

# L'EXAMEN PÉRIODIQUE UNIVERSEL DEVANT LE CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES

PAR

Idris FASSASSI

*Allocataire de recherches – Moniteur  
à l'Université Paul Cézanne Aix Marseille III*

## *Résumé*

La mise en place de l'examen périodique universel constitue l'innovation majeure de la réforme de 2006 au terme de laquelle fut créé le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, en remplacement de la Commission des droits de l'homme. Mécanisme ambitieux d'examen de la situation des droits de l'homme au sein de l'ensemble des Etats membres des Nations Unies, il n'en demeure pas moins soumis à de véritables défis conditionnant sa réussite. S'il est trop tôt pour tirer des conclusions définitives, les premières sessions qui se sont tenues à Genève au cours de l'année 2008 fournissent déjà certains enseignements.

rtdh.eu

La création en mars 2006 du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, en lieu et place de la Commission des droits de l'homme, a été diversement accueillie. « Progrès significatif », « *statu quo* », voire « régression », les qualificatifs diffèrent selon les perspectives, illustrant ainsi l'ambivalence de la nouvelle structure (1). A la pusillanimité dont auraient fait preuve les auteurs de la réforme, avancée par certains, répond l'argument selon lequel elle aurait toutefois permis des avancées certaines.

---

(1) Voy. M. TARDU, « Le nouveau Conseil des droits de l'homme aux Nations Unies : décadence ou résurrection », *Rev. trim. dr. h.*, n° 72, 2007, pp. 967-991; B. RAJAGOPAL, « Lipstick on a Caterpillar? Assessing the New Human Rights Council Through Historical Reflection », *Buffalo Human Rights Law Review*, vol. 13, n° 7, 2007, pp. 7-17; N. GHANEA, « From UN Commission on Human Rights to UN Human Rights Council : one step forward or two step sideways? », *International & Comparative Law Quarterly*, Juillet 2006, pp. 695-705; P. SCANELLA, P. SPLINTER, « The United Nations Human Rights Council : a Promise to be fulfilled », *Human Rights Law Review*, vol. 7, n° 1, 2007, pp. 41-72; I. FASSASSI, « De la Commission des droits de l'homme des Nations Unies au Conseil des droits de l'homme », *RDH*, n° 1, 2009, pp. 171-196.

Tous s'accordent néanmoins sur une chose : la réforme était nécessaire. Ce constat, ancien au demeurant (2), s'était imposé ces dernières années avec d'autant plus de force que la Commission était devenue la cible de critiques virulentes qui, selon Kofi Annan, rejaillissaient sur l'Organisation des Nations Unies toute entière. L'ancien Secrétaire général reconnaissait lui-même que « l'aptitude de la Commission à s'acquitter de ses tâches a été réduite par l'effritement de sa crédibilité et la baisse de son niveau de compétence professionnelle » (3).

C'est principalement l'« hyperpolitisation » dont elle avait fait l'objet qui était là visée. Si la plupart des observateurs s'accordaient pour y voir la principale faiblesse de l'organe, ils n'en retenaient pas moins des acceptions différentes du terme (4). Pour les uns, il renvoyait à la présence au sein de la Commission d'Etats dont le bilan en matière de droits de l'homme n'était guère flatteur, et à l'instrumentalisation dont elle avait ainsi fait l'objet ; pour les autres, la politisation résultait de la « stigmatisation postcoloniale » (5) adressée aux pays du Sud, notamment à travers l'adoption des résolutions « pays ».

Afin de remédier à ces dysfonctionnements, la réforme, telle qu'opérée par la résolution 60/251 de l'Assemblée générale (6), et par la suite, par la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme (7), prévoit de nouvelles dispositions quant à la compo-

rtdh.eu

rtdh.eu

(2) En conclusion de sa thèse, Jean-Bernard Marie pouvait affirmer que « la Commission semble être arrivée à un stade de son évolution qui nécessite un réexamen global des priorités et des méthodes. Sans doute un nouveau souffle est-il indispensable à la Commission pour qu'elle puisse répondre aux besoins futurs dans le domaine des droits de l'homme. En tout état de cause, il semble que des réformes de structures permettraient à la Commission d'atteindre une meilleure efficacité », in J.-B. MARIE, *La Commission des droits de l'homme de l'ONU*, Paris, Pedone, 1975, p. 320.

(3) K. ANNAN, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, A/59/2005, §182.

(4) Comme le souligne Vincent Chetail, « le terme de politisation était devenu un anathème bien commode pour critiquer autrui, en masquant plus ou moins adroitement ses propres arrière-pensées », in V. CHETAÏL, « Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies : l'an I de la réforme », *Refugee Survey Quarterly*, vol. 26, n° 4, 2007, pp. 105-106.

(5) *Ibid.*

(6) La résolution 60/251, A/RES/60/251 instituant le Conseil fut adoptée selon les modalités suivantes : 170 Etats pour, 4 Etats contre (les Etats-Unis, les Iles Marshall, Israël, et Palau) et 3 Etats s'abstenant (la Biélorussie, l'Iran, et le Venezuela).

(7) Résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme, A/HRC/5/21.

sition du Conseil et, surtout, quant à son fonctionnement. Les textes mettent ainsi l'accent sur le dialogue et l'esprit de coopération qui doivent désormais présider aux débats dans l'enceinte du Conseil.

