



Éditorial



LES DROITS DE L'HOMME : LA FIN D'UN REVE ?

Les droits de l'Homme sont moins à la mode aujourd'hui. Depuis 2008, l'urgence exige de sauver les finances, l'économie et les emplois. Pour les droits de l'Homme, on verra ensuite. Hors Occident, la critique se fait de plus en plus insistante que ces droits ne sont pas si universels que cela. Ils seraient le produit d'une culture excessivement individualiste. Cette critique d'un faux universalisme a fini par s'insinuer même dans les têtes occidentales. Universalité, socle de valeurs communes à l'humanité, base de consensus pour tous les membres de l'ONU : faut-il relativiser tout ceci et enregistrer la fin d'un rêve ? Dans cette remise en cause de la suprématie occidentale et de l'équilibre des forces hérité d'hier, les droits de l'Homme vont-ils sombrer eux-aussi ?

Pourtant, depuis un siècle, la communauté internationale cherche à progresser dans la protection juridique des droits de l'Homme au plan international. Il a fallu du temps pour que l'ONU mette en place un système de recours contre les Etats qui violent les droits de l'Homme et un système de vigilance et de surveillance du respect de ces droits. Une surveillance qui soit aux mains non seulement du club des Etats mais aussi ouverte aussi à d'autres : experts, société civile, ONG... Eric Sottas nous indique que ce progrès n'est pas linéaire. Des reculs peuvent avoir lieu. Son diagnostic est-il trop sévère ? Son analyse concerne surtout la mécanique subtile mise en œuvre à Genève : la protection des droits de l'Homme par le droit international. Pour que cela ne sombre pas dans l'inefficacité ou l'obsolescence, un sursaut de la société civile internationale est plus que jamais nécessaire.

Antoine Sondag

antoine.sondag@lebret-irfed.org

La protection des droits de l'Homme par les mécanismes du droit international : la fin d'un rêve ?

par Eric Sottas

Eric Sottas, ancien président du Réseau international pour une Economie humaine (animé par le Centre Lebret devenu en 2004 Développement et civilisations - Lebret-Irfed) a passé trois décennies à Genève dans la défense des droits de l'Homme comme secrétaire général de l'OMCT (Organisation mondiale contre la torture), très reconnue dans le milieu des ONG actives auprès du Conseil des droits de l'Homme. Il fait le point ici sur l'efficacité des mécanismes du droit international pour la défense des droits de l'Homme.

A l'heure où un impressionnant corpus d'instruments internationaux, légalement contraignants, régleme tous les aspects relevant de la protection des Droits de l'Homme, poser la question en ces termes peut paraître provocateur, voire iconoclaste. Comparée à celle prévalant à la fin de la seconde guerre mondiale, la situation actuelle est le fruit d'une formidable avancée normative et institutionnelle que l'on ne saurait discuter.

Peut-on pour autant considérer que nous sommes en présence d'acquis stabilisés, permettant d'envisager de nouveaux progrès, ou doit-on craindre un lent et continu effritement, voire des remises en cause radicales ? Les deux dernières décennies furent marquées par des évolutions paradoxales qui, à mes yeux, sont davantage porteuses de menaces que de progrès. Plutôt que de m'attacher à décrire ces transformations aux interconnexions multiples, j'ai opté plus modestement pour une description de l'évolution du système telle que je l'ai vécue en livrant certaines réflexions qu'elle m'inspire.

Des instruments juridiques

Avant même la fin des hostilités, les alliés savaient que le principal problème qu'ils devaient résoudre

pour espérer construire des relations pacifiquement stables résidait dans la définition et l'adoption de règles contraignantes, protégeant les hommes de tout arbitraire étatique. Dès 1946, l'Organisation des Nations unies qui avait vu le jour quelques mois plus tôt en octobre 1945, confiait à la Commission des droits de l'Homme le soin de rédiger une Déclaration universelle des droits de l'homme et les instruments qui devaient en découler.

