécurité nationale qui marginalisent les droits de l'homme.

Après le 11 septembre 2001, les États-Unis se sont lancés dans un processus d'érosion et de suppression des droits de l'homme avec la complicité de plusieurs États, parmi leurs partenaires et alliés, qui ont accepté de collaborer avec eux en vue de la mise en œuvre d'une politique américaine de barbarie, qui prendra une dimension mondiale.

La mise en œuvre de cette politique, qui se fera tant par la coopération de démocraties occidentales que de pays moins réputés pour leur respect des droits de l'homme, conduira ainsi à de graves violations des droits de l'homme, y compris la torture, les traitements cruels, inhumains et dégradants. La « guerre contre le terrorisme » deviendra ainsi une « guerre mondiale contre les droits de l'homme les plus fondamentaux ».

Il convient, dès lors, de se pencher sur l'entente Nord-Sud qui a caractérisé l'exécution du programme de détentions secrètes de la CIA. Nous insisterons ensuite sur la portée de l'interdiction de la torture en droit international pour souligner le degré de gravité des violations qui ont été commises, la torture étant considérée comme une norme indérogeable. Par ailleurs, nous constaterons que peu de poursuites ont été engagées, l'impunité restant encore un problème plus de dix ans après.

A. L'ENTENTE NORD-SUD DANS L'EXECUTION DU PROGRAMME DE DETENTIONS SECRETES DE LA CIA

Le programme de la CIA, connu sous le nom de « High Value Detainees » ou programme HVD (détenus de grande importance), avait pour but les enlèvements, la détention au secret, les transferts interétatiques illégaux de détenus présumés terroristes et l'institutionnalisation de la pratique de la torture. La mise en œuvre de ce programme n'a été rendue possible que dans la mesure où plusieurs pays dans le monde ont collaboré avec le gouvernement américain, que ce soit des pays asiatiques, africains, du Moyen-Orient ou occidentaux, y compris européens.

1. Le programme de détentions secrètes et de transferts illégaux de la CIA

La politique américaine qui institutionnalisa la torture, en violation de la Constitution, des lois nationales américaines et du droit international des droits de l'homme, durera huit ans, de 2001 à 2008⁶²⁶. L'institutionnalisation de la torture par les autorités américaines s'est faite par étape. Le Congrès a d'abord commencé par accorder des pouvoirs étendus au président américain, qui s'en est ensuite servi pour mener sa politique et donner son aval aux programmes de détentions secrètes de la CIA, appuyé en cela par les services juridiques.

En effet, les juristes de plusieurs départements, notamment le Département de la justice, la CIA, la Maison blanche et le Département de la défense, ont joué un rôle clé dans l'interprétation qui a été faite du droit interne et du droit international des droits de l'homme afin d'autoriser et de justifier la torture⁶²⁷.

Ces juristes ont eu recours à tous les moyens juridiques possibles pour contourner l'interdiction de la torture, telle que consacrée dans la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants des Nations Unies, le droit international humanitaire et les lois américaines. Comme le souligne Cherif Bassiouni : « [...] Their legal efforts were aimed at avoiding international and U.S. law⁶²⁸. » En sus d'élaborer des mémorandums justifiant la torture, les services juridiques ont également fourni aux autorités des opinions juridiques visant à les protéger de toute poursuite pénale, marquant ainsi du sceau de l'impunité le cadre juridique de la mise en œuvre du programme américain⁶²⁹. En somme, tout l'argumentaire juridique étayé par ces différents services consistait à vider de toute substance l'interdiction de la torture⁶³⁰.

Ainsi, le 17 septembre 2001, le Président Bush adopte une directive qui donne son aval au programme de la CIA relatif à la détention secrète de présumés terroristes liés à Al-Qaïda à l'étranger. Ce programme se caractérisera par trois volets : les enlèvements, la détention au secret et les transferts interétatiques illégaux de détenus présumés terroristes.

Les enlèvements, détentions et restitutions des présumés terroristes ont toujours eu lieu en dehors du territoire américain, où de tels actes auraient été jugés contraires à la loi et à la Constitution, et l'ensemble de ce programme a été mené en recourant à la torture. Telle était la stratégie de lutte contre le terrorisme du gouvernement du Président Bush destinée à assurer la sécurité de tous contre la menace terroriste.

Plusieurs rapports ont été élaborés au sujet de ce programme de la CIA, aux niveaux onusien, régional, européen, ainsi que par des ONG, parmi lesquels figurent notamment le rapport parlementaire du Conseil de l'Europe soumis par le Rapporteur Dick Marty en 2007⁶³¹, le rapport récent de 2013 de Open Society Justice Initiative⁶³² et l'étude

⁶²⁶ M. Cherif Bassiouni, « Reflections on the torture policy of the Bush administration (2001-2008) », in Mahnouch H. Arsanjani, Jacob Katz Cogan, Robert D. Sloane et Siegfried Wiessner (éd.), *Looking to the future, Essays on international law in honor of W. Michael Reisman*, Martinus Nijhoff Publishers, Leyde, Boston, 2011, 1 100 pages, p. 395-405. Pour une critique de la politique menée par le Président Bush, voir notamment Bill Richardson, « A new human rights agenda for the United States: new realism, human rights, and the rule of law », *Harvard Human Rights Journal*, vol. 21, 2008, p. 1-6.

⁶²⁷ M. Cherif Bassiouni, « Reflections on the torture policy of the Bush administration (2001-2008) », *op. cit.*, p. 400.

⁶²⁸ *Ibid.*, p. 399 et 340.

⁶²⁹ *Ibid.*, p. 401.

⁶³⁰ Sur les mémorandums, voir notamment Patricia Tarre Moser, « Torture papers, never again-Guarantees of non-repetition for the torture committed by the Bush administration during the "War on terror" », *Essex Human Rights Review*, numéro spécial, 2012, p. 200-217.

⁶³¹ Rapport, Rapporteur Dick Marty, « Détentions secrètes et transferts illégaux de détenus impliquant des États membres du Conseil de l'Europe : second rapport », Commission des questions juridiques et des droits de l'homme,

conjointe sur la détention secrète soumise au Conseil des droits de l'homme en 2010 par quatre procédures spéciales, à savoir les mandataires chargés de la torture, de la protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste, des disparitions forcées ou involontaires et de la détention arbitraire⁶³³.

Afin de mettre en œuvre ce programme, de nombreux individus présumés terroristes ont été enlevés dans diverses régions du monde pour être arbitrairement détenus dans des lieux secrets, sans accusation précise à leur encontre et en les soustrayant à tout contrôle judiciaire. Détenus parfois pendant plusieurs années dans les prisons secrètes de la CIA, aussi appelées « sites noirs », ils ont subi ce qu'on a appelé pudiquement des interrogatoires renforcés, qui n'étaient ni plus ni moins que des actes inadmissibles de torture, des traitements cruels, inhumains et dégradants.

Les terroristes présumés ont été soumis à des interrogatoires incessants, ont subi des violences corporelles et psychologique, avant d'être relâchés pour certains, car ils ne correspondaient pas aux individus recherchés. D'autres, encore, ont tout simplement disparu pendant des périodes indéfinies⁶³⁴ et plusieurs cas de suicide ont été avérés⁶³⁵.

Ainsi, des détenus ont été régulièrement battus, y compris à l'aide de câbles et de barres de fer, brûlés au briquet, menottés les mains derrière le dos pendant 45 jours ou encore enchaînés. Certains ont été suspendus plusieurs jours, par les pieds ou par les mains, au plafond ou sur les barres de fer traversant leur cellule. Gardés nus pendant des jours, enfermés dans l'obscurité avec un seau en guise de toilettes, des individus ont également été confinés dans une cage si petite qu'ils ne pouvaient pas se lever.

Des présumés terroristes ont eu les yeux bandés, des fers aux pieds et ont été aspergés d'eau glacée. Des personnes ont été violées, d'autres encore ont reçu des chocs électriques sur les parties génitales, les mamelons, les oreilles, les côtes, le dos. Le simulacre de la noyade, procédé qui donne à la personne interrogée l'impression de se noyer, a également été pratiqué sur des détenus. D'autres techniques impliquaient des moyens de contrainte physique et psychologique, tels que des positions de stress, l'isolement complet pouvant aller jusqu'à 28 mois, l'exposition à des températures extrêmes et à des bruits assourdissants, ou encore la privation de sommeil jusqu'à trois jours⁶³⁶.

En outre, la CIA a régulièrement organisé, en dehors de toute procédure juridique internationale ou nationale, des transferts de personnes présumées terroristes d'un pays à l'autre via des vols secrets d'avions, y compris dans des pays où ils savaient que la torture était pratiquée couramment. C'est ce que l'on a appelé le *extraordinary rendition programme* de la CIA⁶³⁷. Le rapport des experts onusiens de 2010 indique ainsi que « les États-Unis procédaient non seulement eux-mêmes à des captures, transferts et détentions dans le secret, mais transféraient aussi des personnes vers d'autres pays aux fins d'interrogatoires ou de détention sans inculpation⁶³⁸ ».

Ces transferts ont été organisés dans l'unique but de détenir et interroger ces individus secrètement, afin que les lieux de détention restent inconnus. Des individus n'ayant aucun lien avec des activités terroristes ont également été transférés⁶³⁹. Ainsi, selon le rapport de Open Society Justice Initiative, les États-Unis auraient transféré, en 2005,

Assemblée parlementaire, Conseil de l'Europe, document 11302 Rev., 11 juin 2007, disponible sur <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/2007/fdoc11302.htm>.

⁶³² Open Society Justice Initiative, *Torture CIA secret detention and extraordinarily rendition*, 2013, 212 pages, disponible sur <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/globalizing-torture-20120205.pdf>.

⁶³³ Étude conjointe sur les pratiques mondiales concernant le recours à la détention secrète dans le cadre de la lutte contre le terrorisme présentée par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Martin Scheinin ; le Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Manfred Nowak ; le Groupe de travail sur la détention arbitraire représenté par sa Vice-Présidente, Shaheen Sardar Ali ; et le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires représenté par son Président, Jeremy Sarkin, A/HRC/13/42, 19 février 2010, disponible sur <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A-HRC-13-42.pdf>.

⁶³⁴ Rapport, Rapporteur Dick Marty, document 11302 Rev., 11 juin 2007, *op. cit.*, par. 1 et 2.

⁶³⁵ A/HRC/13/42, par. 146 ; voir également Scott Horton, « The Guantánamo “Suicides”: A Camp Delta sergeant blows the whistle », *Harper's Magazine*, 18 janvier 2010, disponible sur <http://harpers.org/blog/2010/01/the-guantanamo-suicides-a-camp-delta-sergeant-blows-the-whistle/>.

⁶³⁶ Rapport, Rapporteur Dick Marty, document 11302 Rev., 11 juin 2007, *op. cit.*, par. 242-271 ; *Le Monde*, 7/08/2007, http://www.lemondefur/ameriques/article/2007/08/07/plongee-au-c-ur-des-prisons-secretes-de-la-cia_942715_3222.html.

⁶³⁷ A/HRC/13/42, par. 141 et suiv.

⁶³⁸ *Ibid.* Sur la pratique des extraditions, voir rapport OSJI (2003), *op. cit.*, p. 13 et suiv.

⁶³⁹ Rapport OSJI (2013), *op. cit.*, p. 15.

entre 100 et 150 personnes vers des pays étrangers⁶⁴⁰. Condoleezza Rice, Secrétaire d'État à l'époque, aurait défendu cette pratique « as a vital tool in combating terrorism⁶⁴¹ ».

La responsabilité des graves violations qui ont eu lieu dans ce contexte n'est pas seulement une responsabilité américaine. Elle est aussi, et surtout, le fait des gouvernements qui ont sciemment accepté cet état de choses et ont activement collaboré à l'exécution de ce programme qui a entraîné à de graves violations du droit international des droits de l'homme⁶⁴². Tout s'est fait de manière coordonnée et systématique, avec la complicité active d'un grand nombre d'États⁶⁴³, y compris « des grandes démocraties » occidentales.

2. La complicité mondiale avérée dans l'exécution du programme de la CIA

Les États impliqués dans la mise en œuvre de la politique américaine ont collaboré à divers degrés. Certains États ont abrité des prisons secrètes de la CIA sur leur territoire. D'autres ont aidé la CIA à enlever et transporter illégalement des détenus, ou ont autorisé l'utilisation de leur espace aérien et de leurs aéroports pour les vols secrets de la CIA transportant des présumés terroristes. D'autres pays ont fourni à la CIA des informations que les États-Unis ont utilisées pour détenir secrètement des personnes, les transférer, les torturer ou les faire torturer. Les agents des services secrets de certains États ont aussi participé aux interrogatoires de détenus qui se trouvaient dans d'autres pays.

Il se peut, compte tenu du caractère opaque de ces opérations, que le niveau de participation de ces États ait été plus important⁶⁴⁴. La plupart des gouvernements complices ont tout fait pour masquer la vraie nature et l'ampleur de ces opérations. De surcroît, ces pays n'ont pas fait grand-chose pour protéger les personnes détenues au secret et torturées sur leur territoire. Comme nous le verrons ci-après, très peu d'enquêtes approfondies ont été menées et de poursuites engagées.

Parmi les pays impliqués, on trouve des États de différentes régions du monde : Afrique, Amérique du Nord, Asie, Europe, Moyen-Orient et Océanie. Cinquante-quatre États ont participé à l'exécution de ce programme.

En Afrique, la complicité de plusieurs États dans le programme de détention secrète a été révélée. Il s'agit de l'Afrique du Sud, de l'Algérie, de Djibouti, de l'Égypte, de l'Éthiopie, de la Gambie, du Kenya, de la Libye, du Malawi, du Maroc, de la Mauritanie, de la Somalie et du Zimbabwe.

Au Moyen-Orient, l'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis, l'Iran, l'Iraq, la Jordanie, la Syrie et le Yémen ont également participé à l'exécution du programme de la CIA.

La première prison secrète de la CIA (ou « site noir ») en Asie aurait été établie en Thaïlande. Le présumé terroriste Abu Zubaydah y aurait été détenu après son arrestation en 2002. Il y a subi notamment le supplice de la noyade⁶⁴⁵. Comme la plupart des autres États partenaires des États-Unis, le gouvernement thaïlandais a nié en bloc ces allégations⁶⁴⁶. Parmi les autres pays d'Asie à avoir collaboré avec les Américains figurent l'Afghanistan, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, Hong Kong, l'Indonésie, la Malaisie, l'Ouzbékistan, le Pakistan, le Sri Lanka et la Turquie.

Concernant les États occidentaux, plusieurs États européens, y compris de l'Union européenne, l'Australie et le Canada ont, à divers degrés, apporté leur soutien aux États-Unis. Ainsi, au Canada, un ressortissant canadien d'origine syrienne a été appréhendé à New York par les autorités américaines sur la base d'une information erronée du Canada. Il a été emmené en Jordanie par les Américains et remis aux autorités syriennes qui l'ont torturé dans une prison au moyen de câbles et de fils électriques⁶⁴⁷.

En Europe, le rapport soumis au Conseil de l'Europe par Dick Marty en 2007 confirme que le programme HVD de détentions secrètes a été mis en place par la CIA avec la coopération d'États européens et qu'il a été tenu secret pendant de longues années, grâce à un strict respect des règles de confidentialité fixées dans le cadre de

⁶⁴⁰ *Ibid.*

⁶⁴¹ *Ibid.*

⁶⁴² Rapport, Rapporteur Dick Marty, document 11302 Rev., 11 juin 2007, *op. cit.*, par. 4.

⁶⁴³ Rapport de l'Open Society Justice Initiative (2013), *op. cit.*, p. 61-120.

⁶⁴⁴ *Ibid.*, p. 61 et suiv.

⁶⁴⁵ A/HRC/13/42, par. 108.

⁶⁴⁶ Rapport, Rapporteur Dick Marty, document 11302 Rev., 11 juin 2007, *op. cit.*, par. 70.

⁶⁴⁷ Reed Brody, *Faut-il juger Georges Bush ? Pleins feux sur un rapport qui dénonce la torture et l'impunité*, GRIP-André Versaille éditeur, Bruxelles, 2011, 124 pages, p. 92.

l'OTAN⁶⁴⁸. Les parlementaires du Conseil de l'Europe s'insurgeront ainsi de ce que « les pays européens aient fermé les yeux » sur ce qui se passait⁶⁴⁹. Le Rapporteur et parlementaire Dick Marty dénoncera « l'hypocrisie de la part des gouvernements européens » impliqués dans les détentions secrètes ou les restitutions illégales⁶⁵⁰.

Parmi les pays européens qui auraient été impliqués dans l'exécution du programme américain figurent l'Albanie, l'Allemagne⁶⁵¹, l'Autriche, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine⁶⁵², la Croatie, Chypre, la Grèce, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, l'Islande, l'Italie⁶⁵³, l'Irlande, le Kosovo⁶⁵⁴, la Lituanie⁶⁵⁵, la Macédoine⁶⁵⁶, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni⁶⁵⁷ et la Suède. Tous ces États ont autorisé le survol de leur espace aérien et l'utilisation de leurs aéroports, en vue des opérations de transferts illégaux des détenus orchestrées par la CIA.

Au demeurant, des États européens ont aussi participé aux enlèvements et aux transfèvements illégaux de détenus. C'est le cas de la Suède⁶⁵⁸, de l'Autriche⁶⁵⁹, de l'Allemagne⁶⁶⁰, de l'Italie⁶⁶¹, de la Macédoine et du Royaume-Uni⁶⁶². Ainsi, le Royaume-Uni a collaboré avec les États-Unis aux transferts de plusieurs détenus en Libye, où ils ont été torturés⁶⁶³. L'Autriche aurait procédé à l'enlèvement de deux résidents autrichiens de nationalités soudanaise et égyptienne, en coopération avec les Américains et la Jordanie. L'une des personnes enlevées a été secrètement torturée dans une prison en Jordanie⁶⁶⁴.

La Suède a appréhendé et a remis à la CIA, à l'aéroport de Stockholm, deux Égyptiens qui ont été transférés en Égypte à bord d'un avion du gouvernement américain. Ces personnes ont été régulièrement torturées, y compris par des chocs électriques et d'autres mauvais traitements, dans une prison au Caire⁶⁶⁵. L'Italie aurait été impliquée dans l'enlèvement et le transfert d'une personne égyptienne, qui a été enlevée à Milan en 2003, avant d'être transférée au Caire, où elle a été torturée par les services secrets égyptiens⁶⁶⁶. Enfin, l'Allemagne aurait eu connaissance de quatre cas de transferts et de disparitions forcées⁶⁶⁷.

Par ailleurs, les agents des services secrets de certains États européens ont eux-mêmes participé aux interrogatoires de présumés terroristes secrètement détenus à l'étranger. C'est le cas d'agents allemands, qui auraient interrogé une personne secrètement détenue en Syrie, où elle a été torturée⁶⁶⁸. De même, des agents des services de renseignement

⁶⁴⁸ Rapport, Rapporteur Dick Marty, document 11302 Rev., 11 juin 2007, *op. cit.*, résumé.

⁶⁴⁹ Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER), Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « Informations sur d'autres activités de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe », CODEXTER (2008) 35, 14 novembre 2011.

⁶⁵⁰ *Ibid.*

⁶⁵¹ Rapport, Rapporteur Dick Marty, document 11302 Rev., 11 juin 2007, *op. cit.*, par. 157, 294, 297 et suiv.

⁶⁵² *Ibid.*, par. 290 et 315.

⁶⁵³ *Ibid.*, par. 36, par. 113-297.

⁶⁵⁴ Reed Brody, *Faut-il juger Georges Bush ? Pleins feux sur un rapport qui dénonce la torture et l'impunité*, *op. cit.*, p. 82 et suiv.

⁶⁵⁵ A/HRC/13/42, par. 120-124.

⁶⁵⁶ Rapport, Rapporteur Dick Marty, document 11302 Rev., 11 juin 2007, *op. cit.*, par. 113, 275, 292, 294 et 312-314, résumé, p. 8 et 5.

⁶⁵⁷ *Ibid.*, par. 70.

⁶⁵⁸ Rapport de l'Open Society Justice Initiative (2013), *op. cit.*

⁶⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁶⁰ *Ibid.*

⁶⁶¹ *Ibid.*

⁶⁶² *Ibid.*

⁶⁶³ *Ibid.*

⁶⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁶⁵ Reed Brody, *Faut-il juger Georges Bush ? Pleins feux sur un rapport qui dénonce la torture et l'impunité*, *op. cit.*, p. 93 ; Rapport de l'Open Society Justice Initiative (2013), p. 109 et 110.

⁶⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁶⁷ A/HRC/13/42, par. 159.

⁶⁶⁸ *Ibid.*, par. 147.

britanniques ont interrogé une personne éthiopienne au Pakistan en 2002, avant qu'elle ne soit transférée au Maroc par la CIA, où elle a été détenue pendant des mois, torturée et interrogée par les autorités marocaines⁶⁶⁹.

Enfin, des États européens sont allés plus loin, dans la mesure où ils ont abrité sur leur territoire des centres de détention secrets de la CIA. Dans son rapport, Dick Marty signale l'existence de ces prisons secrètes en Europe entre 2003 et 2005, notamment en Pologne et en Roumanie⁶⁷⁰. Ce fut le cas également du Royaume-Uni, sur l'île de Diego Garcia qui est sous autorité britannique⁶⁷¹.

Ainsi, qu'ils aient été du Nord ou du Sud, des démocraties ou des dictatures, tous ces États ont été les complices d'un programme d'enlèvements, de détentions secrètes et de transferts illégaux de détenus, qui a eu recours à la torture, bien que l'interdiction de la torture soit une norme indérogeable, dont les auteurs ne sauraient restés impunis.

