



**Organisation Mondiale Contre la Torture**  
Case postale 21- 8, rue du Vieux Billard  
CH 1211 Genève 8, Suisse  
Tél.: 0041/22 809 49 39 / Fax: 0041/22 809 49 29  
E-mail: [omct@omct.org](mailto:omct@omct.org) / Site web: [www.omct.org](http://www.omct.org)

## ***De la Commission au Conseil : espoirs et inquiétudes***

### **I. Des acquis qui doivent être préservés**

Que la 62<sup>ème</sup> session de la Commission des droits de l'homme soit ou non la dernière importe peu. Quelles que soient les conclusions auxquelles parviendra l'Assemblée Générale des Nations Unies, il est évident qu'une étape importante de la lutte pour la promotion et la protection des droits de l'homme s'achèvera en 2006.

Tout le débat qui a entouré les différents projets en vue d'instaurer un Conseil des droits de l'homme s'est articulé autour de la perte de crédibilité et d'efficacité de la Commission. Le projet de résolution créant le Conseil montre toutefois que certaines des réformes envisagées risquent de ne pas atteindre leurs buts, voire pourraient remettre en cause des avancées considérables effectuées par la Commission. Il n'est donc pas inutile de dresser un bilan plus équilibré de ce que fut la Commission, de ses réalisations et de s'interroger sur la manière d'éviter les erreurs qui ont conduit à sa paralysie.

#### **Une instance politique**

Si les premiers membres de la Commission étaient d'éminentes personnalités, il est évident que la Commission, dès le départ, a reçu un mandat politique devant être entériné et mis en œuvre par des politiques. Le rôle de la Commission consistait à doter la communauté internationale d'un ensemble d'instruments dans le domaine des droits de l'homme pour clarifier et codifier ce qui relevait par trop du droit coutumier. La Charte internationale des droits de l'homme – la Déclaration universelle de 1948 et les deux pactes – représentent un effort sans précédent de clarification des obligations des Etats en termes de droits de l'homme, qu'il s'agisse des droits économiques, sociaux et culturels ou des droits civils et politiques. On peut certes argumenter sur le fait que ces deux catégories de droit n'ont pas été traitées de la même manière et que les obligations des Etats n'ont pas été perçues de façon symétrique dans ces deux domaines. Il n'empêche qu'entre 1946 et 1966, malgré la guerre froide, malgré les importants changements découlant de la décolonisation, un corpus cohérent et universel a vu le jour, réglementant les devoirs des Etats en matière des droits de l'homme. Cette réglementation n'allait pas de soi car, c'est un des paradoxes des droits de l'homme, il impose à une partie, l'Etat, des obligations alors qu'il proclame et protège des droits pour une autre partie, les individus et les peuples. Par ailleurs, les droits de l'homme remettent en cause la souveraineté absolue de l'Etat tant par l'établissement de normes de *jus cogens* que par le contrôle de l'application des conventions internationales. En outre, même si ces instruments ne s'appliquent directement qu'aux Etats les ayant acceptés par le biais d'une ratification, il est évident que les règles fondamentales qu'ils contiennent ont tendance à être interprétées comme la codification du droit international coutumier.

Si l'on se reporte à la situation prévalant avant la 2<sup>ème</sup> Guerre mondiale, il est incontestable que le droit international des droits de l'homme a progressé jusqu'à la fin des années 1960 de façon extrêmement rapide dans tous les domaines, entraînant de profondes modifications dans le droit positif des Etats, et conduisant peu à peu à une globalisation du droit, c'est-à-dire à des règles communes à toutes l'humanité et que tous, en principe, sont disposés à respecter.

## **L'exigence d'un plus grand respect des normes**

Avec l'adoption des grands instruments, la Commission s'est trouvée confrontée à une contradiction de moins en moins acceptable. La mise en œuvre des principes qu'elle codifiait ne pouvait être laissée à la seule autorité des Etats. L'opinion publique internationale, relayant les exigences des victimes, a demandé - notamment par le biais des ONG - que la Commission s'implique davantage dans l'examen de la situation prévalant dans l'ensemble du monde. Très vite il est apparu qu'il ne pouvait être question de se borner à traiter uniquement l'aspect normatif et la mise en place d'un système cohérent de règles internationales à travers des déclarations, des principes, des traités et des conventions, mais que la communauté internationale devait également prendre des mesures pour s'assurer du respect de ces obligations par tous les Etats de la planète.