La Déclaration, si elle n'est pas juridiquement contraignante, n'en constitue pas moins la matrice de ce qui allait devenir la Charte internationale des droits de l'Homme, composée, en sus de la Déclaration elle-même, des deux grands pactes - le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ci-après PIDESC, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ci-après PIDCP, et de deux protocoles, le Protocole facultatif se rapportant au PIDCP et le deuxième Protocole facultatif se rapportant au PIDCP, visant à abolir la peine de mort.

Première spécificité de ce droit.

Tant les Pactes que les Protocoles lient les Etats qui les ont ratifiés. De surcroît il n'est pas inutile de rappeler que certains articles de la Dé-

claration, comme entre autre ceux prohibant l'esclavage (art.4) ou la torture (art.5), sont des normes de *jus cogens* au sens de la Convention de Vienne sur les traités, c'est-à-dire des normes qui s'imposent à tous et à tout Etat, même en l'absence de toute ratification d'instrument dans ce domaine. La norme de *jus cogens* non seulement déroge au droit positif de tout Etat, mais elle est de rang supérieur aux traités et conventions, ainsi qu'au droit coutumier « ordinaire ». Précisons enfin que chacun/e peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la Déclaration et ce à l'égard de tous (droits *erga omnes*).

Deuxième spécificité de ce droit

Comme le rappelle la Déclaration de Vienne, adoptée à l'issue du sommet mondial tenu dans cette ville en 1993, « les droits de l'homme découlent de la dignité et de la valeur inhérentes à la personne humaine... ». En d'autres termes, et contrairement à ce qui est la règle dans d'autres domaines juridiques, les droits de l'homme ne dépendent pas d'obligations symétriques que devrait remplir le titulaire de ces droits. Les devoirs en ce domaine incombent à l'Etat, qui doit s'assurer que ses agents respectent les obligations assumées par l'Etat, et de surcroît, que toute personne relevant de sa juridiction soit protégée contre des violations perpétrées par des tiers (diligence due).

Autres instruments juridiques

La définition et la portée des droits de l'homme, ainsi que les obligations de l'Etat ont été peu à peu précisées dans une série d'instruments internationaux contraignants, rédigés, négociés et adoptés dans le cadre des travaux de la Commission entre 1946 et 2006, constituant aujourd'hui un corpus de dix-neuf traités, auquel s'ajoute une centaine d'autres textes non contraignants (protocoles, déclarations, règles, principes, garanties, codes de conduite ou recommandations), dont la portée est loin d'être négligeable. A titre d'exemple, on citera les « Principes de Joinet » sur l'impunité. Fruits d'une étude de la Sous-commission, ces principes sont régulièrement invoqués dans les décisions des plus hautes instances judiciaires, comme la Cour interaméricaine des droits de l'Homme.

Si, sur le plan normatif, la Commission a largement rempli le man-

dat qui lui avait été confié, l'esprit de ses travaux, notamment sous la pression des ONG, a considérablement évolué au cours de ses soixante ans d'existence. De manière schématique on peut distinguer une première période de 1946 à 1966 durant laquelle la philosophie de la Commission, respectueuse de la souveraineté absolue des Etats, s'attache à élaborer des traités mais sans les soumettre à des mécanismes de contrôle et moins encore de dénonciations de la part des victimes. Les changements et progrès espérés restent de la compétence des Etats dont on attend qu'ils se conforment aux exigences du droit international.

Dénonciation et suivi des violations

En 1966 et 1967, deux changements importants se font jour. Le 16 décembre 1966, simultanément à l'adoption du PIDCP, un Protocole est ouvert à la ratification qui prévoit la possibilité pour une personne relevant de la juridiction d'un Etat partie au Pacte de saisir le Comité en cas de violation de ce Pacte. Ce mécanisme de dénonciations, pudiquement appelé de « communications », n'est accessible que dans les Etats ayant ratifié le Pacte et le Protocole et uniquement pour des faits survenus après ces ratifications. Pour la première fois il ouvrait la possibilité de « poursuivre » devant une instance quasi judiciaire (organe de traité), un Etat partie accusé de violer une obligation découlant d'un traité de droits de l'Homme.