B. L'INTERDICTION ABSOLUE DE LA TORTURE TRANSGRESSEE, L'IMPUNITÉ PRESERVÉE

Les actes de torture pratiqués dans le cadre du programme américain de détentions secrètes et de transferts de détenus violent incontestablement le droit international des droits de l'homme. La gravité de ces violations est d'autant plus préoccupante que l'interdiction de la torture est une norme indérogeable qui relève du *jus cogens*. Une interdiction qui, par ailleurs, s'applique en tout lieu et en toutes circonstances, y compris dans le contexte de la lutte contre le terrorisme. En outre, peu de poursuites ont été engagées contre les auteurs des actes de torture et autres violations commises dans ce contexte.

1. La torture : une norme de *jus cogens* indérogeable

Plusieurs instruments internationaux affirment le caractère indérogeable de l'interdiction de la torture, à commencer par la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984. L'article 2, alinéa 2, de la Convention déclare qu'« aucune circonstance exceptionnelle, quelle qu'elle soit, qu'il s'agisse de l'état de guerre ou de menace de guerre, d'instabilité politique intérieure ou de tout autre état d'exception, ne peut être invoquée pour justifier la torture ». Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose également, en son article 7, que « nul ne sera soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants [...] ».

Au niveau régional, la torture est formellement interdite en vertu de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950⁶⁷², ainsi qu'en vertu de l'article 5 de la Convention interaméricaine des droits de l'homme du 16 décembre 1969⁶⁷³. L'interdiction de la torture est également affirmée dans l'article 5 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 27 juin 1981⁶⁷⁴.

La prohibition de la torture fait ainsi partie du « noyau dur » des droits de l'homme qui ne saurait souffrir aucune dérogation. Elle est par ailleurs considérée par une partie de la doctrine et par certaines juridictions internationales comme une norme coutumière relevant du *jus cogens*⁶⁷⁵. Le *jus cogens* est consacré par la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 dans son article 53. Il s'agit, aux termes dudit article, d'« une norme impérative du droit international général [...] acceptée et reconnue par la communauté internationale des États dans son ensemble

⁶⁶⁹ Rapport de l'Open Society Justice Initiative (2013), p. 113 ; A/HRC/13/42, par. 153.

⁶⁷⁰ Rapport, Rapporteur Dick Marty, document 11302 Rev., 11 juin 2007, *op. cit.*, par. 7, 33 et 179.

⁶⁷¹ Rapport de l'Open Society Justice Initiative (2013) ; A/HRC/13/42, par. 127.

⁶⁷² Article 3 : « Interdiction de la torture : Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. »

⁶⁷³ Article 5.2 : « Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Toute personne privée de sa liberté sera traitée avec le respect dû à la dignité inhérente à la personne humaine. »

⁶⁷⁴ Article 5 : « Tout individu a droit au respect de la dignité inhérente à la personne humaine et à la reconnaissance de sa personnalité juridique. Toutes formes d'exploitation et d'avilissement de l'homme notamment l'esclavage, la traite des personnes, la torture physique ou morale, et les peines ou les traitements cruels inhumains ou dégradants sont interdites. »

⁶⁷⁵ Sur le *jus cogens*, voir notamment Gérard Cohen-Jonathan, « Conclusions générales : La protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international », *op. cit.*, p. 331 et suiv. ; Frédéric Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 79 et suiv. ; Jean-François Flauss, « Rapport général : La protection des droits de l'homme et les sources du droit international », *op. cit.*, p. 71 et suiv. ; Emmanuel Decaux, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 35 et suiv. ; Jean Combacau et Serge Sur, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 49 et suiv.

en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère ».

Ce sera le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) qui, le premier, reconnaîtra ce caractère à la prohibition de la torture. Il affirme ainsi, dans son arrêt *Furundžija* du 10 décembre 1998: « En raison de l'importance des valeurs qu'il protège, ce principe est devenu une norme impérative ou *jus cogens*, c'est-à-dire une norme qui se situe dans la hiérarchie internationale à un rang plus élevé que le droit conventionnel et même que les règles du droit coutumier "ordinaire". La conséquence la plus manifeste en est que les États ne peuvent déroger à ce principe par le biais de traités internationaux, de coutumes locales ou spéciales ou même de règles coutumières générales qui n'ont pas la même valeur normative⁶⁷⁶. »

Selon le Tribunal, la valeur de *jus cogens* reconnue à l'interdiction de la torture confirme qu'il s'agit désormais d'une norme parmi les plus fondamentales de la communauté internationale, d'une « valeur absolue que nul ne peut transgresser⁶⁷⁷ », que ce soit les États ou les individus sur lesquels ils ont autorité.

La jurisprudence du Tribunal sera reprise par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt *Al Adsani c. Royaume-Uni* du 21 novembre 2001. La Cour admet en effet que « l'interdiction de la torture est devenue une règle impérative du droit international⁶⁷⁸ ». La Cour interaméricaine des droits de l'homme retient la même interprétation et considère que l'interdiction de la torture résultant de l'article 5, alinéa 2, de la Convention interaméricaine des droits de l'homme est une norme de *jus cogens*⁶⁷⁹.

Par ailleurs, si l'interdiction de la torture se veut absolue, le champ d'application de cette prohibition s'étend en tout lieu et en toutes circonstances, y compris celles liées aux activités terroristes. Cette précision concernant le terrorisme a été apportée en 2008 par le Comité contre la torture dans son interprétation de l'article 2 de la Convention contre la torture. L'article 2 dispose qu'aucune circonstance exceptionnelle, quelle qu'elle soit, ne peut être invoquée pour justifier la torture. Parmi ces circonstances figurent l'état de guerre, la menace de guerre, l'instabilité politique intérieure ou tout autre état d'exception. Toutefois, il n'y a aucune référence à la menace terroriste. Le Comité contre la torture a, dès lors, interprété les circonstances exceptionnelles comme incluant « toute menace d'acte terroriste ou de crime violent ainsi que le conflit armé, international ou non international⁶⁸⁰ ».

En outre, le Comité précise que les États ne peuvent, sous prétexte de leur sécurité nationale, justifier la torture. Le Comité affirme ainsi rejeter « catégoriquement la pratique profondément préoccupante consistant pour les États à tenter de justifier la torture ou les mauvais traitements par la nécessité de protéger la sécurité publique ou d'éviter une situation d'urgence, que ce soit dans les situations susmentionnées ou dans toute autre situation⁶⁸¹ ». C'est également le point de vue qui avait été exprimé par la Cour européenne des droits de l'homme, qui reconnaît que les États peuvent rencontrer des difficultés pour se protéger des actes terroristes, tout en précisant que cela ne remet pas en cause le caractère absolu de l'interdiction de la torture, des traitements cruels, inhumains ou dégradants⁶⁸².

En 2002, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a entériné la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dans les lignes directrices qu'il a adoptées sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme. Aux termes des lignes directrices du Comité des ministres, « le recours à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants est prohibé en termes absolus, en toutes circonstances, notamment lors de l'arrestation, de l'interrogatoire et de la détention d'une personne soupçonnée d'activités terroristes ou condamnée pour de telles activités, et quels qu'aient été les agissements dont cette personne est soupçonnée ou pour lesquelles elle a été

⁶⁷⁶ TPIY, *Le Procureur c. Anto Furundžija*, affaire n° IT-95-17/1-T10, Chambre de première instance II, jugement, 10 décembre 1998, par. 151.

⁶⁷⁷ *Ibid.*, par. 154.

⁶⁷⁸ CEDH, *Al Adsani c. Royaume-Uni*, requête n° 35763/97, arrêt (Grande Chambre), 21 novembre 2001.

⁶⁷⁹ Voir notamment CEDH, *De la Cruz Flores c. Pérou*, 18 novembre 2004, Série C, n° 115, par. 125 ; *Tibi c. Équateur*, 7 septembre 2004, Série C, n° 114, par. 143 ; *Caesar c. Trinité-et-Tobago*, 11 mars 2005, Série C, n° 123, par. 59.

⁶⁸⁰ Comité contre la torture, Observation générale n° 2. Application de l'article 2 par les États parties, CAT/C/GC/2, 24 janvier 2008, par. 5 disponible sur http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fc%2fGC%2f2&Lang=en.

⁶⁸¹ *Ibid.*

⁶⁸² CEDH, *Chahal c. Royaume-Uni*, requête n° 22414/93, arrêt (Grande Chambre), 15 novembre 1996, par. 79 ; CEDH, *Irlande c. Royaume-Uni*, arrêt, 18 janvier 1978, série A, n° 25, par. 163.

condamnée⁶⁸³ ». Le Comité souligne, en outre, que « les États ne peuvent [...] en aucun cas et quels qu'aient été les agissements de la personne soupçonnée d'activités terroristes [...] déroger [...] à l'interdiction de la torture ou des peines ou traitements inhumains⁶⁸⁴ ».

Enfin, il convient de préciser que l'étendue territoriale de la Convention contre la torture va au-delà du territoire des États parties, contrairement à ce qui avait été avancé par l'administration Bush pour exclure du champ d'application de la Convention les transferts de détenus opérés dans le cadre des restitutions extrajudiciaires et les actes de torture perpétrés en dehors de son territoire. L'interprétation du Comité contre la torture à ce propos est sans équivoque. Dans son observation générale n° 2 précitée, il précise : « Le paragraphe 1 de l'article 2 impose à tout État partie de prendre des mesures efficaces pour empêcher que des actes de torture ne soient commis non seulement sur son propre territoire mais aussi "dans tout territoire sous sa juridiction". Le Comité considère que le "territoire" s'étend à toutes les régions sur lesquelles l'État partie exerce de fait ou de droit, directement ou indirectement, en tout ou en partie, un contrôle effectif, conformément au droit international. Il considère que la référence à "tout territoire" [...] concerne les infractions commises non seulement à bord d'un navire ou d'un aéronef immatriculé sur le registre d'un État partie, mais aussi pendant une occupation militaire ou des opérations de maintien de la paix et dans des lieux tels qu'une ambassade, une base militaire, des locaux de détention ou tout autre espace sur lequel un État partie exerce un contrôle effectif. [...] la notion de "territoire" à l'article 2 doit s'étendre en outre aux situations dans lesquelles l'État partie exerce, directement ou indirectement, de fait ou de droit, un contrôle sur des détenus⁶⁸⁵. »

Auparavant, en 2006, le Comité avait d'ailleurs rappelé au gouvernement américain, lors de l'examen du rapport périodique soumis au Comité par les États-Unis, qu'ils « devaient reconnaître et garantir que les dispositions de la Convention qui visent expressément les "territoires sous la juridiction" de l'État partie s'appliquent et bénéficient pleinement à toutes les personnes placées sous leur juridiction, quelles qu'elles soient et où qu'elles se trouvent dans le monde⁶⁸⁶ ».

Bien que l'interdiction absolue et indérogeable de la torture relève du *jus cogens*, les États-Unis et les États qui les ont suivi dans cette politique ont inversé ce principe, la torture devenant la règle et l'interdiction une exception. Étant donné l'impact négatif que la politique américaine de torture, de détentions secrètes et arbitraires et de transferts illégaux des détenus a eu sur son image et sa crédibilité, des personnes innocentes ayant été torturées et certaines étant décédées sans que cela n'ait été « productif », il était « normal » qu'un minimum de responsabilité soit assumée et que des garanties soient présentées pour éviter de telles exactions. Il semblerait que l'administration Obama ait fait des efforts en ce sens.

2. Impunité persistante : des poursuites pénales limitées

Le premier geste symbolique fait par Barack Obama après son élection à la présidence en 2009 a été de signer des actes officiels interdisant la torture et de s'engager à fermer le centre de détention de Guantanamo Bay. Un nouveau manuel de l'armée, le *US Army Field Manual*, relatif aux techniques d'interrogatoires légaux et illicites a été adopté. Il interdit notamment la pratique du simulacre de noyade qui avait été utilisée sous l'administration Bush⁶⁸⁷. En outre, en août 2014, le Président Obama reconnaissait publiquement que son pays avait pratiqué la torture.

Cependant, en dépit de ces initiatives, aucun processus n'a été entamé par le nouveau Président pour juger les personnes responsables. Ce choix a notamment été déploré par Human Rights Watch qui regrette que « le Président Obama ait traité la torture comme s'il s'agissait d'une politique regrettable, alors que c'est un crime⁶⁸⁸ ».

⁶⁸³ Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme adoptées par le Comité des Ministres lors de sa 804^e réunion (11 juillet 2002), 11 juillet 2002, point IV, disponible sur http://www.coe.int/t/dlapil/cahdi/Source/Docs2002/H_2002_4F.pdf.

⁶⁸⁴ *Ibid.*, point XV.

⁶⁸⁵ CAT/C/GC/2, 24 janvier 2008, *op. cit.*, par. 5.

⁶⁸⁶ Comité contre la torture, *Examen des rapports périodiques soumis par les États parties en application de l'article 19 de la Convention. Conclusions et recommandations du Comité contre la torture*, CAT/C/USA/CO/2, 25 juillet 2006, par. 15, disponible sur http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fUSA%2fCO%2f2&Lang=en.

⁶⁸⁷ Reed Brody, *Faut-il juger Georges Bush ? Pleins feux sur un rapport qui dénonce la torture et l'impunité*, *op. cit.*, p. 32 et suiv.

⁶⁸⁸ *Ibid.*

De même, le Président Obama n'a toujours pas rendu public le rapport du Sénat sur les techniques d'interrogatoire employées par la CIA après le 11 septembre 2001, qui détaille comment les agents de la CIA ont torturé les détenus. La publication de ce rapport, qui permettrait de mesurer l'ampleur du recours à la torture, a été maintes fois repoussée, la CIA s'opposant à ce que certaines informations soient déclassifiées⁶⁸⁹. Pourtant, en avril 2014, le Sénat a voté en faveur de la publication d'une partie dudit rapport⁶⁹⁰.

De manière générale, quasiment aucune poursuite pénale n'a été engagée dans les États qui ont été impliqués. Il y a eu des arrangements financiers, notamment au Canada, où le gouvernement a présenté des excuses officielles à une victime transférée et torturée en Syrie, lui versant par la même occasion une compensation financière⁶⁹¹. L'Australie, le Royaume-Uni et la Suède ont également indemnisé des personnes victimes de transferts illégaux. En Australie et au Royaume-Uni, cela s'est réalisé dans le cadre d'arrangements confidentiels pour éviter des procès⁶⁹².

L'Italie fait figure d'exception. En effet, le 4 novembre 2009, un juge italien a déclaré coupables *in absentia* plusieurs agents de la CIA, ainsi que des officiers italiens, pour leur participation dans la reddition d'un détenu présumé terroriste. Ils seront condamnés à des peines allant de sept à neuf ans d'emprisonnement et à un dédommagement financier de la victime⁶⁹³.

La Cour européenne a également condamné la Macédoine en 2012 et la Pologne en 2014. Ainsi, dans l'arrêt *El-Masri c. l'ex-République yougoslave de Macédoine* du 13 décembre 2012, la Cour a jugé l'ex-République yougoslave de Macédoine responsable des actes de torture et des mauvais traitements subis par le plaignant El-Masri en Macédoine et après son transfert aux autorités américaines dans le cadre d'un transfert extrajudiciaire⁶⁹⁴.

Concernant la Pologne, elle a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme, le 24 juillet 2014, pour sa complicité dans la mise en place du programme de prisons secrètes de la CIA et pour son rôle dans les tortures subies sur son territoire en 2002-2003 par Abou Zubaydah, un Palestinien de 43 ans, et par Abd al Rahim al Nashiri, un Saoudien de 49 ans, avant que ceux-ci ne soient transférés à la base américaine de Guantanamo. Ces derniers avaient plaidé que les autorités de Varsovie, « en toute connaissance de cause et de manière délibérée », avaient autorisé la CIA à les détenir au secret pendant plusieurs mois en Pologne, où ils ont été torturés, notamment par la technique du simulacre de la noyade.

Ainsi, dans les deux affaires [*Al Nashiri c. Pologne* et *Husayn (Abou Zubaydah) c. Pologne*], la Cour « juge [...] que la Pologne a coopéré à la préparation et à la mise en œuvre des opérations de remise, de détention secrète et d'interrogatoire menées par la CIA sur son territoire, ce en autorisant la CIA à utiliser son espace aérien et son aéroport, en étant complice du camouflage des mouvements de l'avion de remise et en fournissant un support logistique et des services, dont des dispositions spéciales en matière de sécurité, une procédure d'atterrissage spéciale, le transport des équipes de la CIA avec des détenus par voie terrestre, et la mise à disposition de la base de Stare Kiejkuty pour les détentions secrètes de la CIA⁶⁹⁵ ».

La Cour conclut à la violation de l'article 3 de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) relatif à l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants. En effet, selon la Cour : « Les traitements infligés aux requérants par la CIA pendant leur détention en Pologne s'analysent en des actes de torture⁶⁹⁶. » Elle indique : « Sachant que les mauvais traitements et sévices infligés aux terroristes présumés détenus sous la garde des autorités américaines étaient largement connus du public, la Pologne aurait dû savoir que, en permettant à la

⁶⁸⁹ Human Rights Watch, « Dispatches: Nobel Laureates Press Obama on CIA Torture », 27 octobre 2014, disponible sur <http://www.hrw.org/news/2014/10/27/dispatches-nobel-laureates-press-obama-cia-torture>.

⁶⁹⁰ Human Rights Watch, « US: Vote on CIA Torture Report a First Step, Senate Committee Should Declassify », 3 avril 2014, disponible sur <https://www.hrw.org/news/2014/04/03/us-vote-cia-torture-report-first-step>.

⁶⁹¹ Reed Brody, *Faut-il juger Georges Bush ? Pleins feux sur un rapport qui dénonce la torture et l'impunité*, op. cit., p. 92 et suiv.

⁶⁹² Rapport de l'Open Society Justice Initiative (2013), op. cit., p. 7.

⁶⁹³ Ibid., p. 7 ; Reed Brody, *Faut-il juger Georges Bush ? Pleins feux sur un rapport qui dénonce la torture et l'impunité*, op. cit., p. 94.

⁶⁹⁴ CEDH, unité de la presse, *Fiche thématique : Lieux de détention secrets*, juillet 2014, disponible sur http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Secret_detention_FRA.PDF.

⁶⁹⁵ CEDH, communiqué de presse du Greffier de la Cour, CEDH 231 (2014), 24/07/2014, *Remise par la CIA dans des lieux de détention secrets en Pologne de deux hommes soupçonnés d'actes terroristes*, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-4832214-5894817>.

⁶⁹⁶ Ibid.

CIA de détenir de telles personnes sur son territoire, elle leur faisait courir un risque sérieux de subir des traitements contraires à la Convention⁶⁹⁷. »

Par ailleurs, une plainte a également été déposée dans ce contexte devant la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples concernant Djibouti. Elle a été jugée irrecevable par la Commission africaine lors de sa 55^e session ordinaire, le 28 avril 2014⁶⁹⁸. Ainsi, les cas de poursuites ayant donné lieu à des condamnations sont peu nombreux, bien que certaines affaires soient pendantes⁶⁹⁹, y compris devant la Cour européenne des droits de l'homme concernant l'Italie, la Roumanie et la Lituanie⁷⁰⁰.

Les violations extrêmement graves qui ont été perpétrées dans le cadre du programme de détentions secrètes et de transferts illégaux de détenus de la CIA ne sauraient rester impunies. Ce chapitre doit en effet être clos avec dignité. Par ailleurs, il révèle à quel point la politisation poussée à l'extrême peut être particulièrement néfaste pour les droits de l'homme et soulève la question de la nécessité d'une politique commune onusienne, solide et réellement universelle.

SECTION II. VERS UNE POLITIQUE ONUSIENNE DES DROITS DE L'HOMME RÉELLEMENT UNIVERSELLE ?

La politisation, dont nous avons pu démontrer les conséquences néfastes sur les droits de l'homme et leur universalité, est liée à l'absence d'un véritable projet politique commun, solidement ancré, sur l'universalité des droits de l'homme. En effet, les perspectives sont fragmentées et éclatées, comme on a pu le constater tant au niveau des modalités de la coopération que de la reconnaissance effective de l'universalité des droits de l'homme. Il conviendrait, selon nous, de s'inscrire désormais dans un processus qui permettrait le développement d'une politique générale des droits de l'homme impliquant des orientations spécifiques, la mise en œuvre effective de principes directeurs clés et des moyens d'action renforcés, y compris au niveau institutionnel.

Ce processus pourrait ainsi s'appuyer sur une approche globale qui aurait pour assise le principe de l'universalité, renforcerait le rôle des acteurs non gouvernementaux, qui sont des partenaires indispensables, et comblerait le vide institutionnel caractérisé par l'absence d'une cour internationale des droits de l'homme. Il s'agirait, également, d'exploiter les potentialités de l'EPU pour assurer la mise en œuvre effective des engagements pris par les États dans le cadre de ce mécanisme. En outre, il conviendrait de garantir une plus grande cohérence institutionnelle et financière. Les inconsistances subsistent au niveau onusien, laissant transparaître l'absence d'un projet politique commun. Enfin, les obligations juridiques des États découlant du droit international des droits de l'homme doivent être au centre de cette politique. En effet, le juridique doit prendre toute sa place dans ce projet, les États ayant tendance à contourner leurs obligations et à vouloir être liés le moins possible par des instruments juridiques contraignants.