Le système de surveillance des comités instaurés par les traités internationaux présentait une faille incontestable, en ce sens que ces organes n'étaient compétents que pour les situations prévalant dans les Etats parties à ces instruments. Dès lors, les Etats les moins enclins à respecter les droits de l'homme étaient aussi ceux sur lesquels il était le plus difficile de faire pression. La Commission, confrontée à des crimes particulièrement graves (l'apartheid d'Afrique du Sud, l'occupation de certains territoires par des Etats membres et les violations massives aux droits de l'homme organisées systématiquement par des dictatures) devait décider d'agir également comme instance de contrôle et de surveillance. Des mécanismes furent donc instaurés sur le plan géographique, puis sur le plan thématique. Progressivement, la Commission en vint à assumer deux rôles qui, par certains aspects, sont contradictoires. D'une part, achever le travail normatif qui suppose l'adhésion d'un maximum d'Etats et donc la négociation avec les plus réticents et d'autre part, un rôle de « contrôle » qui, au contraire, supposerait une vision objective dégagee d'arrière-pensées politiques.

## **II. Une demi réforme**

### **Contradictions entre les impératifs des droits de l'homme et les intérêts politiques**

Au départ il est vrai, des questions comme l'apartheid ne divisèrent pas la communauté internationale de façon à bloquer les mécanismes se mettant peu à peu en place. Non seulement il fut possible d'adopter une convention contre le crime d'apartheid, mais très vite, l'Afrique du Sud perdit les soutiens qu'elle avait encore dans certains pays non-africains. Dès lors, il devenait possible pour la Commission de dénoncer cette pratique criminelle et de proposer à l'Assemblée Générale des mesures susceptibles d'y mettre un terme. Cette cohérence toutefois ne devait pas résister à d'autres situations. Des raisons géostratégiques, de solidarité régionale, voire d'échanges économiques, se révélèrent rapidement des éléments importants dans la manière dont les membres de la Commission traitaient les différents cas qui pouvaient lui être soumis. Des mécanismes furent imaginés pour pallier ce problème et notamment le rôle dévolu à la Sous-Commission qui, malgré son titre, est rapidement devenue une instance traitant de l'ensemble des violations où qu'elles se produisent dans le monde.

La Sous-Commission, composée rappelons-le d'experts indépendants, a joué un rôle important en se saisissant de questions de violations graves dans des pays sensibles. Par ailleurs, elle était également le point d'aboutissement de la procédure 1503, procédure qui permettait à des membres de la société civile d'attirer l'attention de la communauté internationale sur des pratiques de violations massives et systématiques dans un pays donné. Selon cette procédure, la Sous-Commission devait, après évaluation, soumettre le cas à la Commission pour un examen plus approfondi et en vue d'interventions à décider par l'Assemblée Générale. Même si au départ, la Sous-Commission n'avait pas été conçue comme la conscience « indépendante » de la Commission, elle devait rapidement devenir un lieu fondamental du débat sur les violations les plus graves quel que soit le pays concerné. Les Ambassadeurs à la Commission, même s'ils recevaient des instructions de leur capitale, ne pouvaient ignorer les conclusions de la Sous-Commission, ce qui ne manquait pas de susciter des tensions dont la plus vive culmina au moment des événements de la place Tiananmen. A cette occasion, la Sous-Commission se saisit d'un cas concernant un des membres permanents du Conseil de Sécurité et n'hésita pas à adopter une résolution mettant en cause les autorités chinoises. Cette initiative malheureusement fit long feu car la Commission devait décider de ne pas donner suite à cette initiative. Le contre-pouvoir que représentaient les experts indépendants de la Sous-Commission

devait être remis en question lors de la réforme qui s'ensuivit. Désormais, ces experts n'ont plus le droit d'adopter des résolutions concernant des Etats, ce qui empêche de mettre à l'ordre du jour de la Commission des situations que les politiques ne veulent pas aborder.