Néanmoins, la réforme s'avère en réalité mesurée, tant au regard de ce qui a été fait que de ce qui aurait pu l'être. A titre d'exemple, les changements réalisés ne garantissent toujours pas que des Etats peu respectueux des droits de l'homme ne puissent devenir membres du nouvel organe. Les fonctions qui lui sont assignées ne sont guère plus importantes que celles de la Commission, le Comité consultatif, l'organe subsidiaire composé d'experts, dispose de prérogatives restreintes par rapport à l'ancienne Sous-Commission, et le Conseil n'a pas été promu en tant qu'organe principal des Nations Unies. Le renouveau tant attendu de l'action des Nations Unies en matière de droits de l'homme n'aurait donc pas été concrétisé, tant et si bien qu'au-delà du changement du nom, la portée réelle de la réforme serait même douteuse.

Ce propos doit être nuancé. S'il est vrai que la réforme est, à certains égards, restée en deçà de ce qu'il eût fallu faire pour entrevoir «une nouvelle ère pour les droits de l'homme au sein des Nations Unies» (8), elle n'en contient pas moins une innovation majeure, sur laquelle se sont portés les espoirs d'un progrès significatif : l'examen périodique universel.

Il s'agit d'un ambitieux mécanisme d'examen par les pairs, basé sur le dialogue et la coopération, par lequel la situation des droits de l'homme de tous les Etats membres de l'Organisations des Nations Unies sera étudiée selon des cycles de quatre ans.

A l'occasion d'un discours tenu devant la Commission des droits de l'homme, le 7 avril 2005, Kofi Annan avait exposé son souhait de voir le nouveau Conseil investi de cette fonction «de chambre d'examen collégial». Il en avait alors précisé la nature. «Sa tâche première serait de déterminer dans quelle mesure tous les Etats s'acquittent de leurs obligations en matière de droits de l'homme. Il donnerait une expression concrète à l'idée que les droits de l'homme sont universels et indivisibles. Une égale attention devrait être accordée aux droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels ainsi qu'au droit au développement. [...] Cha-

---

(8) Kofi Annan, discours inaugural lors de la première session du Conseil le 19 juin 2006.

que Etat Membre se prêterait périodiquement à cet examen collégial» (9).

rtdh.eu La résolution 60/251 de l'Assemblée générale reprend et consacre le principe de l'examen périodique universel, mais renvoie toutefois  
 rtdh.eu au Conseil le soin d'en définir les modalités. La résolution 5/1, adoptée *in extremis* le 18 juin 2007, satisfait à cette exigence, et précise le champ de l'examen, sa procédure, ainsi que ses objectifs.

Parce que ses principes directeurs, l'universalité, l'égalité et la coopération, répondent à la sélectivité et au «double standard» qui avaient cours antérieurement, l'examen périodique universel suscite de nombreuses attentes. Soixante après l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme, et à l'heure où les lignes de fracture idéologiques au sein du système onusien éprouvent leur universalité, il s'agit, en effet, d'une opportunité réelle de renouer les fils du dialogue autour de la question des droits de l'homme (I). L'espoir suscité demeure toutefois à concrétiser. Et, parce qu'il s'agit d'une procédure d'examen par les pairs, essentiellement entre les mains des Etats, le nouveau mécanisme est confronté à de nombreux défis, ce que confirme le bilan contrasté des premières sessions du groupe de travail chargé de l'examen périodique universel (10).

Entre l'auto-absolution si redoutée et l'autocritique tant espérée, c'est véritablement le changement d'attitude des Etats, «la mutation culturelle» que Louise Arbour appelait de ses vœux (11), qui permettront de faire de ce mécanisme intergouvernemental d'examen des droits de l'homme un réel instrument de leur promotion.

### I. – Les principes directeurs d'un mécanisme prometteur

Mécanisme phare du nouveau Conseil des droits de l'homme, l'examen périodique universel a pour principaux objectifs «l'amélioration de la situation des droits de l'homme sur le terrain»,

(9) A/59/2005/Add.1, §3.

(10) La sélection des premiers pays soumis à l'examen périodique universel a eu lieu en septembre 2007 lors de la cinquième session du Conseil, et les deux premières sessions du groupe de travail chargé de l'examen périodique universel se sont déroulées au printemps 2008.

(11) Déclaration du 27 mars 2006 (<http://www.un.org/apps/newsFr/story/FAr.asp?NewsID=12091&Cr=arbour&Cr1=droits>).

«le respect par l'Etat de ses obligations et engagements en matière de droits de l'homme» et «le renforcement des capacités de l'Etat» au moyen, si besoin est, d'une assistance technique (12).

Afin de parvenir à ces objectifs, l'examen se veut résolument universel, et respectueux du principe de l'égalité de traitement entre Etats (A). Il ne faudrait cependant pas voir dans cet examen un mécanisme de contrainte ou de sanction et, d'ailleurs, s'il en eût été ainsi, il n'aurait sûrement pas été adopté. La philosophie sous-tendant le procédé est clairement celle d'une coopération, d'un dialogue et d'une collaboration entre les différents acteurs, au premier chef desquels l'Etat concerné (B).