A. LA CONSOLIDATION DE L'UNIVERSALITE DES DROITS DE L'HOMME

D'après Jack Donnelly : « Human rights as an international political project are closely tied to claims of universality⁷⁰¹. » En effet, l'universalité est la pierre angulaire du système de protection des droits de l'homme de l'ONU. Elle est « cruciale pour l'action des Nations Unies dans ce domaine⁷⁰² ». Par conséquent, elle doit être le pilier fondamental de la politique onusienne des droits de l'homme. Effectivement, la Déclaration universelle des droits de l'homme a été acceptée par la plupart des États membres comme « une norme commune que tous les peuples et toutes les nations devraient atteindre⁷⁰³ ». Les États membres se sont également engagés, en vertu de la Charte de

⁶⁹⁷ *Ibid.*

⁶⁹⁸ CADHP, *Communication 383/10 Mohamed Abdullah Saleh Al-Asad, The Republic of Djibouti*, 28 avril 2014, par. 183 : « In view of the foregoing, the African Commission on Human and Peoples' Rights declares this Communication Inadmissible for incompatibility with the Charter in terms of Article 56(2) of the Charter », disponible sur http://www.achpr.org/files/sessions/55th/communications/383.10/achpr55_383_10_eng.pdf.

⁶⁹⁹ Rapport de l'Open Society Justice Initiative (2013), *op. cit.*, p. 8.

⁷⁰⁰ CEDH, unité de la presse, Fiche thématique : Lieux de détention secrets, juillet 2014, *op. cit.*

⁷⁰¹ Jack Donnelly, « The relative universality of human rights », *Human Rights Quarterly*, vol. 29, 2007, p. 281-306.

⁷⁰² Theo C. van Boven, « Politisation et droits de l'homme », *op. cit.*, p. 127.

⁷⁰³ Préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

l'ONU, à assurer « le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion⁷⁰⁴ ».

L'universalité signifie que les droits de l'homme s'appliquent à tous les individus, en tout temps et en tout lieu⁷⁰⁵. Elle est inséparable de l'indissociabilité, de l'indivisibilité et de l'interdépendance des droits de l'homme qui en résultent. L'application de ce triptyque fondamental, affirmé dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, ne devrait souffrir aucune exception. En effet, la Déclaration de Vienne constitue le plus beau compromis politique auquel les États membres sont parvenus. Elle a permis de concilier les droits de l'homme et leur universalité ; une universalité qui a été désavouée pendant des siècles comme l'attestent la colonisation, l'esclavage, l'apartheid, la ségrégation raciale, les camps de concentration et l'extermination des populations juives durant la Seconde Guerre mondiale, les génocides au Rwanda et en ex-Yougoslavie et tant d'autres crimes graves. Comme le soulignent Jean-Philippe Thérien et Philippe Joly : « Following Vienna, the idea that human rights form an indivisible “package” was established as a fundamental tenet of the UN ideology⁷⁰⁶. » Le paragraphe 5 de la Déclaration de Vienne affirme ainsi que « tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. La communauté internationale doit traiter des droits de l'homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant la même importance⁷⁰⁷. »

Les personnalités qui ont occupé les postes de Secrétaire général et de Haut-Commissaire aux droits de l'homme n'ont cessé de déplorer la tendance des États à hiérarchiser les différents droits. Kofi Anan affirmait ainsi : « One cannot pick and choose among human rights, ignoring some while insisting on others⁷⁰⁸. » Mary Robinson, Louise Arbour, Navi Pillay et Ban Ki-moon ont également rappelé qu'aucune distinction entre les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels ne devait être opérée⁷⁰⁹. En effet, toute approche sélective des droits de l'homme porte atteinte à leur universalité. Boutros-Ghali affirmait ainsi, à l'ouverture de la Conférence de Vienne : « Civil and political rights are equally important and worthy of attention⁷¹⁰. »

Seul le respect effectif de ces principes peut faire obstacle à la fausse hiérarchie entre les droits, en particulier l'exclusion de certains droits, à laquelle de nombreux États procèdent, comme on a pu le constater à travers la hiérarchie observée entre les droits économiques, sociaux et culturels et les droits civils et politiques. Ces droits ne sont pas placés sur un pied d'égalité et sont soumis à des régimes juridiques différents au niveau national. En outre, la subordination des droits de l'homme les plus fondamentaux au concept de sécurité nationale, qui a conduit à placer des individus présumés terroristes en dehors de la protection du droit international des droits de l'homme, leur déniait ainsi le droit d'être reconnus comme des personnes, confirme que l'universalité n'est pas un simple principe et qu'elle nécessite d'être respectée et consolidée. L'universalité signifie que la communauté internationale rejette tout assujettissement injustifié des droits de l'homme aux intérêts supérieurs d'un État ou d'une société, au détriment de la dignité humaine. Elle implique également que les disparités économiques et le sous-développement ne peuvent être invoqués pour justifier une quelconque différenciation entre les droits de l'homme. De même, comme nous l'avons indiqué auparavant, l'universalité exclut toute politique basée sur le relativisme des droits de l'homme, qui conduirait à des violations des droits de l'homme et remettrait en cause les principes fondamentaux de la dignité et de la non-discrimination. Enfin, parce que les droits de l'homme sont indivisibles, interdépendants et indissociables, toutes les violations, sans exception, doivent être condamnées, peu importe l'État concerné. Proclamer l'universalité, c'est donc aussi refuser les doubles standards dans le traitement des violations.

Les États membres ont par ailleurs réaffirmé leur engagement en vue du respect universel des droits de l'homme lors du Sommet mondial en 2005. Ils ont réitéré leur attachement à l'universalité, l'indivisibilité, l'indissociabilité et

⁷⁰⁴ Article 55, c de la Charte des Nations Unies.

⁷⁰⁵ Sur l'universalité, voir notamment Thierry Garcin, « Les droits de l'homme à l'épreuve de l'universalité », *Relations internationales*, n° 132, vol. 4, p. 41-50 ; Petros J. Pararas, « L'impossible universalité des droits de l'homme », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n° 8, 2011, p. 3-22.

⁷⁰⁶ Jean-Philippe Thérien et Philippe Joly, « “All human rights for All”: the United Nations and human rights in the Post-Cold War Era », *Human Rights Quarterly*, vol. 36, 2014, p. 373-396.

⁷⁰⁷ Nations Unies, A/CONF.157/22, 12 juillet 1993.

⁷⁰⁸ Kofi Anan, « Universal Declaration of Human Rights illuminates global pluralism and diversity », 10 décembre 1997.

⁷⁰⁹ Jean-Philippe Thérien et Philippe Joly, « “All human rights for All”: the United Nations and human rights in the Post-Cold War Era », *op. cit.*, p. 382.

⁷¹⁰ Déclaration du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies faite à l'ouverture de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, A/CONF.157/22, 12 juillet 1993.

l'interdépendance des droits de l'homme, en des termes sans équivoque. Au paragraphe 13 du document final, ils réaffirment « le caractère universel, indivisible, interdépendant et indissociable de tous les droits de l'homme⁷¹¹ ». Au paragraphe 120, les États déclarent que « l'universalité des [...] droits et libertés ne saurait être mise en question⁷¹² ». Enfin, au paragraphe 121, ils indiquent que « tous les droits de l'homme et libertés fondamentales sont universels, indivisibles, indissociables et interdépendants et se renforcent mutuellement, que tous les droits de l'homme doivent être considérés comme d'égale importance, et qu'il faut se garder de les hiérarchiser ou d'en privilégier certains⁷¹³ ».

Cet engagement politique, qui a été pris lors du Sommet mondial alors qu'au même moment des États torturaient secrètement des êtres humains dans les prisons secrètes de la CIA, ne peut pas se limiter à un engagement de principe. L'universalité doit rester une réalité ancrée dans le quotidien de chaque personne relevant de la juridiction de chaque État membre. L'universalité des droits de l'homme ne doit pas devenir un luxe, car elle est inhérente à la dignité humaine, qui n'est « ni morcelable ni divisible⁷¹⁴ ». Porter atteinte à l'universalité des droits de l'homme c'est traiter avec mépris la dignité humaine. Par ailleurs, tous les acteurs, y compris les acteurs non gouvernementaux, doivent concourir à la réalisation universelle des droits de l'homme. Leur rôle doit par conséquent être renforcé.

B. RENFORCER LE RÔLE DES ACTEURS NON GOUVERNEMENTAUX

Les acteurs non gouvernementaux tels que les ONG et les experts indépendants sont des éléments clés du système de promotion et de protection des droits de l'homme de l'ONU. Les relations entre ces acteurs et l'ONU doivent être consolidées, les ONG et les experts étant de véritables partenaires. En outre, l'architecture institutionnelle de l'ONU doit être améliorée pour que son efficacité dans le traitement des violations soit assurée. Il conviendrait, à cet effet, de créer une cour internationale des droits de l'homme.

1. Le rôle et la participation majeurs des acteurs non gouvernementaux

1) *Le rôle central des procédures spéciales*

Les procédures spéciales représentent un atout indéniable pour le système. En effet, ces experts soumettent des rapports annuels au Conseil des droits de l'homme, et à l'Assemblée générale. Ils traitent aussi des cas individuels de violations par le biais de lettres d'allégation ou d'appels urgents envoyés aux gouvernements. Ils effectuent aussi des visites dans les pays, publient des communiqués de presse et font des déclarations publiques. Ils mènent, en outre, un dialogue interactif avec la communauté internationale au Conseil des droits de l'homme et souvent, également, à la Troisième Commission de l'Assemblée générale. En octobre 2013, on comptait 51 procédures spéciales (37 mandats thématiques et 14 mandats concernant des pays ou territoires) et 72 titulaires de mandat⁷¹⁵.

La parole, l'autorité, l'expertise et la haute moralité de ces experts indépendants sont généralement reconnues et très respectées, notamment par la société civile qui agit aux niveaux national, régional et international. Ils jouissent d'une réputation de fiabilité et d'objectivité très importante et ont accès à des sources d'information privilégiées. Leurs rapports et leurs communiqués de presse sont des outils indispensables à l'opinion publique, aux organisations de la société civile, aux médias, aux partis d'opposition et à la communauté internationale, pour faire pression et exiger des gouvernements des changements au niveau national. Comme le rappelle Philip Alston : « SRs do or at least can exercise significant powers. Some reports [...] do indeed succeed in exacting a significant degree of accountability from the governments or other actors concerned⁷¹⁶. » Leur action peut conduire, par exemple, à la suspension d'une exécution capitale ou d'une expulsion vers un pays où une personne subirait des actes de torture, à la fermeture de prisons, à la révocation d'officiels de haut niveau ; elle peut aussi influencer les campagnes électorales, menacer la stabilité d'un gouvernement ou remettre en question des politiques nationales importantes. Il convient de

⁷¹¹ A/RES/60/1, 24 octobre 2005, *op. cit.*, par. 13.

⁷¹² *Ibid.*, par. 120.

⁷¹³ *Ibid.*, par. 121.

⁷¹⁴ Frédéric Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 204.

⁷¹⁵ <http://www2.ohchr.org/english/>.

⁷¹⁶ Philip Alston, « Hobbling the Monitors: Should UN Human Rights Monitors be Accountable? », *op. cit.*, p. 616 et 617.

souligner que toutes les procédures spéciales n'ont pas la même influence ; cela dépend de la nature du mandat et de la personnalité du titulaire du mandat⁷¹⁷.

Cependant, la non-coopération des États avec les procédures spéciales restent un défi majeur auquel elles font face, en plus des tentatives menées par les États pour limiter leur indépendance. En effet, les États n'autorisent pas toujours la visite des experts sur leur territoire, malgré les invitations dites « permanentes » que plus de la moitié des États membres de l'ONU, toutes régions confondues, ont adressées aux procédures spéciales thématiques.

Au 1^{er} janvier 2014, 108 États avaient adressé une invitation permanente au titre des mandats thématiques⁷¹⁸. Pour l'année 2013, 79 pays ont été visités à la demande de procédures spéciales par pays et par thèmes. Les États à avoir accueilli le plus de visites sont les États du groupe africain, avec 25 pays visités dans l'année, soit 32 % de l'ensemble des visites effectuées au titre des procédures spéciales sur l'année. Les pays asiatiques figurent en deuxième position avec 17 visites, soit 22 % du total des visites. Vient ensuite le GRULAC, avec 16 visites effectuées, soit 20 % du total, le WEOG avec 12 visites, soit 15 % du total, et enfin le Groupe des États d'Europe orientale avec 9 visites, soit 11 %.

⁷¹⁷ *Ibid.*

⁷¹⁸ <http://www2.ohchr.org/english/>.

En outre, les États ne répondent pas non plus de manière systématique aux appels urgents et aux lettres d'allégation des procédures spéciales. De même, les recommandations faites par les experts indépendants dans leurs rapports ne sont pas toujours suivies d'effet⁷¹⁹. À cette absence de coopération s'ajoute l'insuffisance chronique des ressources financières et humaines pour soutenir le système⁷²⁰.

La coopération relative des États avec les procédures spéciales confirme qu'il est nécessaire de renforcer davantage leur rôle afin qu'elles puissent avoir un impact réel, tout comme les ONG, dont le rôle est également primordial.

2) *Le rôle crucial des ONG*

La politisation dans laquelle certaines ONG se fourvoient doit être relativisée. Les ONG permettent en effet aux victimes de violations des droits de l'homme de se faire entendre. Elles sont essentielles à la promotion et à la protection des droits de l'homme. Leur importance doit donc être rappelée, en dépit de la politisation qui caractérise certaines d'entre elles. Comme le souligne Kevin Boyle : « The central importance to global human rights protection of a continuing strong NGO presence at the Human Rights Council is recognized by all⁷²¹. »

L'importance des ONG dans la promotion et la défense des droits de l'homme est affirmée par la résolution 60/251 instituant le Conseil, ainsi que dans la résolution 5/1 relative à la mise en place des institutions du Conseil des droits de l'homme. L'Assemblée générale reconnaît ainsi, dans sa résolution 60/251, que « les organisations non gouvernementales jouent un rôle important aux niveaux national, régional et international dans la promotion et la défense des droits de l'homme⁷²² ». Elle précise, en outre, que « les organisations non gouvernementales pourront participer aux travaux du Conseil et être consultées par ce dernier selon les modalités, notamment la résolution 1996/31 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 possible⁷²³ ».

Le rôle des ONG au sein de l'ONU est également crucial, car elles sont à la fois une force de proposition et de contestation⁷²⁴ qui permet de mettre en lumière les défaillances des États⁷²⁵ et des instances onusiennes, et de combler, dans la mesure du possible, les lacunes du système. Elles représentent un contre-pouvoir de plus à l'action des organes politiques, en ce sens qu'elles permettent la contradiction dans les débats au sein du système onusien. Elles fournissent ainsi des informations et des commentaires qui offrent des alternatives et des perspectives différentes de celles défendues par les États⁷²⁶. Comme l'indique Mario Bettati : « Les ONG font irruption aux côtés des États, parfois comme compléments des États, parfois comme concurrentes des États⁷²⁷. »

Leur action est essentielle aussi bien à la mise en œuvre des droits de l'homme qu'à l'élaboration des normes qui s'y rapportent⁷²⁸. Cet avis est partagé par Olivier de Frouville qui voit dans les ONG des partenaires nécessaires à la mise en œuvre des droits de l'homme et à la supervision de ces droits par les organes et mécanismes

⁷¹⁹ Claire Callejon, *La réforme de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies : de la Commission au Conseil*, *op. cit.*, p. 135 et suiv.

⁷²⁰ Tania Baldwin-Pask et Patrizia Scannella, « The Unfinished Business of a Special Procedures system », *op. cit.*, p. 470 et suiv.

⁷²¹ Kevin Boyle, « The United Nations Human Rights Council: Origins, Antecedents, and Prospects » *op. cit.*, p. 42 et suiv.

⁷²² A/RES/60/251, 15 mars 2006, préambule.

⁷²³ *Ibid.*, par. 11.

⁷²⁴ Serge Sur, *Relations internationales*, Montchrestien, Domat Politique, 4^e édition, Paris, 2006, 581 pages, p. 388.

⁷²⁵ Pierre-Marie Dupuy, « Conclusions générales du Colloque », in Mario Bettati et Pierre-Marie Dupuy, *Les ONG et le droit international*, Economica, Paris, 1986, 318 pages, p. 261.

⁷²⁶ Olivier de Frouville, « Building a Universal System for the Protection of Human Rights: The Way Forward », *op. cit.*, p. 260.

⁷²⁷ Mario Bettati, « Les relations avec les organisations non gouvernementales (ONG) », in Hubert Thierry et Emmanuel Decaux (dir.), *Droit international et droits de l'homme : La pratique juridique française dans le domaine de la protection internationale des droits de l'homme*, Montchrestien, Paris, 1990, 296 pages, p. 81-97.

⁷²⁸ Sur ce point, voir notamment Pierre-Marie Dupuy, « Conclusions générales du Colloque », *op. cit.*, p. 253 et suiv.

internationaux⁷²⁹. Elles sont donc des acteurs clés dans le suivi des obligations et des engagements au niveau national⁷³⁰.

Par ailleurs, les ONG fournissent la plupart des informations concernant la situation des droits de l'homme dans les pays, y compris les violations. Sans ces informations, il serait difficile pour le système de protection des droits de l'homme de l'ONU d'être viable. Effectivement, la plupart des mécanismes indépendants de suivi onusiens ont pour principale source d'information les ONG, que ce soit pour leurs rapports thématiques, les visites de pays ou les communications portant sur les cas individuels de violation⁷³¹. Ce besoin d'information, indispensable à la viabilité du système, est souligné par Rosa Freedman qui affirme : « International Organisations need access to the information [...] held by NGOs⁷³². » Gerd Oberleitner, estime, à juste titre, que « much of what inter-governmental human rights bodies plan or recommend can only be realized because NGOs supply the necessary means. Many of the operational [...] functions [...] as well as the process of accompanying the implementation of international commitments, are tasks carried out jointly by governmental and non-governmental bodies⁷³³. »

Les ONG jouent aussi un rôle important lors des négociations. En effet, elles sensibilisent et tentent de convaincre les représentants gouvernementaux ou onusiens du bien-fondé d'une initiative donnée, que ce soit l'élaboration d'une déclaration ou d'une convention, la soumission d'une résolution au Conseil, l'envoi d'une mission d'enquête dans un pays. Leur force réside également dans leur capacité à mobiliser et à sensibiliser l'opinion publique, notamment en dénonçant les violations ou en organisant des campagnes d'information. Elles peuvent ainsi peser sur les politiques étrangères et sur celles mises en œuvre au niveau national⁷³⁴.

L'impact des ONG serait d'autant plus grand si les informations dont elles sont la source pouvaient être vraiment suivies d'effet, en particulier dans les cas de violation, notamment par une juridiction internationale qui serait à la disposition des victimes, dont nombre d'ONG se font les porte-parole.

2. Envisager la création d'une cour mondiale des droits de l'homme

L'idée d'une juridiction internationale pouvant être saisie des violations de droits de l'homme a été proposée pour la première fois en 1947 par l'Australie. Elle a ensuite été abandonnée pendant des années, avant que les discussions concernant la réforme des organes de traités ne soient entamées. En 2006, la Haut-Commissaire, Louise Arbour, avait soumis un document dans lequel figuraient différentes propositions en vue de l'institution d'un organe unifié de traités⁷³⁵. À long terme, celui-ci aurait été voué à devenir un tribunal international pour les droits de l'homme⁷³⁶. Cette initiative a néanmoins échoué⁷³⁷.

⁷²⁹ Olivier de Frouville, « Building a Universal System for the Protection of Human Rights: The Way Forward », *op. cit.*, p. 260.

⁷³⁰ Voir notamment Mario Bettati, « Les relations avec les organisations non gouvernementales (ONG) », *op. cit.*, p. 86 et suiv.

⁷³¹ Sur le rôle et les fonctions des ONG, voir spécialement Gerd Oberleitner, *Global Human Rights Institutions: Between Remedy and Ritual*, *op. cit.*, p. 166-173.

⁷³² Rosa Freedman, *The United Nations Human Rights Council: A Critique and Early Assessment*, *op. cit.*, p. 113.

⁷³³ Gerd Oberleitner, *Global Human Rights Institutions: Between Remedy and Ritual*, *op. cit.*, p. 167.

⁷³⁴ Serge Sur, *Relations internationales*, *op. cit.*, p. 387

⁷³⁵ « Document de réflexion sur la proposition du Haut-Commissaire relative à la création d'un organe conventionnel permanent unifié », HRI/MC/2006/2, 22 mars 2006, disponible sur <http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2006.2.pdf>.

⁷³⁶ Michael O'Flaherty, « Reform of the UN Human Rights Treaty Body System: Locating the Dublin Statement », *Human Rights Law Review*, vol. 10, n° 2, 2010, p. 319-335, p. 325.

⁷³⁷ Sur la réforme des organes de traités, voir notamment Suzanne Egan, « Strengthening the United Nations Human Rights Treaty Body System », *Human Rights Law Review*, vol. 13, n° 2, 2013, p. 209-243 ; Rachael Lorna Johnstone, « Cynical Savings or Reasonable Reform? Reflections on a Single Unified UN Human Rights Treaty Body », *Human Rights Law Review*, vol. 7, n° 1, 2007, p. 173-200 ; Michael O'Flaherty et Claire O'Brien, « Reform of UN Human Rights Treaty Monitoring Bodies: A Critique of the Concept Paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body », *Human Rights Law Review*, vol. 7, n° 1, 2007, p. 141-172 ; Michael Bowman, « Towards a Unified Treaty Body for Monitoring Compliance with UN Human Rights Conventions? Legal Mechanisms for Treaty Reform », *Human Rights Law Review*, vol. 7, n° 1, 2007, p. 225-249, Michael O'Flaherty, « Reform of the UN Human Rights Treaty Body System: Locating the Dublin Statement », *op. cit.*, p. 319-335.

De l'avis de Manfred Nowak, une cour internationale des droits de l'homme devrait être instituée sur la base d'un traité qui serait identique au Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Les organes de traités seraient maintenus, mais leur compétence se limiterait à l'examen des rapports périodiques des États. Il estime qu'il faudrait envisager que les institutions spécialisées du système des Nations Unies, telles que l'OMC et la Banque mondiale, puissent ratifier ce traité ; cette possibilité devrait également être ouverte aux entreprises transnationales⁷³⁸. Il propose que le Conseil des droits de l'homme joue un rôle dans le suivi de l'application des décisions qui seraient rendues par cette cour⁷³⁹.

