



OSMAN EL HAJJÉ*

LE SYSTÈME INTERNATIONAL DES DROITS DE L'HOMME ET LE RISQUE DE L'INCRÉDIBILITÉ

SOMMAIRE: 1. Introduction. - 2 Le Conseil. - 3. L'examen périodique universel (EPU). - 4. le Comité consultatif. - 5. Le Groupe consultatif. - 6. Les Groupes de travail spécialisés. - 7. Les rapporteurs spéciaux. - 7.1. Les rapporteurs thématiques. - 7.2. Les rapporteurs par pays. - 8. Rapports entre rapporteurs spéciaux et fonctionnaires du Haut-commissariat des droits de l'homme. - 9. Les comités des traités. - 10. Les propositions.

1. Introduction

Le système international des droits de l'homme (ci-après. le Système)¹, même s'il a été précédé par des tentatives multiples des précurseurs² est né avec la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. La Commission des droits de l'homme puis le Conseil ont construit le Système et lui ont donné vie. Il a été renforcé et rendu opérationnel par la création d'un cadre administratif qui est devenu après la tenue de la Conférence de Vienne en 1993 un Haut-commissariat pour les droits de l'homme, chargé de le gérer et d'assurer

* Université Jinane Tripoli/Liban.

¹ La notion de système a plusieurs significations mais veut dire généralement, un ensemble complexe constitué de parties liées entre elles par des relations stables qui donne au système sa spécificité, à savoir ouvert, donc fondé sur l'idée d'indétermination du droit parce que toute règle juridique nécessite une interprétation qui peut varier suivant l'interprète, mais le système peut être fermé, comportant en lui-même la solution de tous les problèmes qui viendraient à se poser en pratique. Le système peut avoir une structure hiérarchique ou pyramidale dont le but ultime est de régler la conduite des êtres humains. Voir: Dictionnaire de la culture juridique, sous la direction de Denis Alland et Stéphane Rials, p.1462-1465, PUF, 2003.

² Voir, *Introduction aux droits de l'homme*, sous la direction de M. HERTIG RANDEALL, et M. HOTTELIER, éd. L.G.D.J. 2014 P. 3, et s. JÉRÔME FERRAND et HUGUES PETIT, *Fondations et naissances des droit de l'homme*, textes réunis et présentés par, Tome I, Actes du Colloque international de Grenoble Oct. 2001, éd. L'Hermattan 2003. C. FAURÉ, *Les séries européennes des déclarations des droits de l'homme aux XVIII et XIX siècle*. Aussi, *Les Déclarations des droits de l'homme de 1789*, Payot, 1988. L. HUNT, *Inventing Human Rights, A History*, New York, Norton 2007. V. ZUBER, *le culte des droits de l'homme*, éd. Gallimard, 2014. C. FAURÉ, *Les séries européennes des déclarations des droits de l'homme aux XVIII et XIX siècles*, in *Ce que déclarer des droits veut dire*, Les Belles lettres, 2011.

sa permanence³. Le Système a montré sa souplesse et son adaptabilité aux changements en créant institutions, organes et mécanismes. Il fonctionne principalement par l'intermédiaire de ces instruments pour orienter les activités législatives et exécutives des Etats, contrôler le respect des prescriptions, alerter et interroger en édictant des rapports et allégations au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale indiquant que des droits ont été violés et qu'il faut agir d'urgence pour y remédier. Il stimule par ses appels répétés les Etats pour qu'ils adhèrent aux conventions.

Huit ans après la réforme du système, en remplaçant la Commission par le Conseil et en instaurant la Révision périodique universelle (RPU), il est possible d'émettre quelques observations sur le fonctionnement et l'efficacité de ses instruments pour élaborer quelques réflexions et avancer quelques propositions.

2. Le Conseil⁴

Le Conseil est pris dans un étau qui lui impose d'adopter systématiquement, une multitude des résolutions, souvent répétitives d'une année sur l'autre. Parfois, il se réunit en session extraordinaire pour adopter des résolutions sur un sujet particulier.

Les Etats, membres du Conseil ou observateurs, cherchent Lors de ces sessions à améliorer leurs propres images sur les deux plans interne et international. Ils se soucient beaucoup des critiques qui peuvent leur être adressées, soit par les autres Etats, soit par la Société civile, c'est que le droit international met à la charge de l'Etat⁵, la responsabilité de l'administration, du développement et du bien-être de ses citoyens et le fait qu'un autre Etat ou la Société civile attire son attention sur la situation des droits de l'homme sur son territoire, comparée à ce qu'elle doit être d'après les standards internationaux⁶ est dans la logique démocratique du système qui admet la participation des Etats, des organisations internationales gouvernementales et de la Société civile à la promotion et la protection des droits de l'homme. Cependant, quelques fois il est permis de douter de l'objectivité de quelques interventions qui reposent sur des allégations, des témoignages et des spéculations. Mais, après tout, il est difficile, sinon impossible, de se procurer des preuves tangibles de violations des prescriptions.