*A. – Un mécanisme ambitieux  
visant à l'universalité et à l'égalité*

En réponse aux dysfonctionnements de la défunte Commission, sa composition, et la partialité de ses travaux, l'examen périodique universel s'avère être un instrument indispensable à la crédibilité du nouveau Conseil. Tous les Etats membres de l'O.N.U., et en priorité ceux du Conseil, seront ainsi soumis à cette procédure. La question délicate du champ de l'examen est de celles qui ont suscité le plus de discussions. Le principe retenu est que tous les Etats seront soumis à un même examen, défini de manière extensive.

*1. La soumission de tous les Etats à l'examen périodique universel*

Sous l'ancienne Commission, la politisation des travaux a permis à certains Etats d'échapper aux condamnations, grâce au jeu des alliances ou à l'habile utilisation de certaines règles de procédure (13), alors que d'autres, moins puissants ou moins soutenus, furent stigmatisés. Cette attitude confinant au «deux poids, deux mesures» a été dénoncée par les observateurs. A titre d'exemple, la Commission n'a jamais condamné l'un des membres du Conseil de

(12) Résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme, A/HRC/5/21.

(13) Certains Etats ont usé de la motion de «non-action» afin d'échapper à toute condamnation. Cette procédure se fonde sur l'article 65-2 du règlement intérieur des commissions techniques du Conseil économique et social qui dispose que «toute motion tendant à ce que la commission ne se prononce pas sur une proposition a la priorité sur cette proposition». Autrement dit, il suffit à toute délégation souhaitant empêcher la discussion sur une proposition de présenter cette motion aussitôt mise aux voix pour bloquer ladite proposition.

sécurité alors que des Etats moins puissants ou plus isolés sur la scène diplomatique l'ont, en revanche, été (14).

A cet égard, l'examen périodique universel représente une avancée considérable et un instrument déterminant dans les mains du Conseil car pour la première fois, «le bilan en matière de droits de l'homme de tous les Etats membres de l'O.N.U., quelles que soient leur taille, leur richesse, leur puissance militaire ou politique, sera examiné par un mécanisme commun» (15).

rtdh.eu

La résolution 5/1 prévoit que le premier cycle de l'examen périodique universel durera quatre ans. Quarante-huit Etats seront ainsi examinés chaque année, à raison de seize pour chacune des trois sessions du groupe de travail chargé de l'examen périodique universel. Elle prévoit, en outre, que la sélection des pays à examiner doit obéir au principe d'une répartition géographique équitable, que tous les Etats membres du Conseil des droits de l'homme seront examinés durant leur mandat, et que les membres initiaux le seront prioritairement. Au terme d'un savant procédé mêlant le hasard – tirage au sort – et la prise en compte de ces différents critères, le Conseil a adopté, en septembre 2007, le calendrier pour le premier cycle de l'examen périodique universel, ainsi que l'ordre d'examen pour les trois premières sessions (16).

Si l'universalité affichée de l'examen périodique universel répond à la sélectivité si souvent décriée de la Commission, le fait que les membres du Conseil soient nécessairement examinés durant leur mandat peut également représenter, du moins en théorie, un moyen d'assainir sa composition. Par le passé, certains Etats ont, en effet, cherché à se faire élire à la Commission, «non pas pour défendre les droits de l'homme, mais pour se soustraire aux critiques, ou pour critiquer les autres» (17). Dorénavant, les Etats doivent intégrer que

(14) Voy. P. ALSTON, «Reconceiving the UN Human Rights Regime : Challenges Confronting the New UN Human Rights Council», *Melbourne Journal of International Law*, vol. 7, n° 1, 2006, pp. 205 et s. Egalement B. RAJAGOPAL, «Lipstick on a Caterpillar? Assessing the New U.N Human Rights Council Through Historical Reflection», *Buffalo Human Rights Law review*, vol. 13, n° 7, 2007, pp. 12 et s.

(15) Déclaration du représentant de Human Rights Watch, cité in V. CHETAIL, «Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies : l'an I de la réforme», *art. cit.*, p. 116.

(16) La liste des Etats sélectionnés pour le premier cycle est disponible à l'adresse suivante : <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Documents/uprlist.pdf>.

L'ordre de passage concernant la première session est disponible à l'adresse suivante : <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Documents/upr1stsession.pdf>.

(17) K. ANNAN, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, A/59/2005, §182.

la qualité de membre implique l'examen, durant leur mandat, de leur bilan en termes de droits de l'homme. Ils seront donc comptables devant leurs pairs de la manière dont ils s'acquittent de leurs obligations. Ceci serait de nature, dit-on, à dissuader les Etats les moins scrupuleux en la matière de se porter candidats. Les sessions du groupe de travail chargé de l'examen périodique universel n'ayant débuté qu'au printemps 2008, ce n'est véritablement que lors des prochaines élections en 2009, et lors de celles qui suivront, que l'on pourra évaluer l'impact réel de l'examen périodique universel quant à la composition du Conseil. Il est néanmoins à craindre que celui-ci soit limité. Par le passé, les recommandations des comités conventionnels n'ont pas empêché des Etats s'étant rendus coupables de violations des droits de l'homme de prétendre et d'accéder à un siège à la Commission. Pour qu'il n'en soit pas de même s'agissant du Conseil, il aurait fallu que la réforme l'instituant prévoie des critères objectifs d'éligibilité, éventuellement fondés sur les résultats de l'examen périodique universel auquel l'Etat candidat aurait été préalablement soumis.