Parallèlement, une évolution se dessinait au sein de la Commission même où, le nombre de sièges ayant été augmenté, les gouvernements en délicatesse avec les droits de l'homme, demandaient à intégrer cet organe et, compte tenu du système de scrutin, parvenaient, par le jeu des groupes régionaux à se faire élire comme membre de la Commission, voire à accéder à sa Présidence. Paradoxalement, la fin de la guerre froide devait accélérer ce processus. Alors qu'auparavant trois groupes de pays s'affrontaient – le groupe des pays socialistes, les démocraties libérales et les pays non alignés – et qu'aucun ne pouvait s'assurer l'hégémonie sur la Commission, à la fin des années 1990, la recomposition des groupes se fit sur base géographique et une alliance s'établit entre les pays du Sud et certains autres pays. Le « like-minded group », comme il se définit lui-même, grâce à la majorité automatique dont il bénéficie sur la plupart des dossiers concernant des Etats appartenant à cette coalition, imposa une sélectivité dans les cas examinés qui fit perdre toute crédibilité aux résolutions de la Commission sur les pays analysés.

Après la réforme de la Sous-Commission, les seules possibilités de mise à l'examen à partir de sources indépendantes reposaient exclusivement sur les mécanismes dits spéciaux établis par la Commission. Les groupes de travail (notamment sur la disparition forcée et la détention arbitraire), les Rapporteurs spéciaux (sur la torture et les exécutions sommaires pour ne citer que ces exemples), continuèrent à fournir à la Commission des informations de qualité faisant état de situations que cette instance ne pouvait ignorer. Le traitement réservé aux rapports de ces mécanismes devait hélas aller en se dégradant. Limités dans leur présentation écrite, ils furent invités à présenter leurs rapports dans des temps réduits et indignes du travail effectué, alors que le débat que suscitaient leurs conclusions était souvent escamoté. Par ailleurs certains délégués gouvernementaux n'hésitèrent pas à se livrer à des attaques personnelles contre les auteurs des rapports les mettant en cause.

Les « motions de non action » (motion destinées à ne pas aborder un sujet) la portion congrue réservée aux mécanismes indépendants et les marchandages sur les résolutions auxquelles se livrent les délégations ont certainement été à la source du discrédit qui, peu à peu, devait coûter sa réputation à la Commission. Il conviendrait toutefois de souligner que le débat politique et le fait que les Etats sont représentés dans la Commission par des Ambassadeurs, voire des Ministres, ne sont pas en soi un problème si le rôle de la Commission consiste essentiellement à rédiger et à soumettre à l'Assemblée Générale des projets de traités ou de conventions. En effet, pour qu'un traité ou une convention atteigne ses buts, il convient que cet instrument soit ratifié par un nombre d'Etats suffisant. C'est la raison d'ailleurs pour laquelle une provision prévoit un nombre d'Etat minimum pour l'entrée en vigueur de toute convention. S'assurer que les Etats les plus « difficiles » prennent part au débat et émettent toute objection lors de la phase de négociation offre une certaine garantie que le texte adopté n'est pas uniquement conforme aux vues d'une minorité soucieuse du respect des droits de l'homme, mais est accepté – ou du moins toléré – y compris par ceux qui ont des objections à émettre quant à cette nouvelle réglementation.

Par ailleurs, il n'est pas absurde non plus, avant -le cas échéant- de songer à des mesures sanctionnant un Etat récalcitrant, de procéder à la concertation la plus large possible. En revanche, il est beaucoup plus discutable de soumettre à examen la pratique de tel ou tel Etat par des représentants de gouvernement dont les intérêts peuvent être de fermer les yeux sur certaines violations graves afin de ne pas affecter leurs relations diplomatiques ni leurs intérêts économiques. De surcroît, il arrive également que les droits de l'homme soient utilisés pour marginaliser un adversaire. La rigueur dont font preuve certains Etats est parfois hélas moins proportionnelle aux reproches adressés à un pays que dictée par la volonté d'en découdre avec un adversaire en l'isolant diplomatiquement. Non seulement certains Etats violant gravement les droits de l'homme bénéficient d'une inexcusable mansuétude, mais d'autres, dont les crimes, pour être avérés, ne sont pas forcément les plus graves, se voient pour des raisons purement politiques mis au ban d'infamie.

