



Un mauvais diagnostic entraîne de mauvais remèdes

DROITS DE L'HOMME • Malik Özden, du Centre Europe Tiers Monde (CETIM), s'inquiète d'inadéquation de la réforme de la Commission des droits de l'homme de l'ONU.

MALIK ÖZDEN

Depuis la publication, le 21 mars 2005, du rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la réforme de l'ONU¹, le débat fait rage, en particulier sur la réforme de la Commission des droits de l'homme (CDH) qui siège chaque année durant six semaines à Genève. Bien entendu, l'ONU dans son ensemble² et la CDH en particulier nécessitent une réforme. Cependant, les remèdes proposés nous paraissent inadéquats.

Le Secrétaire général propose la suppression de la CDH et son remplacement par un Conseil des droits de l'homme qui serait composé d'un nombre restreint d'Etats membres permanents «respectueux des droits humains» et élus par l'Assemblée générale. Il propose également que le Haut-Commissaire aux droits de l'homme joue «un rôle plus actif dans les délibérations du Conseil de sécurité».

Les propositions de M. Annan ont provoqué de nombreuses réactions, bien souvent en sa faveur et parfois allant même au-delà: certains proposent que le futur Conseil des droits de l'homme siège en permanence, qu'il soit composé d'experts indépendants au lieu des Etats et puisse condamner ces derniers, étant donné qu'il devient de plus en plus difficile de le faire à la CDH, et que le Haut-Commissaire aux droits de l'homme présente un rapport mondial annuel.

Qu'en penser? Tout d'abord, rendre permanent le statut des membres élus au futur Conseil va à l'encontre des principes de représentativité et de rotation qui sont des garde-fous face à l'arbitraire et assurent une certaine équité entre les Etats membres de l'ONU. De plus, ce statut permanent risque d'être très dangereux, étant donné que la situation politique des pays est en constante évolution – des pays qui sont gouvernés aujourd'hui par un dictateur peuvent se libérer demain ou vice-versa – et l'établissement des critères de sélection souffrira nécessairement d'arbitraire.

Ensuite, si l'Assemblée générale doit élire les membres d'un organe donné, il n'y a pas de raison qu'elle ne fasse pas de même pour d'autres organes de l'ONU! Dans ce cas, il faudrait revoir l'ensemble du système onusien qui est basé sur la représentation géographique équitable depuis l'arrivée des pays décolonisés dans les années 1960.

De plus, que fera ce futur organe en siégeant durant toute l'année, alors qu'il y a un partage de tâches bien établi entre le Haut-Commissaire – qui travaille en permanence et qui peut intervenir à tout moment –, les organes conventionnels – qui siègent deux fois par an pour examiner les rapports soumis par les Etats parties et, pour certains d'entre eux, recevoir des plaintes –, la Sous-Commission de la promotion et protection des droits de l'homme – qui siège une fois par an pour mener de nom-

breuses études – et les procédures spéciales de la CDH – qui s'occupent pratiquement de toutes les thématiques et peuvent être saisies durant toute l'année –, sans parler de la CDH qui peut se réunir en session extraordinaire en cas d'urgence?³

Concernant le mandat du futur Conseil, M. Annan a précisé ses idées devant la CDH, lors de son passage à Genève le 7 avril dernier. Soit celui-ci connaît mal les mécanismes onusiens des droits humains, ce qui est peu probable, soit il veut donner un coup de pouce au projet étasunien de «prendre en main»⁴ ce «machin», en violation flagrante de la Charte et des Conventions internationales dans ce domaine.

En effet, selon lui, la principale tâche du futur Conseil consisterait à «évaluer la manière dont tous les Etats s'acquittent de toutes leurs obligations en matière de droits de l'homme». Pourtant, cette tâche revient aux organes conventionnels, c'est-à-dire aux Comités, composés d'experts chargés de la vérification de l'application par les Etats des Conventions ratifiées.

Condamner les Etats violateurs des droits humains reste une question épineuse.

En l'absence de critères objectifs, c'est la loi du plus fort qui règne: ceux qui arrivent à négocier des alliances évitent une condamnation; tandis que d'autres demandent abusivement la «coopération technique» du Haut-Commissariat aux droits de l'homme pour y échapper. Mais ni la proposition de Kofi Annan, ni celle de carrément remplacer les Etats par des experts ne résolvent le problème.

Il n'est certainement pas crédible qu'un organe intergouvernemental prenne des décisions sur ses pairs, que les Etats qui y votent soient à la fois juges et parties. C'est justement peut-être parce qu'il a été attribué à la CDH, en 1967, la nouvelle fonction de juger et de condamner des Etats membres de l'ONU – au lieu de laisser ce rôle uniquement à des organes indépendants – qu'elle s'est à ce point politisée, comme on le déplore si souvent. Comme signalé plus haut, ce futur Conseil ajouterait simplement la sélectivité à l'arbitraire.

Composer ce futur Conseil d'experts indépendants introduirait par contre un nouveau problème. Il ne faut pas oublier que la CDH dispose d'un organe subsidiaire, la Sous-Commission de la promotion et protection des droits de l'homme, composée de vingt-six experts indépendants.