Si l'universalité de l'examen périodique universel s'entend principalement des Etats qui seront examinés, elle vaut également quant aux droits dont le respect sera évalué.

## *2. Le cadre normatif étendu de l'examen*

Dans son rapport de 2005, Kofi Annan préconisait que l'examen collégial qu'assumerait le nouveau Conseil porte sur «l'intégralité des droits de l'homme, c'est-à-dire les droits civils, politiques, économiques, sociaux, culturels» (18). La résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme prévoit en ce sens que l'objectif de l'examen périodique universel est de «promouvoir l'universalité, l'interdépendance, l'indivisibilité et l'indissociabilité de tous les droits de l'homme». A l'heure où la fracture, en partie héritée de la guerre froide, entre les droits civils et politiques, d'un côté, et les droits économiques et sociaux, de l'autre, met à mal les principes d'universalité et d'indivisibilité des droits de l'homme, la démarche sous-tendant l'examen périodique universel constitue un effort remarquable.

Toutefois, par-delà l'affirmation théorique du caractère universel des droits dont le respect serait examiné, le Conseil dut déterminer

(18) K. ANNAN, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, Additif, A/59/2005/Add.1, §6.

le champ concret de l'examen et, surtout, si ce dernier serait susceptible de varier en fonction de l'Etat examiné.

rtdh.eu

Au final, le champ de l'examen, tel que défini dans la résolution 5/1, se compose des éléments suivants : la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme, les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels l'Etat est partie, ainsi que les obligations et engagements souscrits volontairement par les Etats, notamment lorsqu'ils présentent leur candidature à l'élection au Conseil des droits de l'homme. En outre, il est prévu que le droit international humanitaire soit également pris en considération (19).

Les obligations étatiques objets de l'examen sont donc définies de manière extensive, puisqu'elles recouvrent des éléments, tels que les engagements volontaires de l'Etat, qui sont formellement dépourvus de valeur juridique contraignante. Surtout, ce cadre s'applique à tous les Etats, en vertu du principe d'égalité de traitement. Il serait toutefois inexact de dire que les Etats seront soumis au même examen *stricto sensu*. Les Etats ont, en effet, insisté lors des discussions sur le fait que l'examen périodique universel ne saurait porter sur des obligations découlant de traités que l'Etat en question n'aurait pas ratifiés (20). Seuls seront pris en compte les traités auxquels l'Etat est partie. Dès lors, parce que tous les Etats n'ont pas ratifié les mêmes traités, l'examen sera nécessairement à « géométrie variable », du moins dans une certaine mesure. A titre d'exemple, en matière de droits économiques et sociaux, les Etats-Unis, n'ayant pas ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ne seront pas examinés de la même manière que la Chine, qui, elle, l'a ratifié. Néanmoins, le fait que l'examen soit également fondé sur la Déclaration universelle des droits de l'homme doit être envisagé comme un correctif à ce risque de différenciation. Parce que son contenu recoupe et parfois dépasse celui des deux pactes de 1966, et des autres traités adoptés par la suite, elle assure un « fonds commun de droits civils, politiques, économi-

(19) Sur le débat concernant l'opportunité de la référence au droit international humanitaire, voy. V. CHETAIL, « Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies : l'an I de la réforme », *art. cit.*, p. 117.

(20) « *No state can be held accountable for obligations pertaining to a treaty that they have not ratified* », déclaration du représentant algérien s'exprimant au nom du groupe africain en date du 21 juillet 2006, cité in F. GAER, « A Voice Not an Echo : Universal Periodic Review and the UN Treaty Body System », *Human Rights Law Review*, vol. 7, n° 1, 2007, p. 126.

ques et sociaux» (21), au respect duquel aucun Etat ne pourrait se soustraire, indépendamment du fait qu'il ait ratifié ou non tel ou tel traité.

En définitive, l'association, dans le champ de l'examen, d'obligations universelles à d'autres qui, elles, sont spécifiques à l'Etat, dote le mécanisme d'une certaine souplesse, lui permettant de mieux s'adapter aux réalités concrètes de l'Etat, sans pour autant remettre en cause l'universalité sous-tendant l'examen.

Mécanisme d'examen du respect des obligations de l'Etat, la nouvelle procédure du Conseil des droits de l'homme n'en demeure pas moins un examen mené par les Etats eux-mêmes. Elle s'inscrit, à cet effet, dans une démarche de coopération et de dialogue.

### B. – *Un examen «non politique» fondé sur le dialogue et la coopération*

A côté de l'universalité et de la complémentarité avec les mécanismes relatifs aux droits de l'homme déjà existants (22), le caractère «coopératif» de l'examen périodique universel en est l'une des caractéristiques majeures.