Cette participation active aux travaux du Conseil montre clairement que la solidarité internationale est un fait réel, puisqu'elle se concrétise à la fin des débats par des résolutions

³ Créée à la suite de la conférence de Vienne de juillet 1993 par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 décembre 1993, résolution 48/141 du 20 décembre 1993.

⁴ Résolution de l'A.G.1/60 du 16 septembre 2005, adoptant la déclaration du sommet. Le parag. 7 du dispositif de la rés.60/251 du 15 mars 2006 répartit les membres du Conseil à raison de 13 pour l'Afrique, 13 pour l'Asie, 7 pour les Etats d'Europe occidentale et autres Etats, 6 pour le groupe d'Etats d'Europe orientale et 8 pour les pays de l'Amérique latine et des Caraïbes.

⁵ Voir l'arbitrage de l'affaire l'Alabama entre les Etats Unis d'Amérique et le Royaume Uni. A cette occasion, il est affirmé que l'Etat reste le garant de son ordre juridique interne, in RSA, vol. XXIX p. 127-134. Comme le dit Jean Combacau, la souveraineté de l'Etat « ce n'est pas un pouvoir mais une qualité du pouvoir que le droit international lui reconnaît », in *Rev. Pouvoir* no. 67, 1993 p.51. Aussi sur le concept de l'Etat et la notion de souveraineté en droit international public, voir, N. QUOC DINH, P. DAILLIER et A. PELLET, *Droit international public*, Paris LGDJ, 1994 5^{ème} éd., p. 83 et ss. Aussi, S. SUR, *Sur quelques tribulations de l'Etat dans la Société internationale*, en *Rev. gén. dr. int. pub.*, 1993/4, p.881 et ss.

⁶ Sur la notion de standard, voir A. LAGELLE, *Les standards en droit international économique*, 433 p. éd. L'hermattan 2014.

dont le but est d'aider les Etats à promouvoir les droits de l'homme, et ne constitue en aucune façon une intervention des uns dans les affaires des autres, puisque les Etats ont admis préalablement cette probabilité, en adhérant à la Charte des Nations unies et à la Déclaration, qu'ils ont eux aussi ce même droit, et qu'en fin de compte, il revient à l'Etat de remédier à la situation par les moyens qu'il juge les plus opportuns et adéquats, comme il lui revient d'étudier et d'apprécier la pertinence des questions évoquées et de vérifier la réalité des faits et des droits violés. La Conférence de Vienne de 1993, en prévoyant au paragraphe 5 de sa Déclaration, le respect des particularismes nationaux et régionaux et la diversité historique, culturelle et linguistique a renforcé l'individualité de l'Etat et contrarié l'application des standards internationaux communs à tous les pays et peuples et par conséquent elle a créé un double standard inadmissible⁷. Le clivage paraît clair et se manifeste lors de chaque vote, excepté les résolutions déclaratives consensuelles. Or, si celui-ci paraît normale et saine pour une institution politique, elle suscite cependant de l'incompréhension s'agissant des droits de l'homme, mais après tout, le Conseil est composé d'Etats.

De même, on peut poser la question de l'utilité des résolutions s'adressant à des Etats ne disposant pas des capacités nécessaires pour les mettre en œuvre. Or, sans l'Etat, surtout de droit, c'est le règne du plus fort et le repli sur soi, sa communauté ou sa tribu⁸. Alors, comment ce Conseil, avec le peu de pouvoir dont il dispose, surtout moral et relais avec l'A.G, pourrait promouvoir et protéger les droits de l'homme dans un monde qui subit l'effondrement des Etats et l'affrontement des grands. Le Conseil devrait concentrer ses efforts sur le comment renforcer les institutions de l'Etat⁹ afin qu'il puisse disposer de ses propres richesses et développer ses capacités¹⁰, or il demande à un Etat faillit d'avoir une bonne gouvernance et de faire ce qu'il n'est pas en mesure de le faire¹¹. Cependant, il est vrai Le Conseil se penche sur les questions de la Gouvernance, mais, elles sont noyées parmi beaucoup d'autres et n'arrivent pas à émerger.

Ainsi, vu par les victimes, L'activité du Conseil n'est pas perceptible et quelques fois même, le recul de la protection est affligeant, il suffit de voir et d'entendre ce qui se passe en Afrique, en Asie, au Moyen Orient et dans certains pays d'Amérique latine. Cela dit, la protection des droits de l'homme ne dépend pas uniquement du système. Une paix sûre et durable, une compréhension des individus et des peuples de leurs propres droits et obligations sont absolument indispensables pour la mise en œuvre, sans soucis majeures, des prescriptions¹².

⁷ Voir aussi, la Déclaration et la convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle de novembre 2001. Mais, cette disposition ne vise pas les prescriptions concernant le jus cogens, à savoir les droits impératifs ou indérogeables, comme l'interdiction de la torture et les peines cruelles et inhumains, la violence à l'égard des femmes ext.