L'avènement d'une cour mondiale des droits de l'homme serait en adéquation avec la pratique internationale actuelle. En effet, des juridictions internationales et une Cour pénale internationale (CPI) ont déjà été instituées, bien que tous les États n'aient pas ratifié le statut de Rome et que le pouvoir de saisine reconnu au Conseil de sécurité politise le rôle de la CPI⁷⁴⁰. Des juridictions ont également été instituées au niveau régional depuis des années. La CEDH a été créée dès 1959, la Cour interaméricaine des droits de l'homme en 1979 et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples en 1998⁷⁴¹.

En outre, l'établissement d'une cour internationale des droits de l'homme renforcerait le droit à un recours utile résultant de l'article 2, paragraphe 3, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, tel qu'interprété par le Comité des droits de l'homme dans son Observation générale n° 31 sur la nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte. Pour le Comité, le droit à un recours utile implique un droit à réparation. Il considère que « s'il n'est pas accordé réparation aux personnes dont les droits reconnus par le Pacte ont été violés, l'obligation d'offrir un recours utile [...] n'est pas remplie. [...] la réparation [...] implique de manière générale l'obligation d'accorder une réparation appropriée⁷⁴² ».

Le Comité note, en outre, que « selon le cas, la réparation peut prendre la forme de restitution, réhabilitation, mesures pouvant donner satisfaction (excuses publiques, témoignages officiels), garanties de non-répétition et modification des lois et pratiques en cause aussi bien que la traduction en justice des auteurs de violations de droits de l'homme⁷⁴³ ». En outre, l'Assemblée générale a adopté en 2005 un ensemble de principes et de directives concernant le droit des victimes de violations graves et flagrantes du droit international des droits de l'homme, et du droit international humanitaire, à un recours et à une réparation⁷⁴⁴.

Enfin, l'institution de la cour permettrait de remédier aux limites du système actuel pour ce qui est du traitement des cas de violation. En effet, si les organes de traités, tels que le Comité des droits de l'homme, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, le Comité contre la torture, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et, depuis peu, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, sont habilités à examiner les plaintes individuelles, leurs décisions ne sont pas contraignantes et sont bien souvent ignorées dans la pratique⁷⁴⁵.

Par ailleurs, la procédure de plaintes interétatiques est rarement utilisée. De même, la section des plaintes du HCDH, qui intervient en appui aux organes de traités, se limite à une poignée de personnes et manque de ressources, y compris en termes de personnel, pour pouvoir examiner de manière efficace les nombreuses plaintes qu'elle reçoit⁷⁴⁶. Enfin, au niveau du Conseil des droits de l'homme, les intérêts et enjeux politiques pèsent souvent sur l'examen des violations, empêchant ainsi un examen impartial et objectif.

⁷³⁸ Manfred Nowak, « The need for a world court of human rights », *op. cit.*, p. 256 ; Manfred Nowak, « It's time for a world court of human Rights », *op. cit.*, p. 27.

⁷³⁹ Manfred Nowak, « The need for a world court of human rights », *op. cit.*, p. 259.

⁷⁴⁰ Statut de Rome de la Cour pénale internationale, A/CONF.183/ 9, 17 juillet 1998, article 13, b : « La Cour peut exercer sa compétence à l'égard d'un crime visé à l'article 5, conformément aux dispositions du présent Statut : Si une situation dans laquelle un ou plusieurs de ces crimes paraissent avoir été commis est déférée au Procureur par le Conseil de sécurité agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies », disponible sur http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/6A7E88C1-8A44-42F2-896F-D68BB3B2D54F/0/Rome_Statute_French.pdf.

⁷⁴¹ Le protocole instituant la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples a été adopté le 9 juin 1998 et est entré en vigueur le 25 janvier 2004, après avoir été ratifié par plus de 15 pays.

⁷⁴² CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 mai 2004, *op. cit.*, par. 16.

⁷⁴³ *Ibid.*

⁷⁴⁴ Assemblée générale, « Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire », A/RES/60/147, 21 mars 2006, disponible sur <http://www.un.org/Docs/asp/ws.asp?m=A/RES/60/147>.

⁷⁴⁵ Manfred Nowak, « It's time for a world court of human Rights », *op. cit.*, p. 26.

⁷⁴⁶ Manfred Nowak, « The need for a world court of human rights », *op. cit.*, p. 251-259.

Par conséquent, confier cette tâche à une cour internationale des droits de l'homme renforcerait, selon nous, le système et sa crédibilité, laquelle fait souvent défaut lorsque les violations, y compris les plus graves, sont examinées. La structure institutionnelle de l'ONU s'en trouverait d'autant plus renforcée. L'institution de cette cour peut prendre du temps, étant donné qu'un tel projet est loin de recevoir un large appui auprès des États membres⁷⁴⁷. Cependant, cette étape aboutira tôt ou tard, vu l'intérêt sans cesse grandissant pour les droits de l'homme et la gravité des violations qui sont perpétrées dans certaines régions.

En outre, il conviendrait d'exploiter les potentialités offertes par l'examen périodique universel afin que la prochaine étape de ce mécanisme, à savoir la mise en œuvre des recommandations, conduise à des résultats tangibles sur le terrain.

C. EXPLOITER LES POTENTIALITES DE L'EXAMEN PERIODIQUE UNIVERSEL

L'examen périodique universel constitue l'une des principales nouveautés de la réforme. Ce mécanisme, nous l'avons vu, n'échappe pas à la politisation compte tenu de sa nature intergouvernementale. De plus, selon certains auteurs, sur les plans médiatique et financier, l'EPU serait avantagé par rapport aux mécanismes d'experts, notamment des organes de traités et des procédures spéciales, dont la visibilité et les ressources en pâtissent⁷⁴⁸. Par ailleurs, dans certains cas, les recommandations formulées dans le contexte de l'EPU ont pu contredire le point de vue des organes de traités et des procédures spéciales. Cela pose un problème dans la mesure où des recommandations contradictoires amoindrissent la portée des obligations juridiques qui incombent aux États en vertu des traités ratifiés⁷⁴⁹. En outre, dans certains cas, des recommandations proposées lors de l'EPU, qui s'appuyaient sur les observations finales des organes de traités, ont été rejetées⁷⁵⁰. À ce propos, un fonctionnaire du HCDH affirme que l'affaiblissement des autres mécanismes d'experts du fait de l'EPU, y compris sur le plan financier, n'est pas prouvé.

Enfin, la mise en œuvre des recommandations pose un vrai problème, aucune procédure de suivi efficace n'ayant été instituée. Selon la résolution 5/1, il est entendu que la mise en œuvre des recommandations revient, en première instance, à l'État lui-même⁷⁵¹. Cependant, bien souvent, les recommandations sont formulées de manière générale et donc difficiles à appliquer, sans compter que des recommandations importantes sont parfois rejetées par les États. Selon la pratique, les États transmettent, volontairement, une mise à jour de l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations de l'EPU. En 2013, une quarantaine d'États se sont prêtés à cet exercice⁷⁵². Par ailleurs la participation des experts indépendants, du HCDH, et des ONG est insuffisante pour considérer que le principe du contradictoire soit appliqué dans le cadre de l'EPU.

Nonobstant ces défis et limites, nous estimons que l'EPU offre des possibilités de coopération et de mise en œuvre efficaces. Les atouts et potentiels de ce mécanisme doivent par conséquent être pleinement exploités.

En effet, l'EPU, en tant que mécanisme politique, constitue un faire-valoir essentiel pour tous les acteurs non gouvernementaux. Le poids politique de ses recommandations, formulées par des États et acceptées par ces derniers, ne doit pas être sous-estimé. De plus, le renforcement mutuel entre l'EPU et les mécanismes d'experts doit être

⁷⁴⁷ Michael O'Flaherty, « Reform of the UN Human Rights Treaty Body System: Locating the Dublin Statement », *op. cit.*, p. 327.

⁷⁴⁸ Michael O'Flaherty et Pei-Lun Tsai, « Periodic Reporting: The Backbone of the UN Treaty Body Review Procedures », in M. Cherif Bassiouni et William A. Schabas (éd.), *New Challenges for the UN Human Rights Machinery. What Future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures?*, Intersentia, Cambridge, Anvers, Portland, 2011, 480 pages, p. 37-56, p. 48.

⁷⁴⁹ Olivier de Frouville, « Building a Universal System for the Protection of Human Rights: The Way Forward », *op. cit.*, p. 254 ; Michael O'Flaherty et Pei-Lun Tsai, « Periodic Reporting: The Backbone of the UN Treaty Body Review Procedures », *op. cit.*, p. 48.

⁷⁵⁰ Michael O'Flaherty et Pei-Lun Tsai, « Periodic Reporting: The Backbone of the UN Treaty Body Review Procedures », *op. cit.*, p. 49 ; Gareth Sweeney et Yuri Saito, « An NGO Assessment of the New Mechanisms of the UN Human Rights Council », *op. cit.*, p. 214.

⁷⁵¹ A/HRC/RES/5/1, 18 juin 2007, par. 33 : « Les recommandations faites à l'issue de l'examen périodique universel, en tant que mécanisme coopératif, devraient être appliquées au premier chef par l'État intéressé et, selon qu'il conviendra, par d'autres parties prenantes intéressées. »

⁷⁵² Voir à ce propos le site officiel du HCDH, « UPR implementation (information provided by States) », disponible sur <http://www2.ohchr.org/english/>.

encouragé. L'EPU reprend souvent les recommandations des experts à son compte et, inversement, les organes de traités sont influencés par les recommandations de l'EPU et s'y réfèrent dans leurs observations finales, comme le font aussi certaines procédures spéciales lorsqu'elles rédigent leurs rapports relatifs aux visites de pays⁷⁵³.

Par ailleurs, l'EPU a l'avantage d'être un mécanisme universel et de permettre la participation de tous les acteurs. Il faudrait renforcer cette universalité. En effet, comme nous l'avons constaté, les États sont les acteurs principaux de cette procédure et le rôle des parties non gouvernementales reste encore limité. Il faudrait donc établir une procédure qui intégrerait pleinement les acteurs non gouvernementaux dans les débats et dans le suivi des recommandations de l'EPU.

Les ONG devraient avoir un temps de parole plus important et être autorisées à intervenir au sein du groupe de travail de l'EPU. La contribution des experts indépendants se limite pour l'instant à une compilation sélective, par le HCDH, de leurs observations, recommandations et conclusions. Cela ne rend pas réellement compte de l'ensemble du travail et des analyses effectués par les experts⁷⁵⁴. De plus, les procédures spéciales et les experts des organes de traités ne disposent d'aucun créneau dans les débats. Il faudrait, par conséquent, accorder aux experts indépendants un rôle plus important, qui leur donnerait plus de visibilité dans cet examen et permettrait ainsi de renforcer l'EPU.

Il serait nécessaire, selon nous, d'accorder un temps de parole aux experts indépendants lors du dialogue au sein du groupe de travail de l'EPU et de la plénière du Conseil, laquelle adopte le rapport final de l'EPU. Le Président du Comité de coordination des procédures spéciales et ceux des différents organes de traités pourraient présenter le point de vue des experts au groupe de travail de l'EPU et au Conseil. Dans tous les cas, lorsque les États sous examen ont fait l'objet d'une visite, les procédures spéciales qui se sont rendues dans le pays devraient participer au dialogue interactif et soumettre leurs observations. Les experts indépendants devraient également être en mesure de tenir des réunions informelles avec le groupe de travail et l'État examiné, pour discuter des questions à débattre lors du dialogue interactif⁷⁵⁵. Cela permettrait de formuler des recommandations plus précises et faciliterait leur mise en œuvre.

Concernant le suivi des recommandations, des mécanismes nationaux relatifs au suivi de l'EPU ont été institués par certains États, ce qui est encourageant. L'EPU doit, en outre, s'ouvrir sur un dialogue national inclusif, étant donné que le prochain cycle de cet examen se focalisera sur le suivi des recommandations. Par ailleurs, il nous semble, malgré les réticences de certains États, qu'il serait souhaitable que le Conseil désigne un rapporteur spécial ou un groupe de travail composé d'experts indépendants chargé spécifiquement du suivi des recommandations de l'EPU⁷⁵⁶. Pour les États qui font l'objet d'un mandat par pays, le rapporteur spécial en charge de la situation des droits de l'homme d'un État pourrait réaliser ce suivi.

Le HCDH, qui est chargé de compiler les informations, n'intervient pas non plus dans les discussions. Ainsi, aucune entité n'intervient pour « défendre » le contenu de la compilation du HCDH et du résumé des ONG. Il faudrait, dès lors, autoriser le HCDH à donner son appréciation sur l'impact de l'EPU dans le pays examiné, en participant aux débats, mais également par le biais d'une note qui permettrait de déterminer si des améliorations ont eu lieu ou pas.

Le HCDH devrait également s'assurer que les recommandations de l'EPU parviennent aux équipes de pays des Nations Unies sur le terrain, afin qu'elles puissent travailler en collaboration avec l'État concerné sur la mise en œuvre des recommandations⁷⁵⁷. Le Haut-Commissaire devrait également jouer un rôle dans l'échange des bonnes

⁷⁵³ Constance de la Vega et Tamara N. Lewis, « Peer Review in the Mix: How The UPR Transforms Human Rights Discourse », in M. Cherif Bassiouni et William A. Schabas (éd.), *New Challenges for the UN Human Rights Machinery: What Future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures?*, Intersentia, Cambridge, Anvers, Portland, 2011, 480 pages, p. 353-386.

⁷⁵⁴ Olivier de Frouville, « Building a Universal System for the Protection of Human Rights: The Way Forward », *op. cit.*, p. 250 et suiv.

⁷⁵⁵ Ingrid Nifosi-Sutton, « The System of the UN Special Procedures: Some Proposals for Change », in M. Cherif Bassiouni et William A. Schabas (éd.), *New Challenges for the UN Human Rights Machinery: What Future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures?*, Intersentia, Cambridge, Anvers, Portland, 2011, 480 pages, p. 389-417.

⁷⁵⁶ Allehone Mulugeta Abebe, « Of Shaming and Bargaining: African States and the Universal Periodic Review of the United Nations Human Rights Council », *Human Rights Law Review*, vol. 9, n° 1, 2009, p. 1-35 ; Edward R. McMahon, « The Universal Periodic Review: A Work in Progress. An Evaluation of the First Cycle of the New UPR Mechanism of the United Nations Human Rights Council », *Dialogue on Globalization*, Friedrich Ebert Stiftung, 2012, p. 1-27.

⁷⁵⁷ L'équipe de pays du système des Nations Unies est composée de représentants des agences, des fonds, des programmes et autres institutions du Système des Nations Unies dans un pays donné, qu'ils soient formellement ou non

pratiques résultant de la mise en œuvre de l'EPU. Selon nous, ces mesures renforceraient l'EPU et rétabliraient le déséquilibre qui existe pour l'heure entre la participation des acteurs gouvernementaux et celle des acteurs non gouvernementaux. Par ailleurs, l'autre dimension indispensable de cette politique onusienne, qu'il conviendrait de garantir, est la cohérence.

D. UN PROJET POLITIQUE UNIVERSEL COHERENT

Dans son rapport du 24 mars 2005, intitulé « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous⁷⁵⁸ », le Secrétaire général déclare qu'« il n'y a pas de développement sans sécurité, il n'y a pas de sécurité sans développement, et il ne peut y avoir ni sécurité, ni développement si les droits de l'homme ne sont pas respectés⁷⁵⁹ ». Le Document final du sommet mondial de 2005 confirme que les droits de l'homme figurent également parmi les piliers de l'Organisation. Les États membres y affirment ainsi : « Nous considérons que la paix et la sécurité, le développement et les droits de l'homme constituent le socle sur lequel repose le système des Nations Unies et les fondements de la sécurité et du bien-être collectifs. Nous reconnaissons que le développement, la paix et la sécurité et les droits de l'homme sont inséparables et se renforcent mutuellement⁷⁶⁰. » Pourtant, des incohérences persistent entre les différents organes politiques de l'ONU et au sein du système des Nations Unies dans son ensemble. De même, sur le plan institutionnel, les droits de l'homme n'occupent pas une place centrale, compte tenu du statut actuel du Conseil des droits de l'homme. Enfin, le financement des droits de l'homme n'est pas à la hauteur de l'importance politique accordée à cette question. Cela relativise considérablement la portée des droits de l'homme en tant que pilier fondamental de l'ONU et conforte la nécessité de développer un véritable projet politique qui serait cohérent.

1. Aligner les politiques des organes intergouvernementaux et des institutions spécialisées du système des Nations Unies

Des incohérences subsistent entre les décisions prises par les différents organes politiques de l'ONU concernant les droits de l'homme. Les organes intergouvernementaux onusiens ne parlent pas toujours d'une seule voix, notamment en cas de violation.

Par exemple, tandis que le Conseil des droits de l'homme se saisit régulièrement des cas de violations qui surviennent dans le cadre du conflit israélo-palestinien, en tenant des sessions extraordinaires ou en établissant des commissions d'enquête, les actions du Conseil de sécurité, en revanche, sont limitées en raison notamment du veto des États-Unis⁷⁶¹.

De même, concernant la Syrie, alors que le Conseil des droits de l'homme a tenu des sessions extraordinaires et a créé une Commission d'enquête, la situation reste bloquée au niveau du Conseil de sécurité en raison du veto russe et chinois. Pourtant, de graves violations continuent d'être perpétrées⁷⁶².

L'exemple de la Libye, que nous avons mentionné auparavant, était plutôt positif en termes de cohérence. Le Conseil de sécurité, s'appuyant sur la résolution adoptée par le Conseil des droits de l'homme, a adopté une résolution qui condamnait les graves violations qualifiées de crimes contre l'humanité. Il invoqua, comme nous

représentés. Chaque équipe de pays est dirigée par un coordonnateur résident, qui est le représentant du Secrétaire général de l'ONU pour les activités de coopération au développement. Il fait rapport annuellement au Secrétaire général.

⁷⁵⁸ A/59/2005, 24 mars 2005.

⁷⁵⁹ *Ibid.*, par. 17.

⁷⁶⁰ *Ibid.*, par. 9.

⁷⁶¹ Sur la pratique du Conseil de sécurité dans le domaine des droits de l'homme, voir Bardo Fassbender (éd.), *Securing Human Rights? Achievements and Challenges of the UN Security Council*, Oxford University Press, New York, 2011, 219 pages; Gérard Cohen-Jonathan, « Le Conseil de sécurité et les droits de l'homme », in *Le droit des organisations internationales. Recueil d'études à la mémoire de Jacques Schwob*, Bruylant, Bruxelles, 1997, 362 pages, p. 19-70 ; Luigi Condorelli, « Le Conseil de sécurité, les sanctions ciblées et le respect des droits de l'homme », in Laurence Boisson de Chazournes et Marcelo Kohen (éd.), *International Law and the Quest for its Implementation. Le droit international et la quête de sa mise en œuvre*. Liber Amicorum Vera Gowlland-Debbas, Martinus Nijhoff Publishers, Brill, Leyde, Boston, 2010, 513 pages, p. 73-84.

⁷⁶² Pour les initiatives du Conseil des droits de l'homme concernant la Syrie, voir <http://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/iicisyria/pages/independentinternationalcommission.aspx>.

l'avons souligné, la responsabilité de protéger des autorités libyennes. Cependant, dans le cas de la Syrie, il n'y a pas eu de convergence de vues entre le Conseil des droits de l'homme et le Conseil de sécurité.

La cohérence dans les positions adoptées par les organes politiques de l'ONU à l'égard des situations de violation des droits de l'homme est donc un élément central d'une politique onusienne réellement universelle.

De même, les positions défendues par les États au niveau des institutions spécialisées du système des Nations Unies diffèrent parfois de celles adoptées au sein du Conseil des droits de l'homme. Les politiques promues et mises en œuvre au sein de certaines institutions spécialisées, en particulier les institutions financières, peuvent se trouver en conflit avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme⁷⁶³. Il est donc essentiel, pour pouvoir envisager une politique universelle des droits de l'homme, applicable à tous les individus de la même manière, de s'assurer que les discours relatifs aux droits de l'homme prononcés au Conseil des droits de l'homme et dans les institutions spécialisées soient cohérents.

Ainsi, dans son rapport soumis à l'Assemblée générale en 2014, le Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme⁷⁶⁴, Philip Alston, souligne les contradictions de l'approche de la Banque mondiale concernant la protection sociale. Il indique que cette dernière refuse de reconnaître le droit à la protection sociale comme un droit de l'homme, alors que celui-ci est reconnu dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Il affirme ainsi : « La position adoptée par la Banque semble [...] refléter sa préférence pour des formules qui peuvent être supervisées par des économistes et des administrateurs, [...] et une aversion pour le type de consécration juridique d'un droit à la protection sociale qui limiterait les options des responsables des politiques économiques [...]. La protection sociale reste une activité de bienfaisance, prônée pour des raisons d'efficacité et de productivité, et non une question relevant de l'exercice d'un droit⁷⁶⁵. »

Selon le Rapporteur spécial, il est indispensable que le Conseil des droits de l'homme attire l'attention sur les politiques et pratiques de la Banque mondiale dans ce domaine⁷⁶⁶. Il faudrait, selon lui, obtenir des principaux acteurs la reconnaissance expresse d'un droit de l'homme à la protection sociale, car « à l'heure actuelle, le droit à la sécurité sociale et le droit à un niveau de vie suffisant, proclamés [...] et réaffirmés [...] dans des obligations conventionnelles contraignantes, sont ignorés, voire contestés par les politiques que défendent nombre des principaux acteurs censés améliorer le sort des centaines de millions de personnes vivant dans l'extrême pauvreté. De nombreuses organisations internationales et institutions financières de premier plan évitent encore de reconnaître ces droits dans leurs politiques et programmes⁷⁶⁷. »

En outre, il conviendrait de donner plus d'importance aux droits de l'homme dans la structure institutionnelle de l'ONU, en renforçant le statut actuel du Conseil des droits de l'homme.