Afin d'éviter l'«hyperpolitisation» des débats qui avait entravé les travaux de la Commission, il convenait de veiller à ce que ce processus d'examen intergouvernemental ne donne pas lieu à une confrontation politique, menant à une mise en accusation de l'Etat examiné. A cet égard, le représentant de l'Uruguay souligna, dès la première session du Conseil, que, «s'il importe que les pays se soumettent à l'examen dans un esprit d'ouverture et de transparence et ne cherchent pas à s'y soustraire en invoquant l'excuse de l'atteinte à la souveraineté nationale, il importe aussi au plus haut point d'éviter que cet examen ne se transforme en une mise en accusation, et de reproduire les pratiques conflictuelles qui avaient cours au sein de la Commission des droits de l'homme. Il s'agira donc, et là sera la principale difficulté, de privilégier la coopération et de mener un travail commun avec les pays examinés pour les aider à surmonter leurs difficultés et à renforcer leurs capacités de protection des droits de l'homme» (23).

---

(21) V. CHETAIL, «Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies : l'an I de la réforme», *art. cit.*, p. 117.

(22) Voy. *infra*.

(23) Déclaration du représentant de l'Uruguay en date du 20 juillet 2006, in Compte rendu analytique de la 18<sup>e</sup> séance, A/HRC/1/SR.18, p. 2.

rtdh.eu

La résolution 60/251 dispose ainsi que l'examen périodique universel se veut «une entreprise de coopération fondée sur un dialogue auquel le pays concerné est pleinement associé». Dans le même sens,

rtdh.eu

la résolution 5/1 du Conseil précise que «l'examen périodique universel est un mécanisme coopératif reposant sur des informations objectives et dignes de foi et sur le dialogue», et qu'il est mené de «façon objective, non politique et sans confrontation».

La volonté résolument marquée de faire de l'examen périodique universel un mécanisme coopératif se traduit tout au long de la procédure, que ce soit dans la pluralité des documents sur lesquels sera fondé l'examen ou dans les modalités pratiques de celui-ci.

*1. Les instruments du dialogue : les documents servant de base à l'examen*

L'examen auquel se livrera le groupe de travail se fonde sur trois documents émanant de sources différentes, permettant ainsi, du moins en théorie, d'appréhender sous différentes perspectives et de manière objective la situation des droits de l'homme dans l'Etat en question.

Le premier est un rapport rédigé par l'Etat soumis à l'examen périodique universel, n'excédant pas vingt pages, afin «de garantir l'égalité de traitement entre les Etats et de ne pas surcharger le mécanisme». Ce rapport doit s'organiser conformément aux lignes directrices adoptées par le Conseil lors de sa sixième session (24). Il doit donc présenter la méthodologie et le processus général de consultation retenus pour son élaboration, le cadre normatif et institutionnel relatif aux droits de l'homme, et plus particulièrement la portée des obligations internationales de l'Etat (25), ainsi que la situation des droits de l'homme «sur le terrain». Il doit en outre recenser les progrès réalisés, les difficultés restant à surmonter, et les priorités retenues. Dans une logique de continuité, il est également prévu que le rapport contienne une présentation du suivi de l'examen précédent. Si ce rapport est élaboré par l'Etat, la résolution 5/1 dispose clairement que ce dernier doit néanmoins «procéder à des consultations de grande envergure au niveau national avec toutes les parties prenantes pour rassembler ces renseignements».

(24) A/HRC/DEC/6/102.

(25) Il s'agit, notamment, de l'état des ratifications des traités relatifs aux droits de l'homme et de la portée des réserves éventuellement émises.

Le deuxième document est une compilation des informations contenues dans les rapports des comités conventionnels, des procédures spéciales ainsi que tout autre document officiel des Nations Unies pertinent, élaborée par le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et ne dépassant pas dix pages. La nature des informations contenues dans ce document soulève déjà la question de la complémentarité de l'examen périodique universel avec les mécanismes relatifs aux droits de l'homme existants (26).

Enfin, le troisième document est un rapport résumant toutes les informations «crédibles et dignes de foi» émanant d'autres «parties prenantes», élaboré par le Haut Commissariat et ne dépassant pas dix pages. A travers cette formule, sont ici visées, entre autres, les O.N.G. ainsi que les institutions nationales des droits de l'homme. Apparaît ici une première difficulté, tenant à la détermination de ce que recouvre l'expression «information crédible et digne de foi». En outre, il est à craindre que le Haut Commissariat ne soit submergé, comme ce fut le cas lors de la préparation de certains rapports pour la quatrième session du groupe de travail de l'examen périodique universel, par un flot d'informations provenant d'O.N.G. hétéroclites, rendant d'autant plus difficile le travail de synthèse imposé par la contrainte des dix pages.

Des trois documents, le plus important quantitativement est donc le rapport fourni par l'Etat, ce qui soulève déjà certaines questions légitimes quant à l'objectivité de l'examen.

## 2. Les modalités du dialogue : l'examen par le groupe de travail

La résolution 5/1 prévoit que l'examen est conduit au sein d'un groupe de travail présidé par le Président du Conseil et composé de ses quarante-sept Etats membres. Les Etats observateurs peuvent néanmoins participer à l'examen. rtdh.eu

Chaque Etat se voit attribuer une *troika*, un groupe de trois rapporteurs tirés au sort parmi les membres du Conseil et représentant les différents groupes régionaux, chargée de faciliter l'examen. Afin de favoriser le dialogue et, éventuellement, de ménager les susceptibilités, il est prévu que l'Etat examiné puisse demander à ce que l'un des rapporteurs appartienne à son groupe régional. Il peut en outre, mais une fois seulement, demander le remplacement d'un rapporteur. Réciproquement, un rapporteur peut également deman-

(26) Voy. *infra*.

der à être excusé pour l'examen de l'un de ses pairs, comme ce fut le cas du Pakistan, qui avait été désigné rapporteur pour l'examen de l'Inde, lors de la première session.