⁸ Voyons en Afrique, le Mali, le Niger, la République démocratique du Congo, l'Ouganda, la République du Centre Afrique, le Siraïone, la Libye et les autres où le feu est sous le cendre. En Asie, la Syrie, l'Irak, le Yemen, beaucoup d'autres sont dans une situation non enviable, il y va de même pour certains pays d'Europe Ukraine et autres et d'Amérique latine, le Mexique, la Colombie et le Venezuela.

⁹ Voir tous les problèmes soulevés par N. TURGIS, *la justice transitionnelle en droit international, avant propos de Jean-Marc Sorel*, éd. Bruylant, Bruxelles, 2014.

¹⁰ La question du droit au développement n'avance pas depuis presque 30 ans.

¹¹ Que peut-on espérer d'un pays en guerre civile permanente ou sous une dictature ou dont les richesses ne sont pas entre ses mains.

¹² Il faut dire que les promoteur du système savent parfaitement que le travail est de longue haleine, que rien n'est garanti et que le retour en arrière est toujours possible, Il suffit de voir ce qui se passe à l'heure actuelle dans certains pays d'Afrique et du Moyen Orient.

Cela dit, en regardant dans le rétroviseur, on peut remarquer que les instruments du Système ont été à l'avant garde pour le rétablissement et le maintien du respect des droits de l'homme dans un grand nombre de pays¹³ et ses rapporteurs spéciaux sont partout à l'œuvre¹⁴. Mais, il faut dire aussi que le chemin est encore très long avant d'atteindre le but ultime de la Déclaration: Faire respecter les droits de l'homme dans l'ensemble des pays. Quant aux causes de ces retards, elles sont dues principalement à l'inadéquation entre les exigences prévues dans la Déclaration et les possibilités d'une société dont l'égoïsme des classes dirigeantes, dominées par la peur de perdre des privilèges, soi-disant historiques, l'empêche d'entreprendre les réformes nécessaires, à savoir libérer la parole, légaliser le regroupement et la création d'associations de défense de droits civils et politiques sans lesquelles, il est impossible de traiter tranquillement avec les officiels, d'influer sur les grandes et petites décisions d'un gouvernement ou d'assurer la relève des dirigeants et décideurs. De même, les alertes émises par le système, et en dépit de leur promptitude et rapidité, ne reçoivent pas toujours l'attention nécessaire de la part des autorités visées, par manque de moyens techniques et intellectuels adéquats à leur disposition, ou Parce qu'elles sont incorrectement formulées par la source, et il ne faut pas oublier que le personnel dans l'administration étatique n'est pas sensé connaître d'autres langues que la langue nationale ce qui rend très difficile la compréhension d'une alerte et donne un alibi à ceux qui ne veulent pas coopérer. En outre, le Système fonctionne selon le principe de l'adhésion avec ou sans réserves, souveraineté exige, ce qui crée une Communauté internationale à plusieurs vitesses suivant l'état des ratifications et des réserves formulées, et suscite des frustrations parmi les populations dont les pays n'ont pas ratifié les conventions et les autres qui les ont ratifié mais n'ont pas les capacités humaines nécessaires et les structures administratives et techniques adéquates pour les mettre en œuvre.

3. *L'examen périodique universel (EPU)*

La question s'est posée de savoir quelle est la différence de cet examen avec la supervision exercée par le Comité des droits de l'homme et les autres comités des traités qui examinent les mêmes sujets. A cet effet, on peut dire que l'examen périodique universel ne dérange pas outre mesure l'Etat examiné qui se trouve à l'aise avec ses semblables, par contre, devant les Comités des traités, il est soumis à l'avalanche des questions préparées par des experts indépendants, souvent en coordination avec les ONG, qui malgré leur courtoisie ne manquent pas de heurter la sensibilité d'un Etat soumis à un interrogatoire serré. Cependant, l'intérêt de l'examen demeure important pour les Etats qui ne font pas partie d'une convention ou qui n'ont pas rendu leurs rapports aux comités. Quant aux recommandations, qui font suite à l'EPU, elle n'engage en quoique ce soit l'Etat sans son acquiescement, celui-ci peut les refuser expressément dans leur totalité ou en partie comme il peut accepter ceux qui lui conviennent sans aucun engagement précis puisque un autre examen est prévu quatre ans après pour vérifier ce qui a été accompli. L'exercice peut paraître à première vue intéressant puisque Les autorités de l'Etat sont en quelques sortes

¹³ En effet, la situation des droits de l'homme à Mianmare, en Argentine, au Chili, en Côte d'Ivoire, ou ailleurs n'a changé que grâce à la conjonction de tous ces éléments.

