

## **EDITORIAL**

### **Le progrès des droits de l'homme**

On serait tenté de reprendre le fameux slogan : « vous avez aimé la Commission, vous adorerez le Conseil des droits de l'homme ». Les mêmes causes produisant les mêmes effets fallait-il tant d'énergie pour arriver à un tel résultat ? Sur un ton plus noble, Lord Palmerston répondait déjà à la reine Victoria : « *Pourquoi faire des réformes, Majesté, les choses vont déjà assez mal comme cela* ».

L'article 68 de la Charte des Nations Unies prévoyait expressément la création par l'ECOSOC d'une commission « *pour le progrès des droits de l'homme* ». Le progrès qui a une grande force symbolique dans la tradition révolutionnaire française s'est perdu en route, vite remplacé par la formule anglaise de « promotion », avec ses connotations consuméristes. Les mots « droits de l'homme » qui font vibrer les coeurs depuis plus de deux siècles, ont eux-mêmes failli être effacés pour le français « droits humains ». Comme s'il n'y avait pas de cause plus urgente, la diplomatie française, avec l'appui de la Francophonie, a dû se mobiliser contre une offensive helvético-canadienne qui a fait long feu. Il s'agit d'un contresens linguistique, le mot « homme » visant ici la personne humaine, comme *homo* en latin, ou *anthropos* en grec, ou encore *mensch* en allemand. C'est surtout une aberration juridique, puisque faute de pouvoir remettre en cause les textes les plus fondamentaux comme la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ou la Charte des Nations Unies et tous les instruments internationaux, on en arriverait à écrire « droits de l'homme », en vertu de la loi, et « droits humains » au nom de la mode. *A contrario* ce serait admettre que tout le travail accompli par les Nations Unies en matière de « droits de l'homme » depuis 1945 l'était sur une base biaisée, comme si dès le départ la Charte n'avait pas proclamé « *à nouveau notre foi [...] dans l'égalité de droits des hommes et des femmes* ». Remettre le compteur à zéro aurait été encore plus aberrant pour la France en reniant son histoire. Le flou dans les mots va de pair avec le flou des idées, lorsque l'on a argumenté que l'expression « droits humains » était moins agressive que celle de droits de l'homme pour s'adresser à la Chine, à moins que ce soit pour inclure le droit à l'environnement dans la notion plus large de « droits humains ». Malgré un avis particulièrement motivé de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, la confusion s'est répandue jusque dans les documents officiels, qu'il s'agisse d'une lettre signée par M. Pascal Clément en tant que garde des Sceaux, de résolutions du Comité des ministres du Conseil de l'Europe votées par la France, sans parler des rapports de la Commission de Bruxelles. Pire, les interprètes de plus en plus fréquemment utilisent la formule « droits humains » pour traduire les mots *human rights* ou *derechos humanos*, trahissant ainsi la pensée des orateurs.

Mais l'enjeu de la réforme était ailleurs. Il concerne tout à la fois les structures et les fonctions du système onusien. L'ancienne Commission des droits de l'homme avec ses 53 Etats membres élus par les 54 Etats membres de l'ECOSOC était loin d'être parfaite. La défaite électorale des Etats-Unis - largement accidentelle - lors du renouvellement triennal de la Commission des droits de l'homme de 2002 a créé une crispation que la désignation de la Libye par le groupe africain pour la présidence - largement technique - de la Commission a transformée en frustration. La France et le Royaume-Uni avaient dans le passé essuyé de tels échecs, alors que le siège russe n'a jamais été remis en cause depuis 1946, que ce soit sous Staline ou sous Poutine. Faute d'accepter une commission universelle - ce qui supprimait le problème des élections à bon compte, comme le proposait la France -, on a abouti à un compromis bâtard, avec l'élection des 47 membres du nouveau Conseil par l'Assemblée générale. Ce faisant, on a admis sans sourciller une nouvelle répartition des sièges qui donne une majorité automatique aux Etats du tiers-monde. On a voulu dépasser la logique des blocs régionaux, pour aboutir à faire de l'Organisation de la Conférence Islamique le chef d'orchestre du nouveau Conseil. Pour éviter un camouflet comme celui des Etats-Unis, on a instauré la rotation obligatoire, en remettant en cause le privilège de facto qu'avaient su maintenir non sans mal les membres permanents du Conseil de sécurité. A défaut de critères précis pour se présenter au Conseil, on a mis en place un système de « *pledges* » qui n'a guère duré plus qu'une année. Pour écarter les Etats aux bilans peu glorieux, on a mis en place un système d'élections ouvertes, mais la pratique des « *clean slates* » a faussé les résultats. Les Etats élus sans concurrents obtenaient des scores admirables, tandis que la Slovaquie, la Grèce ou le Portugal étaient défaits. Les élections de 2007 ont démontré l'aberration du système, puisqu'au départ seul le groupe occidental présentait plus de candidats que de postes à pourvoir. Le groupe de l'Europe de l'Est s'était accommodé de la candidature du Belarus et de la Slovaquie pour les deux sièges disponibles. C'est la pression de la France et de la Grande-Bretagne qui a suscité une troisième candidature, avec la Bosnie-Herzégovine, sans pouvoir inverser la pratique dans les autres groupes géopolitiques.