L'examen, caractérisé par un dialogue entre l'Etat et le Conseil, dure trois heures pour chaque pays. Il a été convenu que l'Etat examiné disposerait d'un temps de parole d'une heure pour présenter son rapport, répondre aux questions posées par ses pairs et émettre ses remarques. Une demi-heure additionnelle est consacrée à l'adoption du rapport du groupe de travail, qui consiste en un résumé des débats, des recommandations formulées, des conclusions et des engagements pris volontairement par l'Etat intéressé. Les recommandations que l'Etat «accepte» – c'est-à-dire celles auxquelles il entend donner suite et donc à l'égard desquelles il devra rendre compte des mesures adoptées lors du prochain cycle de l'examen périodique universel – sont inscrites dans ce rapport (27). Après cette première phase devant le groupe de travail, le rapport établi est adopté par le Conseil en séance plénière.

rtdh.eu

La résolution 5/1 prévoit qu'«après avoir épuisé tous les efforts pour encourager un Etat à coopérer à la procédure d'examen périodique universel, le Conseil se penchera sur les cas de non-coopération persistante». S'il semble que, s'agissant des Etats membres du Conseil, le refus de coopération puisse aboutir à une suspension des droits attachés à la qualité de membre (28); la question est plus ouverte à l'égard des Etats non membres.

Mécanisme coopératif, l'examen périodique universel se veut également effectif. A cet effet, il est prévu que les recommandations faites à l'issue de l'examen «devraient être appliquées par l'Etat examiné». L'emploi du conditionnel atteste néanmoins déjà des limites intrinsèques de l'examen périodique universel et laisse poindre le spectre d'un examen qui ne serait qu'un exercice de rhétorique. La question du suivi de l'examen se pose donc avec acuité. Elle se trouve même, avec le rôle central accordé à l'Etat tout au long

(27) Il existe en réalité plusieurs «modèles» de rapports concernant la manière dont sont reflétées les recommandations, leurs acceptations ou leurs rejets par l'Etat examiné. Celui-ci choisit le modèle qui lui convient. Il peut même choisir de se prononcer sur les recommandations lors de l'adoption en séance plénière par le Conseil. Cette option fut retenue par un certain nombre d'Etats lors de la première session, mais fut moins employée par la suite.

(28) Voy. V. CHETAIL, «Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies : l'an I de la réforme», *art. cit.*, p. 120.

de la procédure, au cœur des défis que l'examen périodique universel devra surmonter.

Parce qu'il a pour objet l'examen de la situation des droits de l'homme au sein de chaque Etat, dans le cadre d'un dialogue interactif, et de manière non politique, l'examen périodique universel constitue «un projet extraordinairement ambitieux dont la réussite conditionne l'avenir du Conseil des droits de l'homme» (29). Par le biais de la mise en place d'une véritable «culture du dialogue et de la coopération» (30) en matière de droits de l'homme, il peut permettre de rompre avec les pratiques du passé. Toutefois, c'est véritablement la pratique qui révélera si ce mécanisme, tel que mis en œuvre par les Etats, est à la hauteur des attentes qu'il a pu légitimement faire naître. Et si, quelques mois après les premières sessions du groupe de travail, il est trop tôt pour tirer des conclusions définitives, il est néanmoins possible de relever les écueils auxquels l'examen périodique universel est confronté.

## II. – Les défis majeurs d'un mécanisme novateur

L'examen périodique universel est un mécanisme d'examen par les pairs (*peer review*). Ce procédé est souvent utilisé en droit international, parce qu'il «favorise la coopération sans heurter de manière trop frontale la souveraineté de l'Etat» (31), à la différence d'un règlement strictement juridictionnel. Il est ainsi utilisé au sein du Conseil de l'Europe, de l'Organisation internationale du travail, de l'Organisation de coopération et de développements économiques, ou encore de l'Union africaine, dans le cadre du NEPAD. Un tel mécanisme ne peut se révéler efficace qu'à la condition que règne un certain degré de confiance entre les différents acteurs du mécanisme.

A cette première condition, commune à tous les systèmes d'examen par les pairs, s'ajoute, concernant la réussite de l'examen périodique universel, différents facteurs propres au contexte particulier dans lequel il s'insère (A). Les premières sessions du groupe de travail chargé de l'examen périodique universel attestent d'un bilan

---

(29) Déclaration du représentant allemand, en date du 19 juin 2006, in Compte rendu analytique de la 3<sup>e</sup> séance, A/HRC/1/SR.3, p. 8.

(30) Déclaration du représentant indien, en date du 19 juin 2006, *ibidem*, p. 10.

(31) V. CHETAIL, «Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies : l'an I de la réforme», *art. cit.*, p. 116.

contrasté, démontrant, s'il en était encore besoin, que la mutation culturelle censée accompagner la réforme institutionnelle n'en est qu'à ses prémices (B).