¹⁴ Le Soudan, la République démocratique de la Corée, le Sri Lanka, la Somalie, le Cambodge et le Mianmare, la Côte d'Ivoire.

sous observation et doivent se conformer aux prescriptions de la Déclaration et des conventions ratifiées, au moins, afin de pouvoir maintenir des relations convenables avec les autres pays. Cependant, la question peut être posée pour savoir si l'Etat a vraiment besoin d'un examen périodique pour corriger ce qui n'est pas conforme aux prescriptions. Quel est alors le rôle de la société civile et des institutions nationales des droits de l'homme⁹. En effet, elles disposent des compétences nécessaires pour exercer le contrôle et attirer l'attention des institutions étatiques sur les manquements et les lacunes. Il faut dire qu'une surveillance interne est mieux acceptée qu'une surveillance externe, d'autant plus qu'elles viennent de la part d'une opinion directement concernée et bien informée, ne suscitant pas la susceptibilité. Cela dit, l'exercice paraît valable pour les Etats ne reconnaissant pas la société civile ou ne lui permettant pas de s'exprimer librement à titre individuel ou par l'intermédiaire des associations et autres regroupements. Ainsi, on peut dire que le but de la manœuvre est d'amener en douceur les autorités de l'Etat, afin qu'elles se conforment aux prescriptions et d'établir, sans heurt, la Démocratie dans toutes ses dimensions, mais c'est un pari pour l'avenir, et il est permis de douter de son réalisme.

4. *Le Comité consultatif*

Il donne naissance au Groupe des communications et prépare des études sur des thèmes suggérés par le Conseil ou autorisé par lui. La question est de savoir si le Comité est vraiment indispensable au système. Il est permis d'en douter puisque l'examen des communications peut être exercée par les membres du Conseil, comme chambre de première instance, même s'ils sont politiques puisque en dernière analyse le dernier mot leur revient, comme chambre d'appel à travers le Groupe des situations. En outre, des organismes universitaires ou instituts de recherche publics ou privés peuvent entreprendre les mêmes études confiées au Comité. Cela dit, l'activité du Comité permet la confrontation d'opinions des personnalités d'horizons différents et des sensibilités multiples, appartenant aux différentes régions du monde, sur un thème intéressant la Communauté internationale.

5. *Le Groupe consultatif*

Il est chargé de préparer la petite liste des postulants au mandat de rapporteur. Or, il a tendance à choisir des experts appartenant aux pays des membres du Groupe, ou des pays alliés, ce qui rend malaisé la position du Président du Conseil sans garantir la qualité des experts. Ainsi, durant l'année 2014, trois nationaux d'un membre du Groupe ont été choisis, trois autres relevaient du pays d'un autre membre et un expert du pays d'un troisième membre. Cette façon d'agir affecte la crédibilité du Groupe consultatif et le fait que le Président du Conseil et le Conseil même ne sont pas liés par le choix du Groupe consultatif affecte leurs activités et retarde leurs travaux pour rechercher un compromis. Cette façon de procéder affaiblit l'autorité du Conseil en donnant l'impression que le choix est basé sur des critères plutôt politiques que techniques. Or, ce qui est demandé, c'est un expert indépendant et compétent mettant en œuvre ses capacités techniques, ses connaissances et ses qualités morales. Autrement, son autorité est affaiblie et ses recommandations contestées tout en violant le principe de l'égalité entre candidats.

6. Les Groupes de travail spécialisés¹⁵

On doit distinguer ces groupes d'une part du Groupe des communications et d'autre part du Groupe des situations. Ce sont des experts indépendants choisis par le Président, selon une procédure appliquée par le Groupe consultatif, avec l'acquiescement du Conseil. Ils étudient les communications individuelles concernant des plaintes entrant dans leurs mandats et dialoguent de différentes manières avec les Etats pour trouver des solutions aux problèmes soulevés dans les communications. Ils transmettent les allégations aux Etats concernés et préparent des études et tâchent de présenter des observations¹⁶ ou commentaires générales à l'instar des comités de traités.

Ils rendent visites aux pays sur invitations, pour étudier et apprécier les législations et règlements en vigueur, compte tenu de leurs mandats et communiquent avec les victimes, la société civile et les autorités et rendent compte au Conseil et à l'Etat visité.