2. Rectifier l'incohérence institutionnelle : renforcer le statut du Conseil des droits de l'homme

Dans son rapport précité de 2005, le Secrétaire général des Nations Unies avait envisagé deux options pour le Conseil des droits de l'homme : en faire un organe principal ou un organe subsidiaire de l'Assemblée générale⁷⁶⁸. Le choix de l'organe principal aurait donné au Conseil un statut égal à celui de l'Assemblée générale, du Conseil de sécurité et du Conseil économique et social. Selon le Secrétaire général, cela aurait permis « une grande clarté structurelle et conceptuelle, étant donné que les Nations Unies ont déjà deux conseils qui répondent à deux grands

⁷⁶³ Sur les conséquences des politiques menées par le FMI et la Banque mondiale sur les droits de l'homme, voir notamment Dana L. Clark, « The World Bank and Human Rights: The Need for Greater Accountability », *op. cit.*, p. 205-226 ; Korinna Horta, « Rhetoric and Reality: Human Rights and the World Bank », *op. cit.*, p. 227-243 ; Malik Özden, *Dette et droits humains : Conséquences de la dette des pays du Sud sur les droits humains et état des lieux de son traitement dans les instances onusiennes*, *op. cit.* ; Tamara Kunanayakam, *Quel développement ? Quelle coopération internationale ?* *op. cit.*, p. 94 et suiv.

⁷⁶⁴ « Rapport du Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, Philip Alston », A/69/297, 11 août 2014, disponible sur <http://www.ohchr.org/EN/newyork/Pages/HRreportstothe69thsessionGA.aspx>.

⁷⁶⁵ *Ibid.*, par. 29 et 30.

⁷⁶⁶ *Ibid.*, par. 58.

⁷⁶⁷ *Ibid.*, par. 51.

⁷⁶⁸ A/59/2005, 24 mars 2005, par. 183.

objectifs : la sécurité et le développement⁷⁶⁹ ». Comme nous l'avons indiqué, le Conseil a finalement été institué en tant qu'organe subsidiaire de l'Assemblée générale.

Selon l'article premier de la résolution 60/251 créant le Conseil, le statut d'organe subsidiaire était censé être provisoire, en attendant une éventuelle réforme dans les cinq années suivant la création du Conseil pour en faire éventuellement un organe principal⁷⁷⁰. Néanmoins, lors de la révision du Conseil en 2011, son statut n'a pas été modifié.

La configuration institutionnelle actuelle du Conseil ne reflète pas la primauté des droits de l'homme. Dès lors, il est important, en dépit des réserves émises par plusieurs États, de remédier à cette carence en modifiant le statut du Conseil pour en faire un organe principal de l'ONU, au même titre que le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale, et l'ECOSOC. Ce changement institutionnel devra être soutenu par un financement adéquat de ce pilier afin que les droits de l'homme demeurent une question prédominante.

3. Le financement adéquat du pilier des droits de l'homme

En comparaison de la sécurité et du développement qui sont les autres piliers de l'Organisation, les droits de l'homme sont insuffisamment financés. En effet, le HCDH parvient difficilement à obtenir des financements adéquats qui lui permettraient d'agir davantage. De manière générale, le pourcentage alloué aux droits de l'homme représente environ 3 % du budget total de l'ONU. Le budget global de l'ONU, au 27 décembre 2013, était de 5,5 milliards de dollars américains⁷⁷¹.

Les sources de financement du HCDH proviennent du budget régulier voté par l'Assemblée générale et des contributions volontaires des États. Les détails concernant l'estimation des ressources du HCDH pour l'exercice biennal 2014-2015 figurent dans le rapport annuel de l'Assemblée générale A/68/6 (section 24) du 8 mai 2013. Selon le rapport : « Les ressources demandées pour l'exercice biennal 2014-2015 s'élèvent à 166 724 500 dollars, soit une diminution nette de 8 381 200 dollars (4,8 %) par rapport au montant révisé des crédits ouverts pour l'exercice biennal 2012-2013⁷⁷². » En 2013, 44 % des ressources financières du HCDH provenaient du budget régulier et 56 % des contributions volontaires⁷⁷³.

De manière générale, de 2000 à 2013, les financements alloués au HCDH ont augmenté, que ce soit au titre du budget régulier ou des contributions volontaires⁷⁷⁴. Cependant, cette augmentation est relative.

En effet, l'augmentation des ressources réalisée au titre du budget régulier concerne uniquement les activités mandatées par une résolution du Conseil des droits de l'homme ou de l'Assemblée générale. Entre 2005 et 2014, il y a eu notamment la création du Conseil, l'institution de l'EPU, la création du Comité consultatif, une nouvelle procédure de plainte, le renforcement des organes de traités, la création de nouvelles procédures spéciales par thèmes et par pays et des commissions d'enquête. L'accroissement du budget régulier reflète donc essentiellement la prise en charge des nouvelles activités.

En dehors des activités expressément mandatées, il n'y a, par conséquent, pas d'augmentation des finances au titre du budget régulier. Or, le HCDH fait face à une surcharge de travail qui résulte des activités non expressément mandatées. Toutefois, ces activités ne sont pas prises en compte par le budget régulier. De plus, le HCDH n'a aucune flexibilité quant à l'usage des fonds provenant du budget régulier. Cela signifie qu'il ne peut pas utiliser cet argent pour financer la surcharge de travail résultant des activités non mandatées, qui ne cessent pourtant de croître.

Concernant l'utilisation des contributions volontaires allouées par les États, le HCDH dispose d'une certaine latitude. Dans la pratique, sa marge de manœuvre s'étend uniquement à une partie des contributions volontaires

⁷⁶⁹ A/59/2005/Add.1, 23 mai 2005, par. 1.

⁷⁷⁰ Sur le statut du Conseil des droits de l'homme, voir notamment Emmanuel Decaux, *Droit international public*, 5^e édition, Dalloz, Paris, 2006, 403 pages, p. 203.

⁷⁷¹ <http://www.un.org/fr/aboutun/budget/>.

⁷⁷² Assemblée générale, *Projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2014-2015*, [titre VI : Droits de l'homme et affaires humanitaires ; chapitre 24 : Droits de l'homme (Programme 20 du plan-programme biennal pour la période 2014-2015)], A/68/6 (section 24), 8 mai 2013, par. 24.8, disponible sur [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/6\(Sect.24\)&referer=http://www.un.org/en/ga/fifth/68/ppb1415sgl.shtml&Lang=F](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/6(Sect.24)&referer=http://www.un.org/en/ga/fifth/68/ppb1415sgl.shtml&Lang=F).

⁷⁷³ Rapport du HCDH (2013), p. 134, disponible sur http://www2.ohchr.org/english/OHCHRReport2013/WEB_version/index.html.

⁷⁷⁴ *Ibid.*, p. 10 et suiv., et p. 130 et suiv.

(environ la moitié), selon que les États donateurs décident ou non de l'affectation des fonds attribués. Ainsi, si l'État donateur décide au préalable de l'affectation des fonds, la marge de manœuvre du HCDH reste limitée. Cependant, même si le HCDH ne peut modifier l'affectation des fonds décidée par l'État, il peut y avoir un dialogue en amont entre le HCDH et les États donateurs, qui lui permet de leur faire connaître ses besoins aux donateurs et d'influencer ainsi, indirectement, l'affectation de ses ressources. Les demandes de contributions volontaires du HCDH aux donateurs sont formulées dans l'appel annuel aux contributions (*annual appeal*)⁷⁷⁵.

Dans la pratique, les contributions volontaires peuvent être utilisées par le HCDH pour compenser l'absence de financement dont il a besoin pour les activités non mandatées et qu'il ne parvient pas à obtenir au titre du budget régulier. Selon Emmanuel Decaux, le financement du HCDH ne devrait pas dépendre uniquement des contributions volontaires, car cela introduit dans le système « une sélectivité par l'argent⁷⁷⁶ », l'allocation de ces fonds dépendant des priorités des bailleurs. Il indique ainsi « qu'il n'est pas sain que le fonctionnement du HCDH [...] dépende de contributions volontaires⁷⁷⁷ ».

Ce qu'il faudrait, par conséquent, c'est, d'une part, augmenter le budget régulier en le réajustant en fonction des besoins réels du HCDH et, d'autre part, accorder une certaine marge de manœuvre au HCDH dans l'usage des fonds alloués au titre du budget régulier.

L'ajustement du budget régulier est important, car il permettrait de couvrir la totalité des besoins du HCDH, et pas uniquement une partie. Cet ajustement devrait figurer dans le cadre stratégique de l'ONU, qui fait état des besoins en financement de l'Organisation. L'Assemblée générale se base sur ce document pour adopter le budget régulier.

Seul le Secrétaire général peut initier un tel processus d'ajustement. Cependant, ce dernier est dans une position délicate, car s'il demande un ajustement des ressources cela implique qu'il sollicitera plus de fonds de la part des États membres. Or, ces derniers lui demandent de réduire les dépenses. En effet, ces dernières années, la plupart des États ont réduit leurs propres budgets au niveau national et ils souhaitent que l'ONU en fasse autant.

L'autre alternative serait pour le Secrétaire général de redéfinir les priorités de l'Organisation, afin que les droits de l'homme deviennent une des priorités principales de son budget. Toutefois, il n'est pas certain que les États membres, s'ils venaient à être sollicités par le Secrétaire général, acceptent ce changement de priorité.

Des efforts financiers doivent donc encore être consentis afin que les droits de l'homme prennent tout leur sens en tant que pilier de l'Organisation, au même titre que le développement, la paix et la sécurité. Au-delà de l'appui financier, les droits de l'homme ne peuvent être établis durablement si le droit international des droits de l'homme n'est pas au centre de ce projet politique universel que l'ONU doit envisager.

E. LE JURIDIQUE EN RENFORT DU PROJET POLITIQUE UNIVERSEL ONUSIEN

L'élaboration de normes relatives aux droits de l'homme dépend incontestablement de décisions politiques. En effet, le droit international des droits de l'homme existe parce que les États et les hommes politiques le reconnaissent et l'invoquent. Ils déterminent eux-mêmes la conduite à tenir à son égard, que ce soit pour appliquer une politique respectueuse des droits de l'homme ou pour le contourner⁷⁷⁸. C'est bien là une des difficultés liées à la mise en œuvre du droit international des droits de l'homme, car si les États disent en tenir compte, cela ne signifie en rien qu'ils le respectent.

De manière générale, l'adoption de nouveaux instruments juridiques, contraignants ou non, fait l'objet de réticences de la part de nombreux États. Ainsi, comme nous avons pu le constater, la possibilité d'élaborer un instrument contraignant relatif au droit au développement est rejetée par certains États. De même, à ce jour, nombreux sont les États qui se refusent à ratifier la Convention relative aux droits des travailleurs migrants et des membres de leurs familles. De grandes puissances, tels que les États-Unis, n'ont toujours pas ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ni la Convention sur les droits de l'enfant, ni celle sur l'élimination

⁷⁷⁵ *United Nations Human Rights Appeal 2014*, UNOHCHR, disponible sur <http://www.ohchr.org/documents/aboutus/unhumanrightsappeal2014.pdf>.

⁷⁷⁶ Emmanuel Decaux, « Rapport général », in Emmanuel Decaux (dir.), *Les Nations Unies et les droits de l'homme : enjeux et défis d'une réforme*, Pedone, Paris, 2006, 348 pages, p. 42.

⁷⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁷⁸ Jean Combacau et Serge Sur, *Droit international public*, op. cit., p. 88.

de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, bien que ces instruments figurent parmi les textes internationaux majeurs relatifs aux droits de l'homme.

Bien des États sont donc, de manière générale, peu enclins à s'engager sur le plan juridique, préférant les engagements dits politiques. En effet, les résolutions des organes politiques de l'ONU ont la particularité de permettre aux États de prendre des engagements ayant une valeur purement politique. Elles permettent, de fait, une certaine souplesse dans l'exécution. En plus des résolutions, on retrouve dans cette catégorie des engagements politiques pris au titre du « droit déclaratoire » qui n'est pas contraignant⁷⁷⁹. Il en va ainsi par exemple, de la Déclaration et du Programme d'action de Durban, ou encore de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne, qui contiennent des engagements considérés comme étant de nature politique.

Il y a donc une tendance à éviter les obligations juridiques contraignantes, les États ne voulant pas être trop liés. Pourtant, on ne peut se limiter à aborder les droits de l'homme principalement sous l'angle des engagements politiques, même si on ne peut les exclure totalement. Il est donc primordial de veiller à ce que la dimension juridique du droit international des droits de l'homme ne soit pas relayée au second plan. Il s'agit là d'une condition *sine qua non* de la viabilité d'un véritable projet politique universel onusien.

En effet, on ne saurait nier qu'il existe un droit international des droits de l'homme qui lie les États de manière contraignante, dès lors qu'ils y ont consenti, qui est à l'origine des différents droits.

Le droit international des droits de l'homme est avant tout un droit de protection car ses règles et institutions visent à garantir aux individus la jouissance et le respect d'un certain nombre de droits, qui reflètent les valeurs considérées comme communes à l'ensemble de la communauté internationale⁷⁸⁰. Les individus en sont donc les principaux titulaires. Les droits qui leur sont reconnus recouvrent des droits individuels mais aussi des droits dits collectifs⁷⁸¹. Ces droits reconnus sont opposables aux États. En effet, les États sont les premiers destinataires des obligations résultant du droit international des droits de l'homme. Ces obligations ont une portée et une valeur juridique différentes. Certaines en effet ont force obligatoire alors que d'autres ne comportent aucune obligation. Ainsi, les dispositions relatives aux droits de l'homme découlant des traités régulièrement ratifiés sont obligatoires pour les États dès lors qu'ils les ont acceptés. Il s'agit là d'une application du principe de droit international public *pacta sunt servanda* proclamé à l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, selon lequel « tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi ». De même, les obligations concernant les droits de l'homme qui résultent de la coutume internationale sont également obligatoires⁷⁸².

Pour une partie de la doctrine, certaines règles relatives aux droits de l'homme relèvent du *jus cogens*⁷⁸³. C'est le cas, notamment, de l'interdiction de l'esclavage, de la traite et du génocide, qui sont considérées par la Commission du droit international comme des normes de *jus cogens*. La Cour internationale de Justice reconnaît également l'interdiction du génocide comme une norme de *jus cogens*⁷⁸⁴. De même, l'interdiction de la torture figure aussi parmi les normes de *jus cogens*, comme nous l'avons indiqué auparavant⁷⁸⁵.

⁷⁷⁹ Emmanuel Decaux, « Droit déclaratoire et droit programmatique », in Société française pour le droit international, *La protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international*, Colloque de Strasbourg, Pedone, Paris, 1998, 344 pages, p. 81-119.

⁷⁸⁰ Karel Vasak, « Le droit international des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 403.

⁷⁸¹ *Ibid.*, p. 348 et suiv.

⁷⁸² Sur la coutume internationale et les droits de l'homme, voir notamment Jean-François Flauss, « Rapport général : La protection des droits de l'homme et les sources du droit international », *op. cit.*, p. 61 et suiv. ; Gérard Cohen-Jonathan, « Conclusions générales : la protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international », *op. cit.*, p. 330 ; Ergéc Rusen, *Protection européenne et internationale des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 2006, p. 27.

⁷⁸³ Sur le *jus cogens*, voir notamment Gérard Cohen-Jonathan, « Conclusions générales : La protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international », *op. cit.*, p. 331 et suiv. ; Frédéric Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 79 et suiv. ; Emmanuel Decaux, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 35 et suiv. ; Jean Combacau et Serge Sur, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 49 et suiv.

⁷⁸⁴ CIJ, arrêt du 3 février 2006, « Affaires des activités armées sur le territoire du Congo (*République démocratique du Congo c. Rwanda*) », disponible sur <http://www.icj-cij.org/docket/files/117/8074.pdf>.

⁷⁸⁵ Observation générale n° 24 (52), Observation générale sur les questions touchant les réserves formulées au moment de la ratification du Pacte ou des Protocoles facultatifs s'y rapportant ou de l'adhésion à ces instruments ou en rapport avec des déclarations formulées au titre de l'article 41 du Pacte, CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, 11 novembre 1994.

A partir du moment où les États se sont liés volontairement, ils doivent respecter leurs obligations et engagements. En effet, « l'État s'engage, l'État est engagé⁷⁸⁶ » pour reprendre l'expression de Jean Combacau et Serge Sur. On ne saurait donc laisser les droits de l'homme sans un cadre juridique qui permet aux individus de revendiquer leurs droits et d'en exiger le respect de, soutenus en cela par les organes de l'ONU.

⁷⁸⁶ Jean Combacau, Serge Sur, *Droit international public*, op. cit., p. 47.

Conclusion du chapitre II

La primauté de la sécurité nationale sur le respect des normes les plus fondamentales des droits de l'homme est à la base d'une nouvelle forme de politisation particulièrement dangereuse. L'institutionnalisation de la torture et la complicité transfrontière qui a caractérisé l'exécution du programme de la CIA montrent que les États estiment qu'ils sont arrivés à une situation où les droits de l'homme constituent un obstacle à leurs intérêts nationaux. En apparence, ils dénoncent la politisation et s'accusent mutuellement d'y avoir recours mais, dans les faits, lorsqu'il s'agit de violer les droits de l'homme et de nier la dignité fondamentale des êtres humains, ils savent trouver des terrains d'entente, et étonnamment les frontières géographiques, idéologiques et politiques ne sont plus un souci. Cette forme de politisation est la plus dangereuse.

Il est donc nécessaire d'initier un processus qui permettrait le développement d'une politique onusienne commune des droits de l'homme. Ce processus devrait s'appuyer sur une approche globale qui aurait pour assise le principe de l'universalité, instituerait une plus grande cohérence politique, institutionnelle et financière et renforcerait le rôle des acteurs non gouvernementaux, tout en mettant l'accent sur les obligations juridiques des États découlant du droit international des droits de l'homme.

Conclusion de la partie II

Bien que l'universalité des droits de l'homme soit proclamée dans plusieurs instruments internationaux, dont la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Déclaration de Vienne de 1993, elle est menacée par la politisation. Les États continuent d'établir une hiérarchie entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels, au détriment de ces derniers. En effet, les droits économiques, sociaux et culturels sont encore marginalisés dans bien des États. Ils sont considérés, par certains États, comme de simples principes et non comme des droits à part entière. Lorsqu'ils sont reconnus et promus au niveau international, cette reconnaissance est relative dans la mesure où le régime juridique qui leur est applicable au niveau national reste moins favorable que celui appliqué aux droits civils et politiques. En outre, les droits économiques, sociaux et culturels font l'objet d'une instrumentalisation politique dans l'enceinte du Conseil des droits de l'homme, qui se manifeste par un discours tendant à polariser les droits économiques, sociaux et culturels sur une grille de lecture Nord-Sud. Ils sont, par ailleurs, instrumentalisés et utilisés par certains États afin d'obtenir des concessions dans d'autres domaines, notamment celui du droit au développement et de l'aide publique au développement.

L'universalité des droits de l'homme est également affectée par la politisation qui se caractérise par une interprétation restrictive du droit international des droits de l'homme et la mise en oeuvre du droit national, dans le but de faire obstacle au développement de normes internationales en faveur d'individus qui, en raison de leur vulnérabilité, nécessitent une protection renforcée. Cette politisation aboutit à la marginalisation de certains individus qui sont, de fait, écartés du droit international des droits de l'homme. Les groupes sont particulièrement affectés, que ce soit les minorités, les migrants, les peuples autochtones ou, plus récemment, les paysans. En effet, des États continuent à s'opposer au développement d'une approche des droits de l'homme basée sur la reconnaissance des groupes comme des titulaires à part entière de droits, ce qui est contraire à l'universalité des droits de l'homme.

Le retour en force du relativisme culturel ainsi que la primauté de la question sécuritaire, qui a été à l'origine de l'institutionnalisation de la torture, démontrent que l'universalité des droits de l'homme est loin d'être acquise. Des efforts doivent être entrepris pour s'assurer que l'universalité des droits de l'homme demeure une réalité. L'application universelle des droits de l'homme suppose aussi qu'il soit mis fin à l'impunité qui persiste à l'égard des graves violations qui ont été commises dans le cadre de la mise en oeuvre du programme de la CIA. Dans le cas contraire, cela signifierait que l'interdiction absolue de la torture n'est pas une norme indérogeable de *jus cogens*, et que les victimes de la torture n'ont pas droit à la justice. Il conviendrait également de fédérer les États autour d'un véritable projet politique commun, remettant les droits de l'homme universels au centre des préoccupations de l'ONU et de ses États membres.

Conclusion générale

La politisation, qui est inévitable dans l'enceinte des Nations Unies, reste un défi majeur pour la réalisation universelle des droits de l'homme. La politisation trouve en effet ses fondements dans la Charte même de l'Organisation, ainsi que dans la configuration institutionnelle de l'ONU qui se veut antagonique, mettant en scène des acteurs étatiques et des entités non gouvernementales. Cependant, si elle est incontournable, elle ne saurait être acceptée pour autant. L'instrumentalisation politique des droits de l'homme conduit à une interprétation et à une mise en œuvre politiciennes du droit international des droits de l'homme, au détriment de la promotion et de la protection des droits de l'homme, et de leur universalité ; elle nuit à leur avancement et constitue un obstacle à la coopération internationale dans ce domaine. Elle doit par conséquent être rejetée, d'autant qu'elle peut aboutir, comme nous l'avons démontré, à une régression profonde du respect de la dignité humaine et des droits de l'homme les plus fondamentaux.