La Sous-Commission et les mécanismes spéciaux constituaient le contre-poids nécessaire aux intérêts politiques de la Commission. Sans être parfaits, les mécanismes spéciaux et les organes de surveillance de l'application des traités se sont révélés nettement moins tendancieux dans leur analyse des situations que les résolutions adoptées par les membres de la Commission. Par ailleurs, la Commission, comme la Sous-Commission, avaient largement ouvert leurs portes aux organisations de défense des droits de l'homme, dont la contribution les avait souvent contraints à aborder des questions qu'elles auraient préféré réserver à des débats confidentiels, voire occultes.

## **Les dangers de l'angélisme**

Le nouveau Conseil ne saurait être constitué uniquement d'Etats au-dessus de tout soupçon. Cette proposition a fait long feu. Il s'est révélé pratiquement et politiquement impossible de dégager des critères d'« honorabilité » permettant à un Etat d'être élu ou à un autre d'être considéré comme indigne de siéger au sein du Conseil. A juste titre, de sévères critiques ont été adressées à des Etats comme les Etats-Unis qui demandaient de réduire considérablement le nombre des membres de la Commission en prétendant en réserver l'accès uniquement à ceux qui en étaient dignes, tout en revendiquant d'en faire eux-mêmes automatiquement partie. Cette autosatisfaction était d'autant plus choquante qu'elle intervenait après les révélations sur Guantanamo et Abou Ghraib. En revanche deux réformes, tendant à assurer un meilleur fonctionnement que celui de la Commission, verront vraisemblablement le jour.

La première consiste à remplacer l'actuelle session de six semaines par plusieurs réunions permettant un meilleur suivi de l'évolution de la situation dans les pays où des menaces de violations se font jour. La seconde a trait à un examen systématique de tous les pays de la planète, à travers un mécanisme de « peer review ». En ce qui concerne le premier point, il est incontestable que trois à quatre réunions par année, tenues en fonction de l'évolution de la situation, permettraient d'assurer un meilleur suivi des dossiers. On peut donc espérer que contrairement à ce qui se passe dans la Commission, les résolutions adoptées annuellement ne resteront pas lettre morte et qu'il ne faudra pas attendre douze mois pour constater qu'elles n'ont pas été mises en œuvre. Par ailleurs, pour les Etats qui acceptent de collaborer à une amélioration de la situation, la fréquence de ces rencontres facilitera un échange fructueux pour consolider les progrès enregistrés et mieux identifier les obstacles pouvant freiner la réalisation des objectifs fixés. Il ne faut toutefois pas se bercer d'illusions. La fréquence des sessions en soi ne résoudra pas les problèmes posés s'il n'y a pas une volonté politique des autorités concernées de reconnaître les problèmes posés, d'admettre les critiques et de mettre en œuvre les améliorations demandées.

En ce qui concerne le système de « peer review », il serait souhaitable d'avoir quelques éclaircissements sur la manière dont son fonctionnement est envisagé. Certes, le fait que tout Etat sera à tour de rôle soumis à un examen en profondeur est une mesure pouvant prévenir la sélectivité dont beaucoup se plaignent. Cette mesure toutefois ne garantit nullement un examen objectif des situations analysées. Il est indispensable que l'examen soit le plus transparent possible, c'est-à-dire que non seulement l'Etat concerné puisse présenter la situation prévalant dans le pays, mais que des ONG authentiquement indépendantes soient entendues et que les conclusions des experts indépendants priment sur les considérations politiques.

## **III. Des défis pour le nouveau Conseil**

### **Un difficile équilibre à trouver**

Pour ce faire, il conviendrait de repenser et de renforcer des mécanismes qui, d'une certaine manière, assurent un certain « check and balance » entre les intérêts contradictoires mentionnés précédemment et qui, à nos yeux, furent pour beaucoup dans l'évolution négative de la Commission. Nous l'avons vu, l'échec de la Commission réside probablement pour l'essentiel dans l'incapacité d'équilibrer ces deux exigences contradictoires : d'une part nécessité d'un consensus entre tous les partenaires pour élaborer un système juridique mondialement acceptable et d'autre part indépendance et impartialité dans le traitement de situations qui doivent être jugées en fonction de leur gravité et non en raison des intérêts des parties ou des relations diplomatiques existant entre examinateurs et examinés.