Les Etats croient à tort qu'un Groupe de travail spécialisé se rend dans un pays pour enquêter et en fin de compte accuser¹⁷ Or, ce n'est pas le cas, le but ultime d'une visite est d'aider les Etats à résoudre les problèmes qui préoccupent la communauté internationale. Les recommandations formulées, à la suite de ces visites, stimulent incontestablement la société civile et l'aident à faire pression sur les autorités du pays visité, de même qu'elles donnent un argument de poids à la Communauté internationale lorsqu'elle dialogue avec l'Etat visité. Mais, Il est navrant de constater que le Conseil ne s'intéresse pas réellement au déroulement des travaux des groupes, programmes et agenda mais aussi leur fonctionnement. Ils sont en quelque sorte des électrons libres. En effet, mis à part les rapports de visite et de sessions et la présentation faite lors de la réunion du Conseil, suivi du dialogue interactif, et en dehors du Code de conduite qui concerne la personne même de l'expert et sa conduite à l'extérieur, aucune résolution n'est venue réguler le déroulement de l'activité interne des Groupes qui est laissé à l'arbitraire d'une majorité à trois sur cinq qui se forme par combinaison d'intérêts personnels. De la sorte, ces groupes sont monopolisés puisqu'on exclut implicitement les opinions de deux sur trois, mettant en échec la règle de l'égalité entre experts et la procédure du consensus. Ainsi, la démocratie est détournée par ceux qui doivent la renforcer et l'approfondir, et la liberté d'expression est muselée et empêchée de se concrétiser avec la règle non déclarée de la majorité à trois. Cette situation donne à l'activité des groupes un cachet plus politique que technique, plus intéressé que bénévole, affaiblissant de la sorte l'autorité des groupes vis-à-vis des Etats. En outre, le Conseil laisse les groupes libres d'adopter leurs méthodes de travail, il ne l'endosse même pas, et ne prend même pas note de l'événement. Ainsi, ce qui est un bon signe de confiance et d'estime de la part du conseil autorise un abus de pouvoir de la part

¹⁵ Ces Groupes sont actuellement au nombres de 6 groupes et concernent les disparitions forcées, les détentions arbitraires, les descendants d'origine africaine, la discrimination à l'égard des femmes dans les lois et la pratique, les mercenaires, questions des droits de l'homme et compagnies multinationales et autres compagnies.

¹⁶ Sur les observations, Voir, G. ABLINE, *Nouveau droits de l'homme et international*, sous la dir. de S. DOUMBÉ-BILLÉ, éd. Bruylant, 2012, p. 162-164, c'est une technique d'élargissement des droits de l'homme, par interprétation d'un traité, protocole additionnel, une déclaration ou un texte juridique par l'organe qui a la charge de son application.

¹⁷ Confronter à cet effet, *Les investigations judiciaires internationales*, 1^{re} éd., Berger-Levrault, avril, 2014.

des groupes. C'est ainsi que la méthode de travail d'un Groupe peut changer sans raisons. A cet effet, il suffit qu'il arrive un nouvel expert pour que le Groupe change sa méthode de travail, même si son adoption ne remonte qu'à une année, ce qui fait perdre un temps appréciable pour étudier les changements voulus aux dépens du temps nécessaire à consacrer pour étudier les communications. De même, la qualification d'un fait donné est discutée à chaque session sans tenir compte de ce qui a été décidé auparavant dans des cas semblables précédemment examinés et que des questions sont soulevées et discutées à une session sans raisons visibles ou claires. Il est regrettable de constater aussi que plusieurs décennies après leur mise en place, aucun Groupe de travail ne dispose encore d'une liste de jurisprudence explicitant la prise des décisions du Groupe dans les cas individuels. En effet, lorsque les faits abordés dans une communication se ressemblent, ils doivent recevoir d'après la méthode du travail, le même traitement, or souvent ce n'est pas le cas. Cet état de fait devrait mettre les Etats dans l'embarras tout en fragilisant les décisions du Groupe, étant donné que celles-ci peuvent entrer en contradiction les unes avec les autres ou donner l'impression de vouloir répondre aux sollicitations d'un Etat, ce qui stigmatiserait le Groupe. Une jurisprudence pourrait aider les Etats à suivre l'argumentation utilisée par un Groupe pour arriver au résultat déclaré et par conséquent à s'y inspirer pour trouver des solutions aux préoccupations exprimées par le Groupe. En l'absence d'une telle jurisprudence, l'argumentation avancée par les groupes de travail restera opaque et entacher d'un soupçon de non objectivité et de parti pris¹⁸.

7. Les rapporteurs spéciaux

7.1. Les rapporteurs thématiques

Les domaines des activités thématiques sont très complexes, et il suffit de penser à la question de l'indépendance de la justice, de la pauvreté, de l'eau insalubre, de l'habitat adéquat, de la violence à l'égard des femmes et autres sujet pour se rendre compte que dans ces domaines les réponses ne peuvent être univoque mais plurielles, compliquant ainsi la tâche des rapporteurs et de la Communauté internationale. Pourtant, les rapporteurs thématiques travaillent chacun dans son domaine, les problèmes et les faits sont ainsi séquencés. Or, ceux-ci sont liés les uns aux autres et les conséquences de l'existence d'un problème ne manquent pas de faire naître un autre fait et susciter d'autres problèmes, encore plus complexes, qui violent à leur tour les droits de l'homme. Il est inimaginable de résoudre l'un d'entre eux en l'isolant des autres et sans vision globale et solution d'ensemble, comment résoudre les problèmes des enfants des rues, de l'habitat inadéquat, de l'eau potable insalubre sans s'occuper des questions de pauvreté, de l'ouverture sociale, de la distribution des richesses et autres questions urgentes. Malheureusement, le Comité de coordination, ne se penche nullement sur ces questions¹⁹(2). Mais est-ce son travail ou celui du Conseil? La question mérite d'être posée. En effet, c'est le Conseil, par sa composition et ses pouvoirs multiples, qui pourrait promouvoir des remèdes d'ensemble, mais rien n'empêche le Comité de coordination d'examiner le sujet et de présenter des

¹⁸ Signalons que le Groupe de travail sur la détention arbitraire vient de décider de regrouper sa jurisprudence dans un document public.