#### A. – *Une réussite conditionnée*

Plusieurs facteurs apparaissent essentiels à la concrétisation des buts de l'examen périodique universel. Parce qu'il s'agit d'un mécanisme résolument intergouvernemental qui, à maints égards, «rend un hommage appuyé à la souveraineté de l'État» (32), son succès dépend, en définitive, du bon vouloir des États et de leur degré d'implication. Par ailleurs, l'examen périodique universel doit trouver sa place au sein du système international de protection des droits de l'homme, sans qu'il y ait contradiction ou double emploi avec les mécanismes déjà existants. L'enjeu est ainsi d'apporter une réelle valeur ajoutée afin d'être, selon l'expression de Felice Gaer, une authentique «voix», et non un simple «écho» (33).

##### 1. *Surmonter le cadre intergouvernemental*

Si l'examen périodique universel est souvent présenté comme une «opportunité historique» (34) dans le cadre de l'action des Nations Unies en matière de droits de l'homme, son caractère novateur tient plus, en réalité, à ses modalités qu'à son principe même. En effet, dès 1956, un système de rapport périodique avait été mis en place sous l'ancienne Commission. Selon la résolution 624B (XXII) du Conseil économique et social, les États membres devaient adresser des rapports tous les trois ans portant sur les droits énumérés dans la Déclaration Universelle des droits de l'homme et sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (35). Néanmoins, en raison des réticences des États à se livrer à une véritable évaluation de la situation des droits de l'homme sur leur territoire, ce mécanisme, quasi-facultatif, se révéla inefficace et d'une «utilité marginale», selon les termes mêmes de la résolution 35/209 de l'Assemblée générale, si bien qu'il fut formellement abandonné en 1981. Si ce système a eu

(32) *Ibidem*, p. 120.

(33) F. GAER, «A Voice Not an Echo: Universal Periodic Review and the UN Treaty Body System», *art. cit.*

(34) Déclaration conjointe de la Fédération internationale des droits de l'homme, *Human Rights Watch*, la Commission internationale de juristes et de l'Organisation mondiale contre la torture, en date du 29 juin 2006, disponible à l'adresse suivante : <http://hrw.org/english/docs/2006/06/28/global14096.htm>.

(35) J.-B., MARIE, *La Commission des droits de l'homme de l'ONU*, Pedone, Paris, 1975, p. 191.

pour mérite de donner l'apparence que les Etats rendaient compte de leur situation en matière de droits de l'homme devant la Commission et de permettre, dans une certaine mesure, aux O.N.G. de s'exprimer, sa contribution réelle à la promotion des droits de l'homme reste douteuse (36).

Les mêmes causes produisant les mêmes effets, le caractère intergouvernemental de l'examen périodique universel constitue un premier élément d'interrogation. Certes, il n'appartient qu'aux Etats de le lever, en faisant de l'examen périodique universel un véritable exercice d'autocritique constructive, mais il n'en demeure pas moins que la présence d'experts indépendants aurait représenté une garantie supplémentaire de son objectivité, voire de son efficacité. L'une des propositions présentées par le Canada en juillet 2005 prévoyait que l'examen serait confié à un groupe d'experts indépendants (37), mais cette solution a, au final, été écartée au profit d'un processus faisant des seuls Etats les examinateurs d'un de leurs pairs. Il s'agissait, à n'en pas douter, d'une des conditions de la mise en place de cette procédure, l'examen par les pairs étant perçu comme un moyen de garantir la coopération de ces derniers. On ne peut toutefois manquer de remarquer le paradoxe suivant : le mécanisme phare du Conseil, censé répondre à la politisation excessive des travaux de la Commission, et qui est présenté, selon la résolution 5/1, comme étant «non politique», est en réalité «éminemment politique» (38), en ce qu'il ne fait intervenir essentiellement que des représentants gouvernementaux.

rtdh.eu

Les mécanismes purement intergouvernementaux ayant par le passé révélé leurs limites, il importe de trouver un équilibre, une «intergouvernementalité rationalisée» par le biais d'un accroissement du rôle des experts et des O.N.G. Il serait erroné de dire que celles-ci ou les autres acteurs de la société civile ne sont pas associés au mécanisme. Leurs rôles ainsi que leurs apports sont reconnus par les textes. Ils sont cependant par essence limitée (39). D'une part,

(36) P. ALSTON, «Reconceiving the UN Human Rights Regime: Challenges Confronting the New UN Human Rights Council», *Melbourne Journal of International Law*, vol. 7, n° 1, 2006, p. 213.

(37) *Human Rights Peer Review: Draft Concept and Options Paper*, disponible à l'adresse suivante : [www.eyeontheun.org/assets/attachments/documents/human\\_rights\\_peer\\_review\\_canada.pdf](http://www.eyeontheun.org/assets/attachments/documents/human_rights_peer_review_canada.pdf).

(38) M. BOSSUYT et E. DECAUX, «De la 'Commission' au 'Conseil' des droits de l'homme, un nom pour un autre?», *Droit fondamental*, n° 5, janvier-décembre 2005, [www.droitsfondamentaux.org/article.php3?id\\_article=101](http://www.droitsfondamentaux.org/article.php3?id_article=101), p. 5.