Le processus de marginalisation universelle des droits de l'homme qui a eu lieu au nom de la sécurité nationale, lors de l'exécution du programme de détentions secrètes de la CIA, est caractéristique d'une politisation particulièrement dangereuse et sans précédent, qui confirme que l'universalité des droits de l'homme doit, plus que jamais, être consolidée. Il est donc important que l'ONU développe un véritable projet politique commun qui aurait pour assises l'universalité des droits de l'homme et la participation renforcée de tous les acteurs, y compris celle des experts indépendants et des ONG, partenaires indispensables à une mise en œuvre effective et impartiale des droits de l'homme, malgré les dérives de certains acteurs non gouvernementaux qui se fourvoient dans la politisation.

L'universalité, qui a pour assise le respect de la dignité humaine, est l'affaire de tous. Les États qui estiment que leurs traditions et leurs cultures ne sont pas suffisamment reflétées dans les droits de l'homme universels promus à l'ONU doivent pouvoir apporter leur contribution au système, mais cela doit se faire au nom de la diversité culturelle, car le relativisme culturel n'a pas de place dans la construction de l'universalité. Aucun individu ne devrait être exclu, en raison de la politisation, du processus d'universalisation des droits de l'homme, qui est un mouvement d'inclusion et non d'exclusion. Les groupes, notamment les migrants, les minorités, les peuples autochtones, les paysans, mais également les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres, méritent qu'on leur accorde autant de respect et de droits que les autres individus. La dignité humaine est indivisible et non négociable.

Les individus qui sont victimes de violations de leurs droits économiques, sociaux et culturels doivent pouvoir saisir les juridictions pour en réclamer le respect. Les droits économiques, sociaux et culturels sont des droits au même titre que les droits civils et politiques. L'universalité, l'indivisibilité, l'interdépendance et l'indissociabilité des droits de l'homme constituent un acquis fondamental, qu'il convient de ne pas laisser aux mains de la politisation. La Déclaration de Vienne a été l'un des plus beaux compromis auxquels les États membres de l'ONU sont parvenus. La polarisation et la différence de traitement entre, d'une part, les droits civils et politiques et, d'autre part, les droits économiques, sociaux et culturels doivent par conséquent être réprouvées. Les avancées qui ont été faites dans le sens de la reconnaissance internationale de la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels, alignant ainsi le régime juridique des deux catégories de droits au niveau onusien, doivent également recevoir un écho favorable au niveau national. Les États qui sont préoccupés par les inégalités de développement entre les pays industrialisés et les pays en développement ont raison de lutter pour la reconnaissance d'un droit au développement. Le bien-être d'une minorité d'États ne peut pas continuer à se faire au détriment des droits de l'homme d'une majorité d'individus, en raison des inégalités structurelles entre les pays industrialisés et les pays en développement. Cependant, l'agenda du droit au développement ne peut devenir un prétexte pour justifier le non-respect des droits civils et politiques et le rejet de la démocratie et de l'état de droit.

L'examen périodique universel, même s'il est un examen politique empreint d'une certaine politisation, ne doit pas être sous-estimé, car il a le mérite de permettre un suivi de la situation des droits de l'homme dans tous les États. La prochaine étape de ce mécanisme étant la mise en œuvre des recommandations, il est important de ne pas manquer cette étape en s'assurant que les ONG, les experts indépendants, les acteurs de la société civile au niveau national, le HCDH et l'État concerné soient pleinement impliqués.

La réalisation universelle des droits de l'homme relève de la responsabilité de tous les acteurs du système, y compris des institutions spécialisées. Elles ne sauraient déroger au respect des normes internationales relatives aux droits de l'homme. Les politiques de ces institutions, en particulier les institutions financières, doivent se conformer au droit international des droits de l'homme, et ne pas se limiter à une approche basée sur les droits de l'homme, qui est une manière de contourner les obligations qui découlent du droit international des droits de l'homme. Les États ont

ratifié des conventions en vertu desquelles ils sont liés par des obligations juridiques. Ces obligations restent valables lorsque les États interviennent dans le cadre des institutions spécialisées, y compris au sein de la Banque mondiale et du FMI. On ne saurait admettre qu'un État prenne une posture de défense des droits de l'homme au Conseil des droits de l'homme et se désengage une fois qu'il se retrouve au sein d'autres entités du système des Nations Unies. En outre, s'il est entendu que les droits de l'homme sont un pilier de l'ONU au même titre que le développement et la sécurité, les États devraient lui accorder des financements aussi importants que ceux alloués aux activités liées au développement et à la sécurité. De plus, les droits de l'homme ne sauraient continuer à être examinés à un niveau subsidiaire, car cela ne correspond pas à l'importance qui leur est reconnue dans la Charte et dans le Document final du Sommet mondial de 2005. Le statut du Conseil des droits de l'homme doit par conséquent être renforcé.

Enfin, les victimes de violations des droits de l'homme méritent d'être traitées avec dignité par le système. L'examen des violations des droits de l'homme uniquement sur la base de considérations d'ordre politique ne saurait continuer. Les experts indépendants devraient jouer un rôle dans l'établissement des mandats par pays. Cela éviterait la politisation qui entoure ce mécanisme. Néanmoins, les intérêts des victimes de violations seront mieux défendus, lorsque l'ONU aura enfin une cour mondiale des droits de l'homme indépendante.

ANNEXE I

LETTRE DES LAURÉATS DU PRIX NOBEL DE LA PAIX À HUMAN RIGHTS WATCH : « CLOSE YOUR REVOLVING DOOR TO U.S. GOVERNMENT », 12 MAI 2014

Dear Kenneth Roth,

Human Rights Watch characterizes itself [2] as “one of the world’s leading independent organizations dedicated to defending and protecting human rights.” However, HRW’s close ties to the U.S. government call into question its independence.

For example, HRW’s Washington advocacy director, Tom Malinowski, previously served as a special assistant to President Bill Clinton and as a speechwriter to Secretary of State Madeleine Albright. In 2013, he left HRW after being nominated as Assistant Secretary of State for Democracy, Human Rights & Labor under John Kerry.

In her HRW.org biography, Board of Directors’ Vice Chair Susan Manilow describes herself as “a longtime friend to Bill Clinton” who is “highly involved” in his political party, and “has hosted dozens of events” for the Democratic National Committee.

Currently, HRW Americas’ advisory committee includes Myles Frechette, a former U.S. ambassador to Colombia, and Michael Shifter, one-time Latin America director [9] for the U.S. government-financed National Endowment for Democracy. Miguel Díaz, a Central Intelligence Agency analyst in the 1990s, sat on HRW Americas’ advisory committee from 2003 [10]-11 . Now at the State Department , Díaz serves as “an interlocutor between the intelligence community and non-government experts.”

In his capacity as an HRW advocacy director, Malinowski contended in 2009 that “under limited circumstances” there was “a legitimate place” for CIA renditions—the illegal practice of kidnapping and transferring terrorism suspects around the planet. Malinowski was quoted paraphrasing the U.S. government’s argument that designing an alternative to sending suspects to “foreign dungeons to be tortured” was “going to take some time.”

HRW has not extended similar consideration to Venezuela . In a 2012 letter to President Chávez, HRW criticized the country’s candidacy for the UN Human Rights Council, alleging that Venezuela had fallen “far short of acceptable standards” and questioning its “ability to serve as a credible voice on human rights.” At no point has U.S. membership in the same council merited censure from HRW, despite Washington’s secret, global assassination program, its preservation of renditions, and its illegal detention of individuals at Guantánamo Bay.

Likewise, in February 2013, HRW correctly described as “unlawful” Syria’s use of missiles in its civil war. However, HRW remained silent on the clear violation of international law constituted by the U.S. threat of missile strikes on Syria in August.

The few examples above, limited to only recent history, might be forgiven as inconsistencies or oversights that could naturally occur in any large, busy organization. But HRW’s close relationships with the U.S. government suffuse such instances with the appearance of a conflict of interest.

We therefore encourage you to institute immediate, concrete measures to strongly assert HRW’s independence. Closing what seems to be a revolving door would be a reasonable first step: Bar those who have crafted or executed U.S. foreign policy from serving as HRW staff, advisors or board members. At a bare minimum, mandate lengthy “cooling-off” periods before and after any associate moves between HRW and that arm of the government.

Your largest donor, investor George Soros, argued in 2010 that “to be more effective, I think the organization has to be seen as more international, less an American organization.” We concur. We urge you to implement the aforementioned proposal to ensure a reputation for genuine independence. Sincerely.

ANNEXE II

LETTRE DE HUMAN RIGHTS WATCH AUX LAUREATS DU PRIX NOBEL DE LA PAIX, 3 JUIN 2014

Dear Mr. Pérez Esquivel and Ms. Maguire,

We recently received a petition, which included your signatures, expressing concern that Human Rights Watch's "close ties to the US government call into question its independence." Human Rights Watch recognizes the importance of maintaining our independence and credibility, and we believe your concern is misplaced.

If you visit our website you will see that we routinely expose, document and denounce human rights violations by the US government, including torture, indefinite detention, illegal renditions, unchecked mass surveillance, abusive use of drones, harsh sentencing and racial disparity in criminal justice, and an unfair and ineffective immigration system.

The petition provides three examples of supposed "inconsistencies or oversights", but in each case the authors have either mischaracterized or misunderstood our position.

First, they cite a 2009 article quoting our former Washington director, Tom Malinowski, saying that "under limited circumstances" there is a legitimate place for renditions. The petition mistakenly claims he was supporting unlawful CIA renditions. A "rendition" is the transfer of a person in custody from one jurisdiction to another, which is legal under certain circumstances and practiced by almost all countries (the extradition of criminal suspects is one common form of rendition). Malinowski was certainly not endorsing the CIA's illegal rendition program, which entailed transferring individuals without due process protections to countries where they faced torture. That practice was repeatedly denounced by Malinowski and by Human Rights Watch. Indeed, we have called for a criminal investigation into former President George W. Bush, Vice President Dick Cheney, Defense Secretary Donald Rumsfeld, and CIA Director George Tenet (among others), for these and other serious human rights abuses.

We have long denounced illegal rendition (sometimes called extraordinary rendition) committed by the US government in the name of fighting terrorism, including in such reports as:

- *Delivered Into Enemy Hands: US-Led Abuse and Rendition of Opponents to Gaddafi's Libya* (2012)
- *Getting Away with Torture: The Bush Administration and Mistreatment of Detainees* (2011)
- *Double Jeopardy: CIA Renditions to Jordan* (2008)
- *Ghost Prisoner: Two Years in Secret CIA Detention* (2007)
- *Black Hole: The Fate of Islamists Rendered to Egypt* (2005)
- *Still at Risk: Diplomatic Assurances No Safeguard against Torture* (2005)
- *Why Am I Still Here? The 2007 Horn of Africa Renditions and the Fate of Those Still Missing* (2008)
- *Off the Record: US Responsibility for Enforced Disappearances in the "War on Terror"* (2007)
- *The US "Disappeared": The CIA's Long-Term "Ghost Detainees"* (2004)
- *US Detainees Disappeared in Secret Prisons: Illegal Under Domestic and International Law* (2005)
- *List of Ghost Prisoners Possibly in CIA Custody* (2005)

Second, the petition's authors also wonder why we questioned Venezuela's candidacy for the United Nations Human Rights Council, but not that of the United States.

A central concern on council membership is whether a government takes the council and its special procedures seriously. Venezuela has not allowed a single UN special rapporteur to visit since 1996. It has ignored eight requests for visits during the past decade by rapporteurs seeking to examine the state of freedom of expression, freedom of association, extrajudicial executions, human rights defenders, and the independence of judges and lawyers. (Only three other countries have such a poor record of non-cooperation: Turkmenistan, Uzbekistan and Zimbabwe.)

In 2013, Venezuela had by far the worst voting record of council member countries. It opposed virtually all resolutions on country-specific situations put to the vote, including motions on Sri Lanka, Bélarus and Iran that

were supported by Brazil, Argentina and other Latin American countries. Venezuela did support resolutions addressing violations in Palestine and other occupied Arab areas.

The United States has received visits from 15 special rapporteurs since 2005. While we have repeatedly criticized its failure to allow UN rapporteurs to visit Guantanamo Bay and to access other prisoners being held in solitary confinement, we have seen that, on balance, the United States has played a constructive role at the Human Rights Council, along with other countries in the region such as Brazil, Chile, Mexico and Uruguay.

Finally, the petition claims we criticized the Syrian government's use of missiles against civilians but "remained silent on the clear violation of international law constituted by the US threat of missile strikes on Syrie in August."

This may reflect a misunderstanding of Human Rights Watch's mandate, which is to monitor governments' adherence to international human rights and humanitarian law. We criticized Syrian missile strikes that were directed at populated areas, and thus violated the prohibition against indiscriminate attacks on civilians. But not all missile attacks violate the laws of war so we would not criticize as unlawful attacks yet to take place.

Were US missile strikes on Syrie to violate international humanitarian law we would speak out, as we have done in cases ranging from Kosovo in the 1990s to Yémen most recently.

Human Rights Watch currently has 399 employees from 67 countries, as well as 34 board members and more than 200 members of advisory committees, among them activists, lawyers, journalists and academics. It is true that some served in the US government before or after their involvement with Human Rights Watch. We also have current and former staff, board, and advisory members who earlier served in the governments of Brazil, Canada, Germany, Mexico, Norway, Peru, Spain, South Africa, and the United Kingdom, among others, and in multilateral institutions.

We are careful to ensure that prior affiliations do not affect the impartiality of Human Rights Watch's work. We do not allow active government officials to serve in the above capacities and we do not take funding from any government.

The positions Human Rights Watch takes are guided solely by our intensive on-the-ground fact-finding, legal analysis, and multi-layered review process.

When we criticize governments and others, we are frequently accused of being in the pocket of their enemies. We would ask that you look at our work and judge whether these charges of bias are fair.

Sincerely,

Kenneth Roth, Executive Director Human Rights Watch

ANNEXE III

RESOLUTIONS ET DECISIONS PAR PAYS (JUN 2006-SEPTEMBRE 2014)

Sessions ordinaires

Session	Total	Par pays	Pays	Condamnations
1	12	1	Israël (1)	-
2	21	6	Israël (2) Kirghizistan (1) Afghanistan (1) Népal (1) Soudan (1)	-
3	8	2	Israël (2)	-
4	15	2	Israël (1) Soudan (1)	-
5	4	-	-	-
6	43	8	Soudan (3) Israël (2) Myanmar (1) Burundi (1) Libéria (1)	-
7	36	10	Israël (4) Myanmar (2) Soudan (1) République populaire démocratique de Corée (1) République démocratique du Congo (1) Somalie (1)	Israël (2) Soudan (1) Myanmar (1) République populaire démocratique de Corée (1)
8	14	1	Myanmar (1)	Myanmar (1)
9	22	5	Israël (1) Soudan (1) Libéria (1) Cambodge (1) Burundi (1)	Soudan (1)
10	34	8	Israël (5) Myanmar (1) République populaire démocratique de Corée (1) République démocratique du Congo (1)	Israël (2) Myanmar (1) République populaire démocratique de Corée (1)
11	12	1	Soudan (1)	-
12	31	4	Myanmar (1) Cambodge (1) Somalie (1) Honduras (1)	Myanmar (1)
13	28	9	Israël (5) République populaire démocratique de Corée (1) République de Guinée (1) République démocratique du Congo (1) Myanmar (1)	Myanmar (1) République populaire démocratique de Corée (1)

Session	Total	Par pays	Pays	Condamnations
14	19	5	Israël (1) Kirghizistan(1) Afghanistan (1) Somalie (1) Soudan (1)	Israël (1)
15	32	5	Israël (1) Cambodge (1) Soudan (1) Somalie (1) Haïti (1)	-
16	40	13	Israël (6) République populaire démocratique de Corée (1) Iran (1) Myanmar (1) Côte d'Ivoire (1) Burundi (1) République démocratique du Congo (1) République de Guinée (1)	Israël (3) République populaire démocratique de Corée (1) Myanmar (1) Iran (1) Côte d'Ivoire (1)
17	28	6	Israël (1) Libye (1) Kirghizistan(1) Côte d'Ivoire (1) Biélorus (1) Somalie (1)	Libye (1) Biélorus (1)
18	35	7	Libye (1) Soudan (1) Soudan du Sud (1) Yémen (1) Burundi (1) Cambodge (1) Haïti (1)	-
19	40	17	Israël (5) Syrie (2) Sri Lanka (1) Iran (1) République populaire démocratique de Corée (1) Myanmar (1) République démocratique du Congo (1) Somalie (1) Yémen (1) République de Guinée (1) Libye (1) Haïti (1)	Syrie (2) Israël (2) République populaire démocratique de Corée (1) Myanmar (1) Iran (1)
20	23	6	Syrie (1) Biélorus (1) Érythrée (1) Mali (1) Somalie (1) Côte d'Ivoire (1)	Syrie (1) Biélorus (1) Érythrée (1) Mali (1)
21	33	7	Érythrée (1) Yémen (1) Mali (1) Syrie (1) Soudan (1) Soudan du Sud (1) Somalie (1)	Érythrée (1) Mali (1) Syrie (1)

<i>Session</i>	<i>Total</i>	<i>Par pays</i>	<i>Pays</i>	<i>Condamnations</i>
22	37	14	Sri Lanka (1) République populaire démocratique de Corée (1) Myanmar (1) Mali (1) Libye (1) Haïti (1) Iran (1) Syrie (1) Israël (territoire palestinien occupé) [6]	Sri Lanka (1) République populaire démocratique de Corée (1) Myanmar (1) Iran (1) Syrie (1) Israël/territoire palestinien occupé (3)
23	28	9	Syrie (2) Bélarus (1) République centrafricaine (1) Érythrée (1) Côte d'Ivoire (1) Guinée (1) Soudan du Sud (1) Myanmar (1)	Syrie (2) Bélarus (1) République centrafricaine (1) Érythrée (1) Myanmar (1)
24	40	7	Syrie (1) République démocratique du Congo (1) Soudan (1) Cambodge (1) Somalie (1) Yémen (1) République centrafricaine (1)	Syrie (1) République centrafricaine (1)
25	42	15	Sri Lanka (1) Syrie (1) Iran (1) République populaire démocratique de Corée (1) Myanmar (1) Israël (territoire palestinien occupé) [5] Guinée (1) Mali (1) Libye (1) Haïti (1) Soudan du Sud (1)	Sri Lanka (1) Syrie (1) Iran (1) République populaire démocratique de Corée (1) Myanmar (1) Israël/territoire palestinien occupé (3) Soudan du Sud (1)
26	34	5	Syrie (1) Érythrée (1) Bélarus (1) Soudan du Sud (1) Côte d'Ivoire (1)	Syrie (1) Érythrée (1) Bélarus (1)
27	36	5	Syrie (1) Yémen (1) Soudan (1) République centrafricaine (1) République démocratique du Congo (1)	Syrie (1) Soudan (1) République centrafricaine (1)
TOTAL	777	178	178	68

Sessions extraordinaires

<i>Session</i>	<i>Total</i>	<i>Par pays</i>	<i>Pays</i>	<i>Condamnations</i>
1	1	Israël (territoire palestinien occupé)	Israël (territoire palestinien occupé)	Israël (territoire palestinien occupé)
2	1	Israël (territoire palestinien occupé)	Israël (territoire palestinien occupé)	Israël (territoire palestinien occupé)
3	1	Israël (territoire palestinien occupé)	Israël (territoire palestinien occupé)	Israël (territoire palestinien occupé)
4	1	Soudan (Darfour)	Soudan (Darfour)	Soudan
5	1	Myanmar	Myanmar	Myanmar
6	1	Israël (territoire palestinien occupé)	Israël (territoire palestinien occupé)	Israël (territoire palestinien occupé)
7	1	-	-	-
8	1	République démocratique du Congo	République démocratique du Congo	République démocratique du Congo
9	1	Israël (territoire palestinien occupé)	Israël (territoire palestinien occupé)	Israël (territoire palestinien occupé)
10	1	-	-	-
11	1	Sri Lanka	Sri Lanka	Sri Lanka (Tigres de libération de l'Eelam tamoul)
12	1	Israël (territoire palestinien occupé)	Israël (territoire palestinien occupé)	Israël (territoire palestinien occupé)
13	1	Haïti	Haïti	-
14	1	Côte d'Ivoire	Côte d'Ivoire	Côte d'Ivoire
15	1	Libye	Libye	Libye
16	1	Syrie	Syrie	Syrie
17	1	Syrie	Syrie	Syrie
18	1	Syrie	Syrie	Syrie
19	1	Syrie	Syrie	Syrie
20	1	République centrafricaine	République centrafricaine	République centrafricaine
21	1	Israël (territoire palestinien occupé)	Israël (territoire palestinien occupé)	Israël (territoire palestinien occupé)
22	1	Iraq (ISIL)	Iraq (ISIL)	Iraq (ISIL)
TOTAL	22	20	20	20

Total = 799 résolutions et décisions adoptées

198 spécifiques à un pays (88 condamnatoires)

Non inclut 291 résolutions adoptées jusqu'ici par l'examen périodique universel.