En 1967, l'ECOSOC accepte, par la résolution 1235, d'élargir le mandat de la Commission qui pourra désormais examiner les informations ayant trait à des « violations flagrantes » et étudier les « situations révélant des violations constantes et systématiques ». La mise en œuvre de cette résolution débouchera sur la création des « procédures spéciales de la Commission » c'est-à-dire de « mécanismes » de suivi, pour ne pas dire de contrôle, de la situation des droits de l'homme dans tous les pays du monde. Ce seront les rapporteurs spéciaux, les groupes de travail et autres représentants spéciaux qui, à la différence des organes de traités, peuvent connaître des situations dans le monde entier et non seulement dans les Etats parties. En revanche leur rôle se limite à demander des clarifications sur la base des informations reçues et à publier une fois par année un rapport contenant, notamment leur communication aux

Etats et les réponses obtenues. Les titulaires de ces mécanismes peuvent se rendre dans tout pays, mais uniquement à l'invitation des autorités.

En 1970, l'ECOSOC complète le système de suivi des violations, en adoptant une nouvelle résolution (1503) prévoyant que toute source fiable peut faire parvenir des communications sur toute situation qui semble révéler l'existence de violations flagrantes et systématiques aux droits de l'Homme dans un Etat donné. Après le passage par différents « filtres », les situations considérées comme les plus graves sont déferées par la Sous-commission à la Commission pour examen.

En moins de quatre ans, ce ne sont pas moins de trois procédures nouvelles qui sont créées permettant un suivi de la pratique des Etats. Il faudra toutefois attendre plusieurs années pour que ces mécanismes deviennent opérationnels. En effet, un traité, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies, n'entre en vigueur que lorsqu'un certain nombre de ratifications, fixé par le traité lui-même, a été atteint. Tant le PIDCP que son Protocole, tous deux adoptés le 16 décembre 1966, ne sont entrés en vigueur que le 23 mars 1976. Quant aux procédures spéciales elles devront être établies par la Commission en fonction des besoins et de la volonté politique des Etats membres.

Pour assumer les tâches accrues de la Commission et des organes de traités, la nécessité de renforcer, tant l'autorité que les moyens de l'institution, conduisit à transformer la Division des droits de l'homme en Centre pour les Droits de l'homme puis, après le sommet de Vienne en 1993, en Haut Commissariat aux droits de l'homme.

Cette évolution n'est pas le fruit d'un développement naturel. Les années 60 et 70 sont marquées par de terribles tensions dans tous les continents. Guerres de décolonisation et de libération (Algérie, Congo, Vietnam), apartheid en Afrique du Sud, dictatures sanglantes en Amérique latine (Brésil, Argentine, Chili), révolution culturelle en Chine, intervention militaire du Pacte de Varsovie en Tchécoslovaquie, violence aveugle d'organisations extrémistes en Europe occidentale (attentats sanglants en Allemagne et en Italie), pour ne citer que quelques exemples. Dans ce contexte, la société civile se mobilise, des leaders politiques prennent conscience de la nécessité de repenser les relations de pouvoirs



en mettant l'accent sur un renforcement des droits de l'homme, de hauts-fonctionnaires internationaux s'impliquent pour faire cesser les abus les plus graves. Ils se heurtent aux régimes répressifs, non seulement lors des sessions des institutions intergouvernementales, mais, au quotidien, au sein même des secrétariats dans lesquels les dictatures placent leurs pions.

La contribution des ONG

Dans ce contexte les ONG mènent une lutte souvent à la limite de la rupture. Elles sont actives dans les débats lors de la rédaction des traités, elles fournissent un matériel unique sur les violations qu'elles documentent et exercent un lobby pour accélérer les ratifications des instruments fondamentaux. Lors des élections ou désignations au sein des Comités ou des mécanismes des procédures spéciales, elles enquêtent sur les candidats et font campagne pour écarter celles et ceux dont le manque d'indépendance ou les prises de position sont incompatibles avec la fonction briguée. Trois exemples, tirés de mon expérience personnelle, permettront de mieux saisir cette participation critique des ONG.