¹⁹ Il suffit de lire l'ordre du jour et le rapport circonstancié des réunions du comité de coordination pour se rendre compte pour se rendre compte de ce fait.

recommandations au Conseil. Ainsi, et sans mettre en doute le dévouement, la science, les capacités techniques et l'aptitude des rapporteurs, il faut se rendre à l'évidence, la société civile voit peu d'effets tangibles de l'activité des rapporteurs. Celle-ci doit être secondée par la volonté politique des Etats qui ne peuvent pas rester neutre et doivent jouer le premier rôle en accompagnant l'activité des rapporteurs par la mise en œuvre de leurs recommandations.

7.2. *Les rapporteurs par pays*

Ces rapporteurs sont généralement nommés lorsqu'une guerre civile, visible ou dissimulée, affecte un pays ou lorsqu'il s'en sort et établit une sorte de justice transitionnelle²⁰ pour apaiser les tensions et rétablir la confiance. C'est une tâche très difficile et délicate, surtout lorsque le pays concerné connaît une pauvreté galopante, dispose de peu de ressources et manque d'un personnel politique préférant l'intérêt général à l'intérêt particulier. Dans de tels cas, la partie dominante refuse de reconnaître ce qu'on lui attribue et avance que la nomination d'un rapporteur constitue une intervention dans ses affaires intérieures et va jusqu'à refuser de recevoir le rapporteur sur son territoire et de dialoguer avec lui²¹. Devant une telle attitude, celui-ci ne pourra pas exercer convenablement son mandat tel qu'il est prévu par la résolution à la base de sa nomination, et se résout à dialoguer avec seulement les autres parties de la société, qui se trouvent généralement hors du territoire national, ou celles qui acceptent ou osent dialoguer avec lui et à s'informer à partir des documents ou informations rapportées directement ou indirectement. Ainsi, Il rapporte au Conseil et à la Communauté internationale une description de la situation qu'on peut qualifier de seconde main. Une telle attitude, qui se répand de plus en plus, bafoue l'autorité du Conseil et à travers lui la communauté internationale, tout en mettant l'Etat récalcitrant en marge de celle-ci. La question est de savoir s'il est possible d'agir autrement sans faire de concessions²². La réponse ne peut être que nuancée, mais elle porte quand même une interrogation sur les limites à imposer aux prérogatives de l'Etat dans le cadre de sa souveraineté²³. Pourtant, la Communauté internationale à travers du Conseil ne nomme pas un rapporteur par pays à la légère, cette nomination avant d'être annoncée devrait surmonter une procédure longue et difficile comportant plusieurs étapes, au cours de chacune d'elle, le Conseil montre ses bonnes dispositions, son refus de l'affrontement et son penchant pour un compromis à l'égard du pays en cause pour l'amener au dialogue et à la coopération. Cela n'empêche qu'un rapporteur qui ne peut exercer son mandat, faute d'une coopération de l'Etat en cause, est déjà un échec. Faut-il chercher d'autres façons de convaincre l'Etat récalcitrant, pourquoi pas si c'est possible! La rétorsion ou boycott économique est pratiquée à l'égard de certains pays²³, mais l'expérience montre à l'évidence que les effets d'une telle pratique affectent surtout les personnes dont les droits sont déjà violés. Il est clair que nous sommes dans un

²⁰ Voir, *Quelle justice pour les peuples en transition? Démocratiser, réconcilier pacifier*, sous la dir. de K. ANDRIEU et G. LAUVAU, 7 juin 2014, Presse université Paris Sorbonne.

²¹ C'est le cas de La Corée du Nord, d'Israël et avant de Cuba, L'Iran et du Soudan.

²² Voir, A. TRUYOL Y SERRA, *Souveraineté, Archive de Philosophie du droit*, vol. 35, Paris 1990, p. 313. Aussi, R. KOLB, *Reflexions de philosophie du droit international*, éd. Bruylant, Bruxelles 2003, p.140.

²³ Nous savons que c'est uniquement le Conseil de sécurité qui peut décider de l'imposition des sanction en vertu de l'article 40 de la Charte. Mais la rétorsion et le boycott sont pratiqués sans contrôle, malgré qu'ils sont en fait des sanctions.

cercle vicieux. Pourtant, il faut lucidement choisir et agir. Une autre attitude sera interprétée comme une faiblesse du système et ne manquera pas d'être exploitée.