Répartition par pays

<i>Pays</i>	<i>Nombre de résolutions</i>	<i>Condamnations</i>
Israël	54	23
Syrie	15	15
Soudan	15	4
Myanmar	13	11
Somalie	9	-
République démocratique du Congo	8	1
République populaire démocratique de Corée	7	7
Côte d'Ivoire	6	2
Libye	6	2
Haïti	6	-
Soudan du Sud	5	1
Cambodge	5	-
République de Guinée	5	-
Yémen	5	-
Bélarus	4	4
République centrafricaine	4	4
Érythrée	4	4
Iran	4	4
Sri Lanka	4	3
Mali	4	2
Burundi	4	-
Kirghizistan	3	-
Afghanistan	2	-
Libéria	2	-
Iraq (ISIL)	1	1
Honduras	1	-
Népal	1	-
TOTAL	198	88

BIBLIOGRAPHIE

I. OUVRAGES

- Andersson Nils, Lagot Daniel (dir.), Responsabilité de protéger et guerres « humanitaires » : le cas de la Libye, L'Harmattan, Paris, 2012, 155 pages.
- Badie Bertrand, *L'impuissance de la puissance : Essai sur les incertitudes et les espoirs des nouvelles relations internationales*, Fayard, Paris, 2004, 293 pages.
- Badie Bertrand, *La diplomatie de connivence : Les dérives oligarchiques du système international*, La découverte, Paris, 2011, 273 pages.
- Baehr Peter R., Castermans-Holleman Monique, *The Role of Human Rights in Foreign Policy*, Palgrave MacMillan, London, 3^e édition, 2004, 165 pages.
- Bassiouni Cherif, Schabas William A. (éd.), *New Challenges for the UN Human Rights Machinery: What Future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures?* Intersentia, Cambridge, Anvers, Portland, 2011, 480 pages.
- Bertrand Maurice, *L'ONU*, La Découverte, Collection Repères, Paris, 6^e édition, 2006, 122 pages.
- Bidault Mylène, *La protection internationale des droits culturels*, Bruylant, Bruxelles, 2009, 559 pages.
- Boisson de Chazournes Laurence, Kohen Marcelo (éd.), *International Law and the Quest for its Implementation. Le droit international et la quête de sa mise en œuvre*. Liber Amicorum Vera Gowlland-Debbas, Martinus Nijhoff Publishers, Brill, Leyde, Boston, 2010, 513 pages.
- Boyle Kevin (éd.), *New Institutions for Human Rights Protection*, Oxford University Press, New York, 2009, 217 pages.
- Brody Reed, *Faut-il juger Georges Bush ? Pleins feux sur un rapport qui dénonce la torture et l'impunité*, GRIP-André Versaille éditeur, Bruxelles, 2011, 124 pages.
- Brown Bartram S., *The United States and the Politicization of the World Bank: Issues of International Law and Policy*, Graduate Institute on International Studies, Genève, Kegan Paul International, Londres, New York, 1992, 295 pages.
- Callejon Claire, *La réforme de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies : de la Commission au Conseil*, thèse de doctorat en droit, Pedone, Paris, 2008, 427 pages.
- Charillon Frédéric (dir.), *Politique étrangère : Nouveaux regards*, Presse de Sciences Po, Paris, 2002, 438 pages.
- Chaumette Anne-Laure, Thouvenin Jean-Marc, *La responsabilité de protéger, dix ans après. The Responsibility To Protect, Ten Years On*, Actes du colloque organisé le 14 novembre 2011 par le CEDIN, Pedone, Paris, 2013, 206 pages.
- Chemain Régis, Pellet Alain (dir.), *La Charte des Nations Unies : constitution mondiale ?* Pedone, Paris, 2006, 237 pages.
- Chetail Vincent (dir.), *Conseil, sécurité et coopération. Conflicts, Security and Cooperation*. Liber Amicorum Victor-Yves Ghebali, Bruylant, Bruxelles, 2007, 615 pages.
- Combacau Jean, Sur Serge, *Droit international public*, Montchrestien, Collection Domat, Paris, 10^e édition, 2012, 820 pages.
- Cot Jean-Pierre, Pellet Alain, Forteau Mathias (dir.), *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, vol. I, Economica, Paris, 3^e édition, 2005, 1 366 pages.
- Cot Jean-Pierre, Pellet Alain, Forteau Mathias (dir.), *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, vol. II, Economica, Paris, 3^e édition, 2005, 2 363 pages.
- Daillier Patrick, Forteau Mathias, Pellet Alain (dir.), *Droit international public*, LGDJ, Paris, 8^e édition, 2009, 1 709 pages.
- De Frouville Olivier, *Les procédures thématiques : une contribution efficace des Nations Unies à la protection des droits de l'homme*, Pedone, Paris, 1996, 139 pages.
- De Lacharriere Guy, *La politique juridique extérieure*, Economica, Paris, 1983, 236 pages.
- De Senarclens Pierre, *La crise des Nations Unies*, PUF, Perspectives Internationales, Paris, 1988, 234 pages.
- Debbasch Charles, Pontier Jean-Marie, *Introduction à la politique*, 4^e édition, Dalloz, Paris, 1995, 460 pages.

- Decaux Emmanuel (dir.), *Les Nations Unies et les droits de l'homme : enjeux et défis d'une réforme*, Pedone, Paris, 2006, 348 pages.
- Decaux Emmanuel, *Droit international public*, Dalloz, Paris, 7^e édition, 2010, 500 pages.
- Dipla Haritini, *La responsabilité de l'État pour violation des droits de l'homme : problèmes d'imputation*, Pedone, Paris, 1994, 118 pages.
- Duchatel Julie, Rochat Florian (dir.), *Efficace, neutre, désintéressée ? Points de vue critiques du Nord sur la coopération européenne*, CETIM, Genève, 2009, 184 pages.
- Ergec Rusen, *Protection européenne et internationale des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 2^e édition refondue, 2006, 271 pages.
- Fassbender Bardo (éd.), *Securing Human Rights? Achievements and Challenges of the UN Security Council*, Oxford University Press, New York, 2011, 219 pages.
- Freedman Rosa, *Failing to protect: the UN and the politicisation of human rights*, Hurst & Company, Londres, 2014, 224 pages.
- Freedman Rosa, *The United Nations Human Rights Council: A Critique and Early Assessment*, Routledge, Londres, 2013, 332 pages.
- Gheballi Victor-Yves, *La crise du Système des Nations Unies*, La documentation française, Notes et études documentaires, n° 4854, Paris, 1988, 135 pages.
- Gounelle Max, *Relations internationales*, Dalloz, Paris, 9^e édition, 2010, 251 pages.
- Haas Ernst B., *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, Stanford University Press, Stanford, 1964, 595 pages.
- Hajjami Nabil, *La responsabilité de protéger*, Bruylant, Collection de droit international, Bruxelles, 2013, 558 pages.
- Hirsch Fred, Doyle Michael W., Morse Edouard L. (éd.), *Alternatives to Monetary Disorder*, McGraw-Hill Book, New York, 1977, 153 pages.
- Hovet Thomas Jr., *Bloc Politics in the United Nations*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1960, 191 pages.
- Jequier Nicolas (dir.), *Les organisations internationales entre l'innovation et la stagnation*, Presses polytechniques romandes, Lausanne, 1985, 271 pages.
- Kälén Walter, Kolb Robert, Spenle Christoph A., Voyame Maurice D. (éd.), *International Law Conflict and Development: The Emergence of a Holistic Approach in International Affairs*, Martinus Nijhoff Publishers, Leyde, Boston, 2010, 647 pages.
- Kay David A., *The Functioning and Effectiveness of Selected United Nations Systems Programs*, The American Society of International Law, West Publishing Company, Washington, 1980, 208 pages.
- Koskenniemi Martti, *La politique du droit international*, Pedone, Paris, 2007, 423 pages.
- Ksentini Fatma Zohra, *Les procédures onusiennes de protection des droits de l'homme : recours et détours*, Publisud, Paris, 1994, 246 pages.
- Kunanayakam Tamara, *Quel développement ? Quelle coopération internationale ?*, CETIM, CRID, CNCD, Genève, 2007, 170 pages.
- Laatikainen Katie Verlin, Smith Karen E., *The European Union at the United Nations: Intersecting Multiculturalisms*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2006, 256 pages.
- Lempinen Miko, *Challenges Facing the System of Special Procedures of the United Nations Commission on Human Rights*, Abo Akademi University, Institute for Human Rights, Turku, Finlande, 2001, 307 pages.
- Lempinen Miko, *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 Akademi University Press, Abo, 2005, 499 pages.
- Lochak Danièle, *Les droits de l'homme*, La Découverte, Paris, 3^e édition, 2009, 128 pages.
- Marie Jean-Bernard, *La Commission des droits de l'homme de l'ONU*, Pedone, Paris, 1975, 352 pages.
- Mitrany David, *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organizations*, quadrangle Books, Chicago, 4^e édition, 1966, 223 pages.
- Mubiala Mutoy, *Le système régional africain de protection des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 2005, 299 pages.
- Müller Lars (éd.), *The first 365 days of the United Nations Human rights Council*, Suisse, 2007, 303 pages.

- Oberleitner Gerd, *Global Human Rights Institutions: Between Remedy and Ritual*, Polity Press, Cambridge, 2007, 225 pages.
- Özden Melik, *Dette et droits humains : conséquences de la dette des pays du Sud sur les droits humains et état des lieux de son traitement dans les instances onusiennes*, CETIM, 2007, Genève, 48 pages.
- Reber Florian, *Le Conseil des droits de l'homme : le rôle de la Suisse sous la loupe*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2009, 115 pages.
- Riedel Eibe, Giacca Gilles, Golay Christophe (éd.), *Economic, Social, and Cultural Rights In International Law: Contemporary Issues and Challenges*, Oxford University Press, Oxford, 2014, 525 pages.
- Roosens Claude, Rosoux Valérie, Wilde d'Estmael Tanguy (dir.), *La politique étrangère : le modèle classique à l'épreuve*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles, 2004, 457 pages.
- Rousseau Nicolas, *Peut-on empêcher les crimes de masses ? La responsabilité de protéger à l'épreuve de la réalité*, Éditions Couleur livres, Bruxelles, 2012, 90 pages.
- Ruiz-Fabri Hélène, Sicilianos Linos-Alexandre, Sorel Jean-Marc (dir.), *L'effectivité des organisations internationales : mécanismes de suivi et de contrôle*, Sakkoulas, Pedone, Athènes, Paris, 2000, 338 pages.
- Russbach Olivier, *ONU contre ONU : Le droit international confisqué*, La découverte, Paris, 1994, 310 pages.
- Sewell James P., *Functionalism and World Politics: A Study Based on UN Programmes Financing Economic Development*, Princeton University Press, Princeton, 1966, 359 pages.
- Simma Bruno, Khan Daniel-Erasmus, Nolte Georg, Andreas Paulus (éd.), *The Charter of the United Nations: A commentary*, 3^e édition, vol. I, Oxford University Press, Oxford, 2012, 1 236 pages.
- Simma Bruno, Khan Daniel-Erasmus, Nolte Georg, Andreas Paulus (éd.), *The Charter of the United Nations: A commentary*, 3^e édition, vol. II, Oxford University Press, Oxford, 2012, 2 405 pages.
- Smith Courtney B., *Politics and process at the United Nations: the global dance*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 2006, 328 pages.
- Smouts Marie-Claude, *Les organisations internationales*, Armand Colin, Paris, 1995, 191 pages.
- Soule-Kohndou Folashadé A., *Puissances émergentes et multilatéralisme. Le cas de l'Afrique du Sud (1999-2008) : analyse des stratégies d'une puissance émergente*, L'Harmattan, Paris, 2010, 176 pages.
- Steiner Henry J., Alston Philip, Goodman Ryan, *International Human Rights Law in Context: Law, Politics and Morals*, Oxford University Press, 3^e édition, 2008, 1 492 pages.
- Sudre Frédéric, *Droit européen et international des droits de l'homme*, PUF, Collection Droit fondamental, Paris, 11^e édition, 2012, 935 pages.
- Thakur Ramesh (éd.), *What is equitable geographical representation in the twenty-first century*, The United Nations University, 1999, 46 pages.
- Tolley Howard, Jr., *The UN Commission on Human Rights*, Westview Press, Boulder, 1987, 299 pages.
- Tortora Manuela, *Institution spécialisée et organisation mondiale : étude des relations de l'OIT avec la SDN et l'ONU*, Bruylant, Bruxelles, 1980, 519 pages.
- Virally Michel, *L'organisation mondiale*, Armand Colin, Paris, 1972, 587 pages.
- Wachsmann Patrick, *Les droits de l'homme*, Dalloz, 5^e édition, Paris, 2008, 187 pages.
- Wells Clare, *The UN, UNESCO and the Politics of Knowledge*, MacMillan Press, Londres, 1987, 281 pages.
- Wetzel Jan Erik (éd.), *The EU as a « Global Player »*, in *Human rights*, Routledge, Londres, New York, 2011, 245 pages.
- Williams Douglas, *The Specialized Agencies and the United Nations: The System in Crisis*, St. Martin's Press, New York, 1987, 279 pages.
- Yacoub Joseph, *Réécrire la Déclaration universelle des droits de l'homme*, Desclée de Brouwer, Paris, 1998, 107 pages.

II. COLLOQUES ET OUVRAGES COLLECTIFS

- Arsanjani Mahnoush H., Cogan Jacob Katz, Sloane Robert D., Wiessner Siegfried (éd.), *Looking to the future: Essays on international law in honor of W. Michael Reisman*, Martinus Nijhoff Publishers, Leyde, Boston, 2011, 1 100 pages.
- Droit du pouvoir, pouvoir du droit. Mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruylant, Bruxelles, 2007, 1 627 pages.

Le principe de l'article 2, §1 de la Charte des Nations Unies entre théorie et pratique. Journée d'étude organisée par le CECOJI Pôle Droits de l'homme, Poitiers, le 14 octobre 2011, LGDJ, Lextenso Editions, Collection de la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, 2013, 208 pages.

L'ONU : Pouvoirs, Le Seuil, Paris, 2004/2, n° 109, 192 pages.

La protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international, Société française pour le droit international, Colloque de Strasbourg, Pedone, Paris, 1998, 344 pages.

La responsabilité de protéger, Société française pour le droit international, Colloque de Nanterre, Pedone, Paris, 2008, 358 pages.

Fastenrath Ulrich, Geiger Rudolf, Khan Daniel-Erasmus, Paulus Andreas, von Schorlemer Sabine, Vedder Christoph (éd.), *From Bilateralism To Community Interest: Essays in Honour of Judge Bruno Simma*, Oxford University Press, Oxford, 2011, 1 346 pages.

III. ARTICLES ET CONTRIBUTIONS

Addo Michael K., « Justiciability Re-examined », in Ralph Beddard, Dilys M. Hill (éd.), *Economic, Social and Cultural Rights, Progress and Achievement*, Palgrave Macmillan, New York, 1992, 216 pages.

Addo Michael K., « Practice of United Nations Human Rights Treaty Bodies in the Reconciliation of Cultural Diversity with Universal Respect for Human Rights », *Human Rights Quarterly*, vol. 32, n° 3, 2010, p. 601-664.

Agbetse Yao, « La Convention sur les droits des travailleurs migrants : un nouvel instrument pour quelle protection ? », *Droits fondamentaux*, n° 4, janvier-décembre 2004, p. 47-66.

Alger Chadwick F., « Fonctionnalisme et intégration », *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 29, n° 1, 1977, p. 77-100.

Aston Jurij Daniel, « The United Nations Committee on Non-governmental organizations: guarding the entrance to a politically divided house », *European Journal of International Law*, vol. 12, n° 5, p. 943-962, p. 960.

Becet Jean-Marie, Vasak Karal, « De quelques problèmes des droits de l'homme de la fin du XX^e siècle », in *Présence du droit public et des droits de l'homme. Mélanges offerts à Jacques Velu*, Bruylant, Bruxelles, tome II, 1992, 1 325 pages, p. 1179-1191.

Bettati Mario, « De Pénélope à Antigone ? Fonctionnement politique de la Commission de l'ONU », *Projet*, n° 151, janvier 1981, p. 31-42.

Boisson de Chazournes Laurence, Condorelli Luigi, « De la "responsabilité de protéger", ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie », *Revue générale de droit international public*, tome 110, vol. 1, 2006, p. 11-18.

Bossuyt Marc, « Human Rights and Non-Intervention in Domestic Matters », *Revue de la Commission internationale de juristes*, n° 35, décembre 1985, p. 45-52.

Bossuyt Marc, « Le Conseil des droits de l'homme : une réforme douteuse ? », in *Droit du pouvoir, pouvoir du droit. Mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruylant, Bruxelles, 2007, 1 627 pages, p. 1183-1192.

Bossuyt Marc, « Le mandat et le statut des experts indépendants », in Emmanuel Decaux (dir.), *Les Nations Unies et les droits de l'homme : enjeux et défis d'une réforme*, Pedone, Paris, 2006, 348 pages, p. 209-216.

Bossuyt Marc, « Témoignage d'une présence belge au sein des organes des Nations Unies en matière de droits de l'homme », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n° 74, 2008, p. 329-346.

Bossuyt Marc, « The development of Special Procedures of the UN Commission of Human Rights », *Human Rights Law Journal*, vol. 6, n°s 2-4, 1985, p. 179-210.

Bossuyt Marc, « The New Human Rights Council: A first appraisal », *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 24, n° 4, 2007, p. 551-556.

Bossuyt Marc, « Les droits de l'homme en tant qu'élément de politique étrangère », *Bulletin des droits de l'homme, Nations Unies*, Genève, 1989, p. 2935.

Bossuyt Marc, Emmanuel Decaux, « De la Commission au Conseil des droits de l'homme : un nom pour un autre ? », *Droits fondamentaux*, n° 5, janvier-décembre 2005, p. 1-6.

Boven Theo C. van, « Politisation et droits de l'homme », in Jequier Nicolas (dir.), *Les organisations internationales entre l'innovation et la stagnation*, Presses polytechniques romandes, Lausanne, 1985, 271 pages, p. 125-138.

Boven Theo C. van, « United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal », in Cassese Antonio (éd.), *UN Law/Fundamental Rights: Two Topics in International Law*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen-sur-le-Rhin, Pays-Bas, 1979, 258 pages, p. 119-135.

- Bowman Michael, « Towards a Unified Treaty Body for Monitoring Compliance with UN Human Rights Conventions? Legal Mechanisms for Treaty Reform », *Human Rights Law Review*, vol. 7, n° 1, p. 225-249.
- Castermans-Holleman Monique C., « The Netherlands, the European Union and the Protection of Human Rights », in Castermans-Holleman Monique, van Hoof Fried, Smith Jacqueline (éd.), *The Role of the Nation-State in the 21st Century: Human Rights, International Organisations and Foreign Policy. Essays in Honour of Peter Baer*, Kluwer Law International, La Haye, Boston, 1998, 504 pages, p. 385-399.
- Chetail Vincent, « La réforme de l'ONU : bilan et perspective depuis le Sommet mondial de 2005 », *Relations internationales*, 2006/4, n° 128, p. 79-92.
- Chetail Vincent, « Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies : réformer pour ne rien changer ? », in Chetail Vincent (dir.), *Conseil, sécurité et coopération. Conflicts, Security and Cooperation*. Liber Amicorum Victor Yves Ghebali, Bruylant, Bruxelles, 2007, 615 pages, p. 125-167.
- Chetail Vincent, « The Human Rights Council and the Challenges of the United Nations System on Human Rights: Towards a Cultural Revolution? », in Boisson de Chazournes Laurence, Kohen Marcelo (éd.), *International Law and the Quest for its Implementation. Le droit international et la quête de sa mise en œuvre*. Liber Amicorum Vera Gowlland-Debbas, Martinus Nijhoff Publishers, Brill, Leyde, Boston, 2010, 513 pages, p. 193-241.
- Clark Dana L., « The World Bank and Human Rights: The Need for Greater Accountability », *Harvard Human Rights Journal*, vol. 15, 2002, p. 205-226.
- Cohen-Jonathan Gérard, « Conclusions générales : La protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international », in Société française pour le droit international, *La protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international*, Colloque de Strasbourg, Pedone, Paris, 1998, 344 pages, p. 307-341.
- Colard Daniel, « Relations internationales et diplomatie des droits de l'homme », *Défense nationale*, vol. 43, octobre 1987, p. 85-100.
- Collier Paul, Dollar David, « Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals », *World Development*, vol. 29, n° 11, 2001, p. 1787-1802.
- Cox Eric, « States interests and the creation and functioning of the United Nations Human Rights Council », *Journal of International Law and International Relations*, vol. 6, n° 1, p. 87-120.
- D'Hollander David, Pollet Ignace, Beke Laura, « Promoting a Human Rights-Bases Approach (HRBA) Within The Development Effectiveness Agenda », *Briefing Paper prepared for the CSO Partnership for Development Effectiveness (CPDE) Working Group on HRBA*, 2013, p. 1-32.
- De Alburquerque Catarina, « Chronicle of an Announced Birth: The Coming into Life of the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. The Missing Piece of the International Bill of Human Rights », *Human Rights Quarterly*, vol. 32, n° 1, 2010, p. 144-178.
- De Frouville Olivier, « Building a Universal System for the Protection of Human Rights: The Way Forward », in Bassiouni Cherif, Schabas William A. (éd.), *New Challenges for the UN Human Rights Machinery: What Future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures?*, Intersentia, Cambridge, Anvers, Portland, 2011, 480 pages, p. 241-266.
- De Frouville Olivier, « Pour une autre réforme de la Commission des droits de l'homme de l'ONU », *Le Monde*, 29 avril 2005, p. 15.
- De Frouville Olivier, « Un Conseil des droits de l'homme... faute de mieux », *La Tribune de Genève*, 29 mars 2006, p. 12.
- Decaux Emmanuel, « Coordination et suivi dans le système de protection des droits de l'homme des Nations Unies », in Ruiz-Fabri Hélène, Sicilianos Lino-Alexandre, Sorel Jean-Marc (dir.), *L'effectivité des organisations internationales : mécanismes de suivi et de contrôle*, Sakkoulas, Pedone, Athènes, Paris, 2000, 338 pages, p. 229-246.
- Decaux Emmanuel, « La France au sein des organes internationaux de contrôle des droits de l'homme », in Cahin Gérard, Poirat Florence, Szurek Sandra (dir.), *La France et le droit international*, Pedone, Paris, 2007, 392 pages, p. 229-244.
- Decaux Emmanuel, « La Sous-Commission des droits de l'homme des Nations Unies, de 1947 à nos jours », *Relations internationales*, n° 132, 2007, p. 59-77.
- Decaux Emmanuel, « Le développement de la production normative : vers un "ordre juridique international" ? », in Badie Bertrand, Devin Guillaume (dir.), *Le multilatéralisme : nouvelles formes de l'action internationale*, La découverte, Paris, 2007, 240 pages, p. 113-128.
- Decaux Emmanuel, « Le progrès des droits de l'homme », *Droits fondamentaux*, n° 6, janvier-décembre 2006, p. 1-4.