A la fin des années 70, les ONG dotées d'un statut consultatif pouvaient intervenir durant les sessions de la Commission, y compris en faisant état de violations spécifiques, mais sans nommer le pays. Considérant cette limitation inacceptable, nous avons convenu de transgresser le règlement en désignant les Etats responsables des violations que nous évoquions. Informé de notre intention T. van Boven, directeur de la Division des droits de l'Homme, nous rappela que cela risquait de nous coûter notre statut consultatif. Chacun d'entre nous, à la fin de son intervention - trop tard pour que le président nous coupe le micro - nomma les Etats responsables. La séance fut, on l'imagine, animée. Les demandes de retrait des statuts consultatifs plurent, mais il était difficile, politiquement parlant, de sanctionner un groupe entier d'ONG réputées pour leur sérieux et soutenues par des secteurs très divers de l'opinion publique. Cette disposition abusive du règlement fut abrogée.

En 1986, en raison de difficultés financières, le secrétaire général de l'époque, Javier Perez de Cuellar, annonça une série de mesures de réduction des coûts. Une d'entre elles nous paraissait particulière-

ment inopportune, celle visant à supprimer la session de la Sous-commission, organe composé d'experts indépendants, ayant pallié par certaines initiatives le manque de volonté politique de la Commission. La mesure, nous paraissant dictée davantage par des raisons politiques que financières, nous avions tenté en vain de la faire rapporter. Une coalition d'ONG décida alors de convoquer la session sous son égide. Les experts ayant tous accepté l'invitation, il nous fut possible, malgré nos moyens limités, d'assurer les frais inhérents à une telle rencontre (voyages, hôtels, interprétation, salles de conférence, reproduction des documents etc.) faisant ainsi la preuve que l'économie n'était nullement la raison de cette annulation. Quelques jours plus tard me parvint une lettre d'un des experts occidentaux nous félicitant de la qualité des prestations offertes pour leurs travaux et s'enquérant de la possibilité de renouveler l'opération, mais cette fois dans le cadre d'un mandat les Nations unies. Notre but n'était pas de sous-traiter une session de la Sous-commission, mais d'assurer son indépendance et de permettre à sa voix critique de se faire entendre.

Trois ans plus tard, la Sous-commission, fidèle à cet esprit, décida de se saisir du cas du massacre de la place Tien An Men et, malgré de terribles pressions du gouvernement chinois, adopta une résolution renvoyant le cas devant la Commission. Pour la première fois un membre permanent du Conseil de sécurité devait s'expliquer sur des allégations de violations. Après un rapport frisant le mépris pour cette instance, la Chine obtint sans difficulté l'interdiction pour la Sous-commission de traiter de questions concernant spécifiquement un pays.

La Sous-commission confinée dans des études thématiques et la Commission peu encline à traiter des dossiers politiquement difficiles, il me parut qu'une solution devait être recherchée auprès des organes de traités dont les experts indépendants avaient pour tâche essentielle l'analyse des rapports des Etats parties quant à la mise en œuvre de leurs obligations. Mon arrivée dans la salle où siégeait le Comité contre la torture provoqua l'embarras du secrétaire. Aucune ONG ne s'étant jamais présentée devant cet organe, aucune place n'était prévue pour nos organisations qui, en tout état de cause, ne pouvaient intervenir dans le débat. Finalement, grâce au président, je pus assister à la session qui

DONNER UN ECHO GLOBAL A DES VIOLATIONS LOCALES

L'OMCT est une ONG Droits de l'Homme très respectée avec un réseau d'acteurs de terrain très engagés. Eric Sottas qui en fut le directeur pendant plus de 25 ans a une expertise reconnue dans l'utilisation des mécanismes du droit international pour la défense des droits de l'Homme. Sa présentation est précise et technique. Et un peu pessimiste.

Je reviens d'un *side event* tenu à Genève le 1 mars sur le Sri Lanka. Journalistes, associations d'exilés srilankais, militants des droits de l'Homme se sont retrouvés avec de nombreux ambassadeurs accrédités à Genève. E. Sottas ne dit pas assez que le mécanisme de défense, dit "de Genève", en matière de droits de l'Homme permet de faire entendre la voix des victimes lorsque les gouvernements préfèrent souvent le silence. Silence, complicité, impunité. Les médias instantanés et globalisés d'aujourd'hui permettent de faire résonner la voix des victimes même dans les couloirs de l'ONU.