(39) Voy. *supra*.

sur un plan quantitatif, eu égard à la contrainte des dix pages concernant le document censé résumer leurs contributions et, d'autre part, sur un plan qualitatif, eu égard au rôle qui leur est dévolu par les textes. Les O.N.G. peuvent « assister » (40), mais en aucun cas intervenir lors des sessions du groupe de travail. Elles ne peuvent s'exprimer que lors du débat en séance plénière avant l'adoption du rapport final, au moyen « d'observations d'ordre général » (41), c'est à dire « non ciblées » (42).

rtdh.eu

L'intervention *a minima* des O.N.G. contraste avec l'omniprésence de l'Etat examiné à tous les stades de la procédure, de la phase préparatoire à la phase de suivi. A tel point qu'en ce qui concerne la présentation du document final, une distinction est faite entre les recommandations qui recueillent « l'appui de l'Etat intéressé » et celles qu'il n'aura pas approuvées. La volonté marquée d'associer étroitement l'Etat examiné participe d'un stato-centrisme qui n'est pas sans risques. Le dialogue, en effet, ne se fonde pas sur une succession de monologues.

## 2. Assurer la complémentarité avec les mécanismes existants

Parce que le nouveau, lorsqu'il ne remplace pas l'ancien, doit se conjuguer avec lui, l'examen périodique universel est confronté au défi de sa complémentarité avec les mécanismes relatifs aux droits de l'homme déjà existants, au premier chef desquels les comités conventionnels. La résolution 60/251 prévoit à cet égard que l'examen périodique universel « viendra compléter l'œuvre des organes conventionnels sans faire double emploi » (43).

rtdh.eu

Ces comités, aussi appelés organes de traités, sont composés d'experts indépendants dont le rôle est de surveiller l'application des principales conventions internationales en matière de droits de l'homme. A l'heure actuelle, il existe sept organes de traité (44), régis par les dispositions du traité qu'ils sont chargés de superviser.

(40) A/HRC/5/21.

(41) *Ibidem.*

(42) M. TARDU, « Le nouveau Conseil des droits de l'homme aux Nations Unies : décadence ou résurrection », *art. cit.*, p. 975.

(43) A/RES/60/251, § 5.

(44) Les sept comités conventionnels sont : le Comité des droits de l'homme; le Comité des droits économiques, sociaux et culturels; le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale; le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes; le Comité contre la torture; le Comité des droits de l'enfant; le Comité des travailleurs migrants. Le Comité des droits des personnes handicapées sera mis en place dans les prochains mois. Il doit tenir sa première session en 2009.

Ces comités conventionnels examinent les rapports périodiques que leur soumettent les Etats parties au traité. Ils évaluent ainsi l'application effective des textes, et adressent à l'Etat des recommandations sous formes d'observations finales.

L'examen périodique universel fonctionne donc, pour partie, sur le même principe que les organes de traités, à la différence notable que les rapports sont examinés par les Etats dans le premier cas et par des experts dans le second cas. Il est donc permis de s'interroger sur l'utilité du rapport de l'Etat dans le cadre de l'examen périodique universel, question que certains Etats n'avaient d'ailleurs pas manqué de soulever. Le représentant autrichien affirma ainsi que les rapports étatiques pour l'examen périodique universel ne «sont pas nécessaires», eu égard aux rapports que les Etats soumettent déjà aux différents comités (45). De manière plus générale, si les informations soumises dans le cadre de l'examen périodique universel «répètent» celles adressées aux comités conventionnels, il est à craindre que le travail de ces derniers s'en trouve dévalorisé, ou que l'utilité du premier soit contestée.

Au-delà des seuls comités, c'est à l'égard de l'ensemble des mécanismes existants que l'examen périodique universel se doit de se démarquer. La résolution 5/1 dispose en ce sens que l'examen périodique universel doit «compléter les autres mécanismes relatifs aux droits de l'homme sans faire double emploi et apporter ainsi une valeur ajoutée». La question soulevée à propos des organes de traité vaut donc, *mutatis mutandis*, également concernant le système des procédures spéciales.

rt dh. eu

La problématique de la complémentarité se pose avec d'autant plus d'acuité que le deuxième document sur lequel sera fondé l'examen consiste en une compilation des renseignements figurant, notamment, dans les rapports des organes conventionnels et des procédures spéciales. Le risque de chevauchement des mécanismes existe donc, tout comme celui de leur hiérarchisation. L'usage de telles informations laisse en effet entrevoir une fâcheuse hypothèse : celle de la remise en cause par les Etats, dans le cadre de l'examen périodique universel, des recommandations formulées par des comités conventionnels ou des rapporteurs. Or, afin de préserver la cohérence du système, l'examen périodique universel ne doit en aucun

(45) Cité in F. GAER, «A Voice Not an Echo : Universal Periodic Review and the UN Treaty Body System», *art. cit.*, p. 122.

cas être le moyen de faire du Conseil un «juge d'appel» de ces derniers.

Malgré ces écueils, la valeur ajoutée de l'examen périodique universel demeure lisible et notable. Parce qu'ils n'ont pas tous ratifié l'ensemble des