Les enseignements de la Commission ne se limitent pas aux questions de structure. Au cours de ces années d'existence, elle a contribué à relativiser le concept de souveraineté de l'Etat, en affirmant que les individus avaient des droits qu'ils pouvaient faire valoir directement au niveau international. Même si les mécanismes mis en place sont encore relativement modestes, la possibilité pour des personnes de saisir certains comités pour faire constater que l'Etat a failli à ses responsabilités et obtenir une condamnation formelle constitue une véritable révolution par rapport à la tradition juridique prévalant avant l'instauration des Nations Unies. Par ailleurs, les droits de l'homme sont passés d'une approche

éthique et philosophique à un véritable système de droit, y compris en ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels. Quand bien même il est vrai que pour cette deuxième catégorie, la Commission a rencontré davantage de difficultés pour définir la justiciabilité de ces droits. La prééminence du droit international des droits de l'homme sur le droit positif des Etats concernés est aujourd'hui largement admise et les définitions relatives aux violations les plus graves, comme l'atteinte à l'intégrité physique ou psychique, à la liberté individuelle et aux autres droits collectifs, sont désormais clairement définies et s'imposent à tous.

L'égalité homme-femme, les droits de l'enfant, les droits des minorités sont reconnus, même s'ils ne sont pas toujours respectés, de façon pratiquement universelle.

### **Un système universel fragilisé**

Or ces acquis de la Commission, dont on aimerait croire qu'ils font définitivement partie du patrimoine de l'humanité, sont aujourd'hui plus menacés qu'il y a une vingtaine d'années. Après les attentats du 11 septembre, il a fallu trois ans à l'OMCT pour obtenir que la Commission intègre une référence à la prohibition de la torture comme norme de *jus cogens*. Par ailleurs, la coalition qui s'est constituée pour atteindre ce résultat n'a pas réussi à convaincre les rédacteurs de la résolution de rappeler que les traitements cruels, inhumains ou dégradants sont également prohibés et qu'il ne peut en aucun cas être dérogé à cette interdiction. Dans les années 1960 pourtant, les membres de la Commission n'avaient pas hésité à adopter l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui stipule clairement l'indérogeabilité de la prohibition de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants quelles que soient les menaces pesant du Tribunal sur la sécurité de l'Etat. En outre, la jurisprudence des tribunaux internationaux, et récemment sur l'ex-Yougoslavie, a systématiquement rappelé que l'interdiction de la torture est une norme de *jus cogens*. Le fait que vingt ans après, les délégations siégeant dans la Commission des droits de l'homme se montrent réticentes ou frileuses à rappeler ce qui est universellement admis depuis des décennies, en dit long sur les risques de voir relativiser les normes les plus importantes et les plus contraignantes du droit international des droits de l'homme.

Deux défis qui se posent donc au Conseil. Tout d'abord, inventer les mécanismes indispensables à un examen objectif et impartial de toute situation nationale par des experts indépendants, uniquement préoccupés du respect des normes découlant des traités et du droit coutumier international. Cela suppose non seulement le maintien des procédures spéciales mises en place par la Commission (Rapporteurs, Groupes de travail et Représentants), mais également le renforcement de leur position et de leur autorité pour résister à toute pression politique. Le risque de voir le nouveau Conseil retomber dans les ornières de la sélectivité est loin d'être écarté par la réforme actuelle. Par ailleurs, il conviendra également que le Conseil s'attache à lutter contre l'érosion des normes fondamentales par un relativisme politique ou culturel et par des interprétations en contradiction avec la doctrine et la jurisprudence internationale. La manière dont aujourd'hui certains Etats prétendent redéfinir de façon plus restrictive la torture et exclure la prohibition absolue des traitements cruels, inhumains ou dégradants, n'est malheureusement pas un phénomène isolé. Après avoir été méprisé et présenté comme un droit relevant davantage de la morale et de la politique sans valeur contraignante, les droits de l'homme sont aujourd'hui reconnus, mais souvent leur portée est contestée par ceux-là même qui s'en étaient fait les promoteurs. Le Conseil doit donc veiller à protéger cet acquis et la meilleure manière de ne pas reculer c'est d'avancer.

Eric Sottas  
Directeur OMCT

Genève, mars 2006