A notre avis, il serait erroné de créer un organe sans la parti-



Le fonctionnement de l'ONU est basé sur l'association des Etats – et non des peuples – représentés bien souvent par des gouvernements qui bafouent la volonté de leurs concitoyens au profit des intérêts d'une élite minoritaire. KEYSTONE

icipation des Etats, vu la nature du système de «gouvernance» que nous avons. D'ailleurs, est-il nécessaire ou possible de se passer des Etats? La réponse est non, puisqu'une des fonctions principales de la CDH est l'élaboration de normes. Selon le système actuel, toute nouvelle norme doit être soumise à l'approbation des Etats qui doivent ensuite l'appliquer au niveau national. A ce titre, il serait opportun de garder le système actuel qui permet la participation des Etats à tous les niveaux de l'élaboration des textes internationaux.

La condamnation est-elle pour autant la seule manière de rappeler aux Etats leurs obligations? Bien sûr que non. Il existe deux mécanismes: les organes conventionnels et les procédures spéciales de la CDH. Les premiers sont chargés de surveiller l'application des conventions en matière de droits humains par les Etats parties et les deuxièmes le respect de pratiquement tous les droits humains au niveau mondial. Toutefois, il faut mettre un bémol. Ces deux mécanismes manquent cruellement de moyens et l'accès des ONG à certains organes conventionnels reste très limité. En outre, le problème rencontré dans la pratique est double: d'une part les rapports et les décisions de ces mécanismes ne sont pas connus par l'opinion publique et, d'autre part, certains Etats parties «négligent» de soumettre leur rapport s'agissant des organes conventionnels ou évitent d'«inviter» dans leur pays des titulaires des procédures spéciales (les rapporteurs/ex-

perts nommés à cet effet et les groupes de travail *ad hoc* créés) ou de répondre à leurs communications. Il s'agit là aussi de renforcer les moyens de ces mécanismes et de faire mieux connaître leur travail. Si toutefois, il fallait maintenir la procédure actuelle de condamnation des Etats, cette charge pourrait revenir à la Sous-Commission qui est composée d'experts indépendants, au lieu de la museler comme c'est le cas de plus en plus.

Quant au rôle «plus actif» du Haut-Commissaire aux droits de l'homme au Conseil de sécurité, si l'intention est louable, le siège du Haut-Commissaire au Conseil de sécurité pourrait ouvrir la voie à l'instrumentalisation des droits humains. En effet, le Haut-Commissaire n'aura pas de droit de vote et sa position ne serait utilisée que par des superpuissances, comme on l'a vu dans le cas de l'Irak avec la pseudo «possession d'armes de destruction massive».

Le manque de volonté politique des Etats, qui sont à la fois juges et parties.

S'agissant de l'élaboration d'un rapport mondial annuel par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, il ferait

concurrence aux procédures spéciales de la CDH qui couvrent le monde entier. Il s'agit de renforcer ces mécanismes, comme on l'a souligné plus haut, lesquels disposent de très peu de moyens. D'ailleurs, un rapport préparé par des fonctionnaires, sans remettre en question leur capacité et qualité, n'est pas forcément une bonne idée alors que les mécanismes spéciaux sont menés par des rapporteurs et experts indépendants qui ne doivent rendre de comptes qu'à la CDH.

Quant à la participation des ONG, elle est évoquée de manière marginale. Pourtant, c'est une question centrale. Il n'est pas sûr que les ONG disposent dans le futur Conseil des mêmes possibilités qu'à la CDH, étant donné que leur statut est géré actuellement par l'ECOSOC alors que l'on prévoit que le futur Conseil soit dépendant de l'Assemblée générale. Faut-il rappeler que les ONG n'ont pas accès à l'Assemblée générale alors que leur participation et la marge de manœuvre dont elles jouissent à la CDH est unique dans le système onusien?

Les nombreux avis exprimés jusqu'ici n'apportent pas d'amélioration au fonctionnement des mécanismes des droits humains de l'ONU mais au contraire les mettent en péril, étant donné que ces avis sont émis tous azimuts sans tenir compte des mécanismes existants comme on vient de l'indiquer. Bien que d'aucuns soient séduits par la proposition du Secrétaire général, nous pensons que, malgré ses défauts et imperfections, la suppression de la CDH serait une grave erreur.

On accuse souvent la CDH, à juste titre, de ne pas protéger les victimes des violations des droits humains. Le principal problème réside dans le manque de volonté politique des Etats qui la composent et le fait qu'ils soient en même temps juges et parties. Cependant, on ne résoudra pas les problèmes en faisant des changements techniques. Il faudra revoir le fonctionnement de l'ONU qui est basé sur l'association des Etats – et pas des peuples comme l'indique pourtant le préambule de sa Charte –, représentés bien souvent par des gouvernements qui bafouent la volonté de leurs concitoyens au profit des intérêts d'une élite minoritaire. Tant que les structures de l'ONU ne seront pas modifiées pour la rendre véritablement démocratique, toute tentative de réforme restera cosmétique.

Mais, dans les rapports de force actuels, dominés par les Etats-Unis, les sociétés transnationales et le néolibéralisme, peut-on raisonnablement attendre d'une réforme engagée dans de telles circonstances un progrès pour les peuples et la démocratie?

¹ Cf. «Dans une liberté plus grande: développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous» (cf. A/59/2005).

² Voir à ce propos «ONU: droits pour tous ou loi du plus fort? Regards militants sur les Nations Unies», éd. CETIM, janvier 2005.

³ Cette dernière s'est réunie à cinq reprises en session extraordinaire depuis 1992. Il s'agit de l'ex-Yougoslavie (deux fois), du Rwanda, de la Palestine et du Timor oriental.

⁴ Cf. *Le Monde* du 4 février 2005.