Force est de reconnaître que le Conseil tel qu'il a fonctionné lors de sa première année a vu les Européens - en l'absence des Etats-Unis - sur la défensive à propos de presque tous les sujets. Le seul succès marquant du Conseil est l'adoption de la Convention pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, fruit d'un travail impressionnant de l'ancienne Commission, qui a eu pour point de départ, faut-il le rappeler, une série d'initiatives de la Sous-Commission des droits de l'homme... Les trois premières sessions extraordinaires du Conseil ont vu les Etats de l'Union européenne se réfugier dans une attitude négative - jusqu'à ce que la France finisse par s'abstenir, à l'instar de la Suisse. Quant à la quatrième session sur le Darfour, arrachée de haute lutte, elle a souligné la politisation des mécanismes d'enquête du Conseil, avec la désignation de diplomates en poste à Genève à côté d'experts indépendants. Bien plus, le Soudan a récusé la participation de Bertrand Ramcharan, l'ancien Haut-Commissaire aux droits de l'homme au prétexte qu'il avait pris position sur la crise pendant son mandat.

On retrouve les mêmes dégâts au niveau des organes subsidiaires. La Sous-Commission qui avait été largement réformée en 2000, perdant son pouvoir de se prononcer ouvertement sur des situations - alors qu'elle était le seul organe avoir adopté une résolution sur la Chine après Tien An Men, et qu'elle n'avait pas hésité à évoquer les violations commises pendant la guerre en Tchétchénie ou le sort des populations femmes

afghanes, avant de dénoncer le scandale de la torture à Guantanamo et à Abou Ghraïb - a reçu le coup de grâce avec cette nouvelle réforme. Elle sera remplacée par un organe consultatif, sans pouvoir d'initiative, chargé de mener à bien les études qui lui seront confiées par le Conseil, alors que les travaux les plus remarquables de la Sous-Commission ont toujours été lancés de sa propre initiative, à partir de l'étude de situations concrètes. C'est encore le cas de l'étude sur l'administration de la justice militaire par les tribunaux militaires. Le nouvel organe consultatif sera réduit à 18 membres, avec une dizaine de jours de réunion par an, ce qui empêchera tout véritable travail collégial, d'autant que la composition sera particulièrement déséquilibrée avec 3 experts occidentaux pour 18 membres, au lieu de 6 Occidentaux sur 26 membres dans l'ancienne Sous-Commission. Le pluralisme des opinions au sein des différents groupes comme entre les groupes risque de ne plus être au rendez-vous, alors que l'ancienne Sous-Commission recherchait le consensus sur les sujets les plus difficiles, de la responsabilité des entreprises multinationales dans le domaine des droits de l'homme aux principes directeurs sur les armes légères, des droits de l'homme des non-ressortissants aux principes directeurs sur l'extrême pauvreté, pour s'en tenir aux travaux les plus récents, le plus souvent portés par les experts occidentaux en étroite concertation avec l'ensemble des groupes géopolitiques.

Plus fragiles encore que la Sous-Commission, qui a trouvé des défenseurs inattendus alors même que les Etats-Unis en faisaient leur cible favorite, semblent être les rapporteurs spéciaux. A côté d'une offensive générale contre les rapporteurs par pays - renforcée il faut bien le dire par les maladroites de certains titulaires de mandat - et de la volonté du Tiers-monde - sous l'impulsion de l'Algérie - d'imposer un « code de conduite » aux experts, la remise en cause des procédures atteint le cœur du système. La 4<sup>ème</sup> session a été marquée par l'abandon des procédures concernant l'Ouzbékistan et l'Iran, dans le cadre de la procédure 1503, alors même que l'Ouzbékistan n'a nullement coopéré avec l'expert indépendant qui avait été désigné par la Commission des droits de l'homme. Avec la 5<sup>ème</sup> session, on assiste à l'abandon en rase campagne des procédures portant sur le Belarus et Cuba. Reste à sauver les procédures sur le Myanmar et la Corée du Nord...

Au-delà des structures, le plus grave est la remise en cause de la mission essentielle de « protection » des droits de l'homme, à travers les fonctions d'alerte, d'enquête et de réaction. En inventant l'examen périodique universel, les Etats ont abandonné la proie pour l'ombre : ils passeront beaucoup de temps et mobiliseront beaucoup de moyens pour examiner sur un pied d'égalité des situations banales, déjà sous le contrôle vigilant des organes de suivi des traités, et des points aveugles, en l'absence de tout suivi efficace des instances internationales.

Et surtout, en pratique, il se sera produit une « pause » de près de 3 ans, pour bricoler une réforme qui risque de se retourner contre ses promoteurs. Pendant ce temps, la 1503 a été paralysée, la Sous-Commission muselée, alors que les violations massives et systématiques n'ont pas connu d'interruption à travers le monde. Les ONG qui ont tant poussé à la réforme ont à peine pu se faire entendre lors des sessions du Conseil. Pour savoir comment on en est venu là, il faut sans doute faire la part de la naïveté des uns et de l'ambition des autres. Alors que les Etats-Unis s'isolaient dans une attitude critique, non sans machiavélisme - leur boycott du Conseil des droits de l'homme leur évitant de tester une nouvelle candidature dans un contexte politique particulièrement difficile -, les

apprentis sorciers se lançaient dans une fuite en avant, sans atouts pour faire respecter leurs « lignes rouges » faute d'avoir négocié un paquet avant de sacrifier les acquis du *statu quo*.

Au lieu de préserver l'évolution créatrice qui avait permis à la Commission d'inventer la 1503 dans les années soixante-dix, puis les procédures spéciales dans les années quatre-vingt, les auteurs de la réforme se sont livrés à un quitte-ou-double, qui ne pouvait que jouer à leur détriment. Au lieu de persévérer, ils ont voulu tout recommencer, tout rationaliser, faisant table rase de l'expérience des soixante dernières années, avec ses hauts et ses bas. Raison de plus pour donner toute leur portée aux obligations juridiques et aux instruments qui subsistent. Rien n'est jamais perdu. Si cette réforme peut paraître inutile, le combat pour les droits de l'homme lui n'est jamais perdu d'avance.

**Emmanuel DECAUX**