Un événement parallèle à Genève peut-il améliorer la situation au Sri Lanka ? Cet événement a tellement été critiqué par un ambassadeur du Sri Lanka, furieux, que l'on doit lui prêter une certaine efficacité.

Aussi longtemps que les associations de droits de l'Homme, les militants sur place et les communautés locales du pays concerné regardent avec espoir vers Genève, nous, ONG internationales, n'avons pas le droit de ne rien faire.

Name to shame, comme disent certains. Mettre à profit notre réseautage mondial pour donner un écho global à des violations locales. Mettre à profit notre maîtrise de la « défense des droits par les mécanismes genevois » comme le fait l'OMCT pour apporter une ultime protection à ceux qui sont seuls face à l'arbitraire de la force.

Lawrencia Kwark

*ex-secrétaire générale
de Pax Romana MIIC
et consultante droits humains
pour cette ONG
www.icmica-miic.org*

me fit prendre conscience des difficultés que rencontraient les experts. A l'ouverture des travaux chacun recevait un des rapports qu'il devait étudier pour préparer les questions à poser au délégué gouvernemental. De ce fait, il ne disposait ni du temps, ni des éléments lui permettant d'identifier ce que le gouvernement avait « omis » ou « minimisé » dans sa présentation. Connaissant la liste des prochains pays soumis à rapport, je résolus de préparer des questions, appuyées sur des dossiers, qui furent remis confidentiellement aux experts/rapporteurs des pays concernés. Cette documentation provoqua un changement radical des débats, au point que la légitimité de la démarche fut questionnée. Ayant réussi à imposer notre interprétation quant aux sources accessibles aux experts, il devint possible de préparer des rapports alternatifs à celui de l'Etat. Aujourd'hui, chaque examen de rapport d'un Etat partie est précédé d'une pré-session (ou rencontre) au cours de laquelle des ONG du pays et des ONG internationales présentent leurs propres informations et analyses juridiques en dialoguant avec les experts.

La Commission quant à elle eut de plus en plus de mal à concilier son rôle politique (rédaction et négociation de nouveaux instruments) et le « monitoring » des droits de l'homme dans le monde. Si les experts indépendants des procédures spéciales fournissaient un excellent travail, les débats de la Commission étaient dominés par des considérations politiques, aggravées par le système des groupes géographiques et des alliances de toute sorte. Une refonte de son statut et de ses méthodes de travail s'imposait. Malheureusement, dès les premières ébauches, il apparut que les propositions avancées ne feraient qu'accroître le problème.

Une nouvelle procédure : l'Examen périodique universel (EPU)

Tout d'abord, l'idée d'un examen périodique universel (EPU) par les pairs, ne réglait pas les problèmes de la politisation - le fait que tous soient examinés à tour de rôle ne garantissant nullement qu'ils le soient

selon les mêmes critères ; la retenue de l'examen, placé sous le concept *no blame no shame*, indiquait les limites dans lesquelles devait se circonscrire l'évaluation.

Enfin, l'organisation même de l'EPU garantissait à l'Etat un traitement peu critique. Les documents mis à la disposition des examinateurs consistent en un dossier de 30 pages, rédigé par l'Etat examiné, et deux synthèses de 10 pages chacune, effectuées par le secrétariat : l'une sur la base des contributions de la société civile (associations progouvernementales et ONG indépendantes confondues, professeurs et chercheurs de toute tendance), l'autre résumant l'ensemble des constatations, conclusions ou recommandations émanant tant des organes de traités que des mécanismes des procédures spéciales.

L'examen proprement dit a lieu en deux temps. Tout d'abord un échange de trois heures entre l'Etat examiné et les représentants de 3 pays (la troïka), dont un doit provenir du groupe du pays examiné. Il existe par ailleurs pour cet Etat la possibilité de récuser un des membres de la troïka. Le dossier passe ensuite, pour une heure de session, à la plénière du Conseil où des recommandations peuvent adressées à l'Etat. Enfin l'Etat concerné annonce quelles recommandations il accepte et lesquelles il rejette.

Les ONG ne peuvent pas prendre la parole durant le processus, mais on le droit de se prononcer après l'examen, non sur la situation du pays examiné, mais sur la conduite du processus.