- Devin Guillaume, « Que reste-il du fonctionnalisme international ? », *Critique internationale*, n° 38, vol. 1, 2008, p. 137-152.
- Dhommeaux Jean, « La réforme du système des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme », *L'Europe des libertés*, n° 18, janvier 2006, p. 1-18.
- Diène Doudou, « Le rôle des rapporteurs thématiques », in Emmanuel Decaux (dir.), *Les Nations Unies et les droits de l'homme : enjeux et défis d'une réforme*, Pedone, Paris, 2006, 348 pages, p. 217-221.
- Donnelly Jack, « The relative universality of human rights », *Human Rights Quarterly*, vol. 29, 2007, p. 281-306.
- Egan Suzanne, « Strengthening the United Nations Human Rights Treaty Body System », *Human Rights Law Review*, vol. 13, n° 2, 2013, p. 209-243.
- Eudes Marina, « De la Commission au Conseil des droits de l'homme : vraie réforme ou faux-semblant ? », *Annuaire français de droit international*, vol. 52, 2006, p. 599-616.
- Forsythe David P., « US Foreign policy and Human Rights: Situating Obama », *Human Rights Quarterly*, vol. 33, n° 3, p. 765-789.
- Franck Thomas M., « Of gnats and camels: is there a double standard at the United Nations? », *The American Journal of International Law*, vol. 78, 1984, p. 811-833.
- Garcin Thierry, « Les droits de l'homme à l'épreuve de l'universalité », *Relations internationales*, n° 132, vol. 4, p. 41-50.
- Ghanea Nazila, « From UN Commission on Human Rights to UN Human Rights Council: One step forwards or two steps sideways? », *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 55, 2006, p. 695-705.
- Ghebali Victor-Yves, « Le phénomène général de la "politisation" », in Ghebali Victor-Yves, *La crise du système des Nations Unies*, La documentation française, Notes et études documentaires, n° 4854, Paris, 1988, 135 pages, p. 35-49.
- Ghebali Victor-Yves, « The politicisation of UN Specialized Agencies: A Preliminary Analysis », *Millenium Journal of International Studies*, vol. 14, n° 3, hiver 1985, p. 317-334.
- Ghebali Victor-Yves, « The "Politicization" of UN Specialized Agencies: the UNESCO Syndrome », in Pitt David, Weiss Thomas G. (dir.), *The nature of United Nations Bureaucracies*, Croom Helm, Londres, Sydney, 1986, 199 pages, p. 118-136.
- Ghebali Victor-Yves, « La politisation des institutions spécialisées des Nations Unies », in Jequier Nicolas (dir.), *Les organisations internationales entre l'innovation et la stagnation*, Presses polytechniques romandes, Lausanne, 1985, 271 pages, p. 81-97.
- Godet Blaise, « La création et le fonctionnement du Conseil des droits de l'homme », *Relations internationales*, PUF, n° 136, 2008, p. 91-100.
- Guilhot Nicolas, « Entre juridisme et constructivisme : les droits de l'homme dans la politique étrangère américaine », *Critique internationale*, n° 38, 2008, p. 113-135.
- Habibi Don, « Human Rights and Politicized Human Rights: A utilitarian Critique », *Journal of Human Rights*, vol. 6, 2007, p. 3-35.
- Hamburger Ernest, « Droits de l'Homme et relations internationales », *Recueil de cours de l'Académie de droit international*, 1959, vol. II, tome 97, p. 297-423.
- Hampson Françoise J., « An Overview of the Reform of the UN Human Rights Machinery », *Human Rights Law Review*, vol. 7, n° 1, 2007, p. 727.
- Hirsch Fred, Doyle Michael W., « Politicization in the World Economy: Necessary Conditions for an International Economic Order », in Hirsch Fred, Doyle Michael W., Morse Edouard L. (éd.), *Alternatives to Monetary Disorder*, McGraw-Hill Book, New York, 1977, 153 pages, p. 9-64.
- Hoffmann Stanley « The Hell of good intentions », *Foreign Policy*, hiver 1977-1978, p. 3-26.
- Horta Korinna, « Rhetoric and Reality: Human Rights and the World Bank », *Harvard Human Rights Journal*, vol. 15, 2002, p. 227-243.
- Johnstone Rachael Lorna, « Cynical Savings or Reasonable Reform? Reflections on a Single Unified UN Human Rights Treaty Body », *Human Rights Law Review*, vol. 7, n° 1, 2007, p. 173-200.
- Kerdoun Azzouz, « Le droit au développement en tant que droit de l'homme : portée et limites », *Revue québécoise de droit international*, vol. 17, n° 1, 2004, p. 73-96.
- Kuzniar Roman, « Human Rights and International Relations », *The Polish Quarterly of International Affairs*, vol. 7, n° 3, 1998, p. 25-58.

- Lauterpacht Hersch, « The International Protection of Human Rights », *Recueil des cours de l'Académie de la Haye*, vol. 70, 1947, tome I, p. 5-107.
- Llyod Amanda, Murray Rachel, « Institutions with Responsibility for Human Rights Protection under the African Union », *Journal of African Law*, vol. 48, n° 2, 2004, p. 165-186.
- Löwenthal Paul, « Ambiguïtés des droits de l'homme », *Droits fondamentaux*, n° 7, janvier 2008-décembre 2009, p. 1-29.
- Luard Evan, « Human Rights and Foreign Policy », in Claude Richard Pierre, Weston Burns H. (éd.), *Human Rights in the World Community: Issues and Action*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1989, 376 pages, p. 240-249.
- Lyons Gene M., Baldwin David A., McNemar Donald W., « "The Politicization" Issue in the UN Specialized Agencies », in Kay David A. (éd.), *The Changing United Nations: Options for the United States*, Praeger Publishers, New York, 1977, 226 pages, p. 81-92.
- Macaj Gjovalin, Nicolaidis Kalypso, « Beyond one voice? Global Europe's engagement with its own diversity », *Journal of European Public Policy*, vol. 21, n° 7, 2014, p. 1067-1083.
- Macaj Gjovalin, « Unintended realizations: how and why politicization strengthens human rights », document préparé pour le premier atelier européen consacré aux études internationales, atelier 12 : The Power of Rights and/or the Rights of Power, 5-8 juin 2013, Tartu, Estonie, p. 1-26.
- Macaj Gjovalin, Koops Joachim A., « The Challenges of the EU as a player in the United Nations Human Rights Council », in Jan Erik Wetzel (éd.), *The EU as a « Global Player » in Human rights*, Routledge, London, New York, 2011, 245 pages, p. 67-81.
- Magro Hervé, « La réforme Selebi », in Emmanuel Decaux (dir.), *Les Nations Unies et les droits de l'homme : enjeux et défis d'une réforme*, Pedone, Paris, 2006, 348 pages, p. 201-208.
- Mutua Makau Wa, « Politics and Human Rights: An Essential Symbiosis », in Michael Byers (éd.), *The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2000, 354 pages, p. 149-175.
- Michel Nicolas, « La responsabilité de protéger : une vue d'ensemble assortie d'une perspective suisse », *Revue de droit suisse*, vol. 131, tome II, 2012, p. 5-109.
- Motoc Iulia, « Le rôle des Rapporteurs spéciaux par pays », in Emmanuel Decaux (dir.), *Les Nations Unies et les droits de l'homme : enjeux et défis d'une réforme*, Pedone, Paris, 2006, 348 pages, p. 223-241.
- Nair Ravi, « The problem of government organized NGOs (GONGOs) », *Human Rights Monitor*, n°s 49 et 50, 2000, p. 8-9.
- Nowak Manfred, « The new trend towards re-politicising human rights », in Castermans-Holleman Monique, van Hoof Fried, Smith Jacqueline (éd.), *The Role of the Nation-State in the 21st Century: Human Rights, International Organisations and Foreign Policy. Essays in Honour of Peter Baer*, Kluwer Law International, La Haye, Boston, 1998, 504 pages, p. 151-161.
- Nowak Manfred, « It's time for a world court of human Rights », in M. Cherif Bassiouni et William A. Schabas (éd.), *New Challenges for the UN Human Rights Machinery. What Future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures?*, Intersentia, Cambridge, Anvers, Portland, 2011, 480 pages, p. 17-33.
- Nowak Manfred, « The need for a world court of human rights », *Human Rights Law Review*, vol. 7, n° 1, 2007, p. 251-259.
- O'Flaherty Michael, « Reform of the UN Human Rights Treaty Body System: Locating the Dublin Statement », *Human Rights Law Review*, vol. 10, n° 2, 2010, p. 319-335.
- O'Flaherty Michael, O'Brien Claire, « Reform of UN Human Rights Treaty Monitoring Bodies: A Critique of the Concept Paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body », *Human Rights Law Review*, vol. 7, n° 1, 2007, p. 141-172.
- Orsoni Gilbert, « Le retrait des États-Unis et la crise de l'OIT », *Revue générale de droit international public*, 1979, vol. 83, n° 3, p. 689-746.
- Pararas Petros J., « L'impossible universalité des droits de l'homme », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n° 8, 2011, p. 3-22.
- Pastor Ridruejo Jose Antonio, « Les procédures publiques spéciales de la Commission des droits de l'homme », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 228, 1991, p. 183-271.

- Piccard Ann M., « The United States' Failure to Ratify the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Must the Poor Be Always with Us? », *St. Mary's Law Review on Minority Issues*, vol. 13, n° 2, 2010, p. 231-272.
- Pinheiro Paulo Sergio, « Les États au sein de la Commission des droits de l'homme : la politisation des groupes » in Emmanuel Decaux (dir.), *Les Nations Unies et les droits de l'homme : enjeux et défis d'une réforme*, Pedone, Paris, 2006, 348 pages, p. 105-111.
- Perrakis Stelios, « Le nouveau rôle élargi des droits de l'homme : esquisse de quelques considérations juridico-politiques » in Karel Vasak *Amicorum Liber*, *Les droits de l'homme à l'aube du XXI^e siècle*, Bruylant, Bruxelles, 1999, 1 189 pages, p. 723-745.
- Perroulaz Gérard, « Aide au développement : qu'en est-il de la Suisse ? », in Julie Duchatel, Florian Rochat (dir.), *Efficace, neutre, désintéressée ? Points de vue critiques du Nord sur la coopération, européenne, op. cit.*, p. 59.
- Rahmani-Ocora Ladan, « Giving the Emperor Real Clothes: The UN Human Rights Council », *Global Governance*, vol. 12, n° 1, 2006, p. 15-20.
- Reich Arie, « The Threat of Politicization of the WTO », *Journal of International Economic Law*, vol. 26, n° 4, 2005, p. 779-814.
- Reiding Hilde, « The Netherlands Gradually Changing Views on International Economic and Social Rights », *Human Rights Quarterly*, vol. 34, n° 1, 2012, p. 113-140.
- Relis Tamara, « Human Rights and Southern Realities », *Human Rights Quarterly*, vol. 33, n° 2, 2011, p. 509-551.
- Richardson Bill, « A new human rights agenda for the United States: new realism, human rights, and the rule of law », *Harvard Human Rights Journal*, vol. 21, 2008, p. 1-6.
- Rodley Nigel S., « The Evolution of United Nations' Charter-based Machinery for the Protection of Human Rights », *European Human Rights Law Review*, 1997, vol. 3, n° 1, p. 4-10.
- Roucounas Emmanuel, « La négociation internationale pour les droits de l'homme », in Karel Vasak *Amicorum Liber : Les droits de l'homme à l'aube du XXI^e siècle*, Bruylant, Bruxelles, 1999, 1 189 pages, p. 761-781.
- Ruteere Mutuma, « Politicization as a Strategy for Recognition and Enforcement of Human Rights in Kenya », *Human Rights Review*, vol. 7, n° 2, 2006, p. 6-16.
- Scanella Patrizia, Splinter Peter, « The United Nations Human Rights Council: A promise to be Fulfilled », *Human Rights Law Review*, vol. 7, 2007, p. 41-72.
- Schachter Oscar, « Les aspects juridiques de la politique américaine en matière de droits de l'homme », *Annuaire français de droit international*, vol. 23, 1977, p. 53-74.
- Schrijver Nico, « The UN Human Rights Council: A New "Society of the Committed" or Just Old Wine in New Bottles? », in Thomas Skouteris, Annemarieke Vermeer-Kunzli (éd.), *The Protection of the Individual in International Law: Essays in Honour of John Dugard*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, 2007, 275 pages, p. 81-95.
- Seligman Steven, « Politics and principle at the UN Human Rights Commission and Council (1992-2008) », *Israel Affairs*, vol. 17, n° 4, 2011, p. 520-541.
- Sengupta Arjun, « On the Theory and Practice of the Right to Development », *Human Rights Quarterly*, vol. 24, 2002, p. 837-889.
- Skogly Sigrun, « The Requirement of Using the "Maximum of Available Resources" for Human Rights Realisation: A Question of Quality as well as Quantity? », *Human Rights Law Review*, vol. 12, n° 3, 2012, p. 393-420.
- Smith Karen, « Speaking one voice? European Union co-ordination on human rights issues at the United Nations », *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n° 1, p. 113-137.
- Smith Rhona, « "To see Themselves as Others see Them": The Five permanent Members of the Security Council and the Human Rights Council's Universal Periodic Review », *Human Rights Quarterly*, vol. 35, n° 1, 2013, p. 1-32.
- Smoger Gerson, « Whither the Commission on Human Rights: A Report of the 35th Session », *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 12, 1979, p. 943-968.
- Sorel Jean-Marc, « Le droit international au début du XXI^e siècle : un salutaire chaos permanent mêlant humanisme et réalisme » in Jouannet Emmanuelle, Ruiz Fabri Hélène, Sorel JeanMarc (dir.), *Regards d'une génération sur le droit international*, Pedone, Paris, 2008, 462 pages, p. 395-411.
- Sorel Jean-Marc, « Siègle du pouvoir, décision et démocratisation au sein du système des Nations Unies dans le domaine économique : la logique des cercles concentriques », in Mehdi Rostane (dir.), *La démocratisation du système des Nations Unies, colloque des 8 et 9 décembre 2000*, Paris, Pedone, 2001, 208 pages, p. 51-82.

- Sweeney Gareth, Saito Yuri, « An NGO Assessment of the New Mechanisms of the UN Human Rights Council », *Human Rights Law Review*, vol. 9, n° 2, 2009, p. 203-223.
- Szabo Imre, « Fondements historiques et développement des droits de l'homme », in *Les dimensions internationales des droits de l'homme*, UNESCO, 1978, 780 pages, p. 11-44.
- Tarre Moser Patricia, « Torture papers, never again-Guarantees of non-repetition for the torture committed by the Bush administration during the "War on terror" », *Essex Human Rights Review*, numéro spécial, 2012, p. 200-217.
- Texier Philippe, « Changement aux Nations Unies : droits de l'homme, une réforme en demi-teinte », *Le Monde diplomatique*, octobre 2006, p. 3.
- Thérien Jean-Philippe, Joly Philippe, « "All human rights for All": the United Nations and human rights in the Post-Cold War Era », *Human Rights Quarterly*, vol. 36, 2014, p. 373-396.
- Thierry Hubert, « La protection internationale des droits de l'homme », *Projet*, n° 151, janvier 1981, p. 15-27.
- Tistounet Eric, « From Commission on Human Rights to Human Rights Council: Itinerary of a Reform Process », in Walter Kalin, Robert Kolb, Christoph A. Spenle et Maurice D. Voyame (éd.), *International Law Conflict and Development: The Emergence of a Holistic Approach in International Affairs*, Martinus Nijhoff Publishers, Leyde, Boston, 2010, 647 pages, p. 325-353.
- Tolley Howard Jr., « Decision-making at the United Nations Commission on Human Rights 1979-1982 », *Human Rights Quarterly*, vol. 5, n° 1, 1983, p. 27-57.
- Upton Helen, « The Human Rights Council: First Impressions and Future Challenges », *Human Rights Law Review*, vol. 7, n° 1, 2007, p. 29-39.
- Vandeville François, « Le rôle normatif de la Commission des droits de l'homme », in Emmanuel Decaux (dir.), *Les Nations Unies et les droits de l'homme : enjeux et défis d'une réforme*, Pedone, Paris, 2006, 348 pages, p. 125-130.
- Woods Ngaire, « Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance », *International Affairs*, vol. 84, n° 6, 2008, p. 1205-1221.
- Zani Mamoud, « D'une Commission des droits de l'homme "sélective" et "politisée" à un Conseil des droits de l'homme "impartial" et "objectif" », *Revue de droit international de sciences diplomatiques et politiques*, vol. 84, n° 2, 2006, p. 191-212.
- Zoller Adrien-Claude, « La procédure 1503 », in Emmanuel Decaux (dir.), *Les Nations Unies et les droits de l'homme : enjeux et défis d'une réforme*, Pedone, Paris, 2006, 348 pages, p. 131-155.

IV. AUTRES DOCUMENTS

- « Étude conjointe sur les pratiques mondiales concernant le recours à la détention secrète dans le cadre de la lutte contre le terrorisme présentée par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Martin Scheinin; le Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Manfred Nowak; le Groupe de travail sur la détention arbitraire représenté par sa Vice-Présidente, Shaheen Sardar Ali; et le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires représenté par son Président, Jeremy Sarkin », A/HRC/13/42, 19 février 2010.
- Open Society Justice Initiative (OSJI), *Globalizing Torture: CIA Secret Detention and Extraordinary Rendition*, 2013, 212 pages.
- Rapport, Rapporteur Dick Marty, « Détentions secrètes et transferts illégaux de détenus impliquant des États membres du Conseil de l'Europe : second rapport », Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, Assemblée parlementaire, Conseil de l'Europe, document 11302 Rev., 11 juin 2007.

V. ARTICLES DE PRESSE

- Jordan's UN envoy proposed as new UN human rights chief, Reuters, 6 juin 2014.
- Robinson Mary, « Human Rights: A needed UN reform », *International Herald Tribune*, 3 mars 2006.

LA POLITISATION DES DROITS DE L'HOMME ET LE DÉFI DE LA COOPÉRATION UNIVERSELLE

Résumé

La politisation reste un défi majeur pour la réalisation universelle des droits de l'homme. Ce processus est inévitable dans l'enceinte des Nations Unies. La politisation trouve en effet ses fondements dans la Charte même de l'Organisation, ainsi que dans la configuration institutionnelle de l'ONU qui se veut antagonique, mettant en scène des acteurs étatiques et des entités non gouvernementales. Cependant, si elle est incontournable, elle ne saurait être acceptée pour autant. L'instrumentalisation politique des droits de l'homme, qui conduit à une interprétation et à une mise en œuvre politiciennes du droit international des droits de l'homme, au détriment de leur universalité, constitue un frein à leur avancement et un obstacle à la coopération internationale dans ce domaine. Elle doit, par conséquent, être rejetée, d'autant qu'elle peut aboutir, comme nous l'avons démontré, à une érosion profonde des droits de l'homme les plus fondamentaux et de la dignité humaine. Le processus de marginalisation universelle des droits de l'homme qui a eu lieu au nom de la sécurité nationale, en exécution du programme de détentions secrètes de la CIA, est caractéristique d'une politisation particulièrement dangereuse et sans précédent, qui confirme que l'universalité des droits de l'homme doit, plus que jamais, être consolidée. Il est donc important que l'ONU développe un véritable projet politique commun, qui aurait pour assises l'universalité des droits de l'homme et la participation renforcée de tous les acteurs, y compris celle des experts indépendants et des ONG, partenaires indispensables à une mise en œuvre effective et impartiale des droits de l'homme.

Mots clés : politisation, droits de l'homme, Organisation des Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, Commission des droits de l'homme, universalité, coopération internationale, mécanismes de suivi

THE POLITICIZATION OF HUMAN RIGHTS AND THE CHALLENGE OF UNIVERSAL COOPERATION

Abstract

Politicization remains a major challenge to the universal implementation of human rights. Politicization originates from the tensions between article 1 and article 2 of the UN Charter. It also derives from the difference in nature between State actors and non-governmental entities acting within the UN, including NGOs, experts, and the OHCHR. Tensions between both categories of actors are therefore inevitable and lead to politicization. While politicization is unavoidable, it cannot be accepted. Indeed, the political instrumentalization of human rights leads to a hierarchy between the different rights, and to the marginalization of individuals, including groups. There is no doubt that politicization represents an obstacle to the international cooperation in the field of human rights within the UN. The UN should develop a proper human rights policy, truly enshrined in the principle of universality in order to tackle politicization, which effects become more and more prejudicial to human rights, as the deep erosion of the most basic human rights, including the prohibition of torture in the name of national security while countering terrorism, has demonstrated it.

Keywords: politicization, human rights, United Nations, Human Rights Council, Human Rights Commission, universality, international cooperation, follow-up mechanisms

DROIT-DROIT INTERNATIONAL PUBLIC
ÉCOLE DOCTORALE DE DROIT INTERNATIONAL ET EUROPÉEN
12, PLACE DU PANTHÉON
75231 PARIS CEDEX 05