L'action des rapporteurs, pour qu'elle soit efficace, nécessite d'être secondée par l'opinion interne de chaque pays et de l'opinion internationale. Or, même si l'Etat en cause consent d'être visité par les rapporteurs, ce qui n'est pas toujours le cas²⁴, une visite ne permet pas de prendre conscience de l'ensemble de la situation puisqu'elle est limitée d'une part par le temps, mais aussi par les compétences, qualifications des personnes déléguées et qualité des interlocuteurs, officiels, société civile, défenseurs des droits de l'homme ou victimes. En effet, chaque interlocuteur donne une version plus ou moins objective et édulcorée de la situation mais qui répond en fin de compte à ses propres préoccupations.

8. *Rapports entre rapporteurs spéciaux et fonctionnaires du Haut-commissariat des droits de l'homme*

Ces rapports, et malgré une apparence paisible, sont en fait concurrentiels. Le Haut-commissaire²⁵ est choisi par le Secrétaire Général. Quant aux rapporteurs spéciaux ils sont nommés par le président du Conseil, ils ne sont donc pas au même niveau. Mais, ce qui est frappant, c'est qu'en lisant les communiqués de presse, édités par les services du Haut-commissariat, on ne voit pas quelle différence y-a-t-il entre les formulations d'une situation par le Haut-Commissaire et celles des autres experts. C'est vraiment regrettable! Puisqu'en effet, il suffit de remplacer le nom du Haut-commissaire par celui du titulaire du mandat et vice versa, on obtient le même communiqué. En outre, l'activité de gestion du Haut-Commissaire domine son activité de visionnaire, de promoteur et protecteur des droits de l'homme. En effet, Il ou elle passe son temps à recevoir les visiteurs et à visiter des pays. Parfois on se demande quelle est le résultat de ces visites Généralement, on répond que c'est de la diplomatie confidentielle, mais, même dans ce cas, on doit afficher les bénéfices, d'autant plus que les rapporteurs spéciaux, les experts indépendants, les représentants personnels du Secrétaire général, l'assistant du Secrétaire générale, le représentant du Haut-commissaire et les groupes spécialisés, qui visitent eux aussi et dialoguent avec les responsables dans les pays visités font presque le même travail dans le cadre de leurs mandats, et la spécificité de la tâche qui leur incombe et publient des rapports. Le Haut-commissariat, par l'intermédiaire de la coopération technique ou en raison du statut de ses hauts dirigeants, assume en fait un rôle qui doit revenir aux rapporteurs spéciaux du fait de leurs compétences spécifiques, les visites qu'ils effectuent aux pays et le dialogue qu'ils entretiennent avec les autorités. De la sorte, ils sont à même de connaître les besoins et d'apporter les conseils nécessaires et utiles dans un cas particulier sans gaspiller des ressources de plus en plus rares. On dit que les agents du Haut-commissariat travaillent

²⁴ En effet, plusieurs pays, Cuba, La République Islamique d'Iran, La République démocratique de Corée n'ont jamais accepté la visite d'un rapporteur spécial par pays. DE même, Israël refuse de coopérer avec le système. En effet, du moment que l'Etat ne s'est pas engagé, préalablement dans une convention ou à posteriori par une déclaration, à recevoir une visite sur son territoire, aucun expert ne peut s'y rendre sans violer les territoire de l' Etat visité. Dans tous les cas un visa est nécessaire et l'Etat peut toujours lui refuser le visa qui est en quelque sorte une autorisation expresse.

²⁵ Pour le mandat du Haut- commissaire, voir la résolution 48/141 du 7 janvier 1994 de l'A.G. Le premier Haut-commissaire était un ancien ministre des affaires étrangères, il a été suivi par une présidente de la république, à vrai dire un poste honorifique en Irlande, puis par un haut fonctionnaire de l'ONU, puis par une juge nationale et une juge internationale et maintenant c'est un ancien ambassadeur.

d'après un plan concocté avec les autorités du pays. Mais, pourquoi ne pas impliquer les rapporteurs en amont, pour certifier que le plan établi est conforme aux recommandations adressées au Conseil par le rapporteur concerné et en aval, pour certifier que le résultat correspond aux objectifs prévus.

9. *Les comités des traités*

Ce qui est frappant c'est la différence du nombre des membres qui évolue entre 10 et 26 en passant par 18 selon le nombre des Etats parties à la convention²⁶. Ces Comités sont spécialisés dans leurs domaines respectifs et n'adoptent que des recommandations qui engagent en principe les Etats du fait de leurs adhésions aux conventions en cause et de leurs déclarations d'acceptation de la compétence des comités. Cependant, l'Etat reste dans tous les cas maître de la situation et aucune procédure rapide et plausible n'est prévue pour l'engager à s'exécuter. En effet, le rapport annuel préparé par chaque comité à l'intention des parties aux conventions et qui relate la non-exécution des obligations ou des recommandations par les parties n'a aucun effet pratique, à part le fait qu'il montre aux autres parties au traité et à l'opinion internationale la défection d'un Etat dans l'exécution des engagements pris. Mais, Il faut signaler le travail énorme accompli par les différents comités dans la défense des droits des victimes lorsqu'ils traitent les plaintes mais aussi par leur interprétation des disposition des conventions en élaborant des observations générales. Le nombre des Comités pose de façon urgente la question de savoir s'il ne faut pas passer à une autre étape en instituant une Cour des droits de l'homme. Les opinions publiques appellent à la création de cette Cour, mais les réticences sont du côté des Etats qui ne sont pas prêts pour une telle évolution, mais la question mérite d'être étudiée dans toutes ses dimensions par les Etats.