La grande faiblesse de ce système c'est de transformer un examen sur le respect des droits de l'Homme en une négociation politique. Constatant que la grande avancée de la Commission avait été la mise sur pied de traités dotés d'experts indépendants et la création des procédures spéciales, elles aussi en main d'experts indépendants, il eût fallu leur donner les moyens de procéder à un véritable examen global de chaque Etat. Ensuite, sur cette base aussi objective que possible, les représentants gouvernementaux auraient pu se prononcer sur

des mesures politiques prenant en compte tant la gravité des problèmes constatés par les experts que, le cas échéant, le contexte politique.

Limites de l'EPU

Lorsque le pays concerné se prête au jeu, c'est-à-dire dans les situations les moins problématiques, l'EPU peut effectivement être l'occasion d'un échange, d'une meilleure compréhension et se conclure par des mesures positives. Mais dans le cas contraire l'EPU érode le système mis en place (et avec quelles difficultés) depuis 1946. A cet égard l'examen de l'Iran représente un exemple consternant. Etat partie à la Convention des droits de l'enfant, l'Iran ne peut condamner à mort l'auteur d'un crime commis avant l'âge de 18 ans, ce que lui a rappelé le Comité des droits de l'enfant. A l'occasion de l'EPU une recommandation lui demandait, non pas de respecter cette obligation pourtant absolue, mais d'adopter un moratoire pour les exécutions de condamnés n'ayant pas atteint 18 ans au moment des faits. L'Iran a refusé même cette recommandation bien inférieure à ses obligations. A terme, cette recherche de progrès, souvent minimes, dans des domaines qui ne sont pas négociables, en lieu et place d'une affirmation claire des obligations contraignantes, cet engagement de ne pas blâmer ni humilier l'Etat coupable alors qu'il devrait être condamné, se sont accompagnés d'un « recadrement » des experts des procédures spéciales soumis à un code limitant leur liberté d'action.

Curieusement, les ONG les plus puissantes se sont montrées peu pugnaces dans la défense des acquis de la Commission. Pariant sur une évolution du système, elles ont accepté les faiblesses du Conseil qui, certes occupe dans l'organigramme des Nations unies un rang supérieur à la Commission, mais où la « voix des sans voix » a perdu l'essentiel de son poids.

Eric Sottas

*Ancien secrétaire général
de l'OMCT (Organisation mondiale
contre la torture)*

Développement et civilisations est une publication éditée depuis 1972 sous divers noms par l'association Développement et Civilisations - Lebret-Irled - 49, rue de la Glacière - 75013 PARIS - FRANCE - 33(0)1.47.07.10.07 - contact@lebret-irfed.org

L'association Développement et Civilisations - Lebret-Irled anime le **Réseau international pour une Économie humaine**, réseau d'acteurs de développement solidaire présents sur tous les continents.

Directeur de la publication : Yves Berthelot - **Rédacteur en chef** : Antoine Sondag - **Conseil de rédaction** : Claude Baehrel, Yves Berthelot, Vincent Berthet, Karine Besses, Pierre Chalvidan, Roland Colin, Isabelle Duquesne, Jacqueline Heinrich, Lucien Heitz, Serge Lafitte, Karine Meaux, Marilza De Melo-Foucher, Pierre Vilain. **La reproduction des textes publiés est autorisée à la seule condition que soit clairement indiquée la source, avec les coordonnées de Développement et civilisations. Un exemplaire du document reproduisant le texte doit être envoyé à l'adresse de la publication.**

Pour soutenir nos actions : chèque en €, CHF ou US\$ à l'ordre de Développement et Civilisations - Lebret-Irled

Virements bancaires : en France : LA POSTE FR10-2004-1010-1233-2971-2T03-350 (BIC : PSSTFRPPSE)

ou en Suisse : RAIFFEISEN - Genève, N° IBAN CH41 8018 1000 0074 9583 6 CHF (SWIFT : RAIFCH22)

ISSN 1951-0012 - Imprimerie IGC Communigraphie - St Etienne - 04 77 92 04 80 - Imprimé sur papier recyclé