10. *Les propositions*

Pour sauvegarder la crédibilité du système international des droits de l'homme, ses propres institutions, organes et mécanismes doivent fonctionner rationnellement, en donnant des explications claires lors de la prise des décisions. En effet, les questions à résoudre par le système, malgré leurs répercussions politiques, sont plutôt techniques, et préférer l'aspect politique sur l'aspect technique affaiblit inévitablement la crédibilité du système. C'est le cas notamment de l'instrumentalisation des procédures spéciales dans le but de mettre en accusation certains pays pour justifier des interventions de nature politique. De même, il faut établir un code de conduite pour les membres du Groupe consultatif afin de sauvegarder sa crédibilité. A cet effet, un membre du Groupe consultatif doit s'abstenir lors de l'examen du dossier d'un candidat appartenant à son propre pays, qu'il soit proposé directement ou par l'endossement d'une ou de plusieurs ONG, comme il doit s'abstenir lors du vote partageant les candidats.

²⁶ Cependant, Il faut signaler que le nombre des pays adhérant varie considérablement d'un traité à l'autre.

En outre, les Etats ne doivent pas lier leur support financier à un Groupe de travail, ou un rapporteur spécial, au choix d'un candidat ayant obtenu leur bénédiction, un tel comportement instrumentalise les procédures spéciales et les transforment en opérations de promotion, non de protection des droits de l'homme, mais d'un candidat.

De même, il est paradoxal de ne pas faire attention au double emploi, de continuer à faire étudier le même thème pendant des années et par des rapporteurs successifs alors que des observations et recommandations ont été présentées au Conseil et avant lui à la Commission défunte²⁷. Comment éviter autrement les rapports répétitifs et l'allongement à l'infini du nombre des rapporteurs thématiques. Les Groupes de travail doivent adopter, chacun de son côté, un règlement qui sauvegarde l'égalité entre experts et le droit de chacun d'entre eux de présider à tour de rôle le Groupe, un ayant droit peut toujours renoncer de son propre chef à assumer cette tâche. C'est d'ailleurs le cas dans toutes les institutions des Nations Unies. Autrement, la porte restera ouverte à toutes sortes de combinaisons créant un climat qui ne se prête pas au bon fonctionnement des Groupes.

Il est urgent d'activer le rôle du Président et du Bureau en leur donnant une dimension plus large, plus active et plus visible malgré la brièveté de leur mandat, ce qui ne signifie pas un affaiblissement du rôle du Haut-Commissaire ou du Conseil. Chacun a un rôle particulier à jouer. En abordant ce sujet, on ne peut pas passer sous silence la question de l'efficacité/coût du système international des droits de l'homme²⁸. En effet, chaque proposition engage des coûts qu'il n'est pas aisé d'assumer par les Etats. Il faut rationaliser le Système et montrer ses résultats au commun des mortels et non seulement aux biens pensants. A cet effet, un appui aux ONG nationales est indispensable pour qu'elles répandent la culture des droits de l'homme. C'est que, à partir d'une Déclaration, nous sommes à l'heure actuelle avec 9 conventions internationales, certaines avec des protocoles additionnels ratifiés par un nombre plus ou moins grand d'Etats, 9 comités et un sous-comités de traités, mais aussi un grand nombre d'experts indépendants, des bureaux diplomatiques dans les pays et quelques centaines de fonctionnaires à Genève. Ce qui représente un coût énorme que les Etats doivent assumer en se privant du nécessaire. Or, le Haut-Commissaire vient de se plaindre en affirmant qu'on lui demande trop et que le budget à sa disposition n'est pas suffisant, Alors, pour économiser, les réunions peuvent être tenues dans des pays en développement, ce qui rend visible aux populations démunies l'effort fait par le système pour la promotion et la protection.

²⁷ C'est le cas par exemple du rapporteur spécial sur les déplacements interne des populations, ce sujet est étudié depuis plus 25 ans tantôt par représentant du Secrétaire générale tantôt par un rapporteur spécial et on pourrait citer d'autres thèmes.

²⁸ Il peut paraître choquant de parler efficacité/coût en abordant la question des droits de l'homme, mais c'est inévitable, puisque aucune oeuvre humaine ne peut fonctionner à la longue sans tenir compte du coût et du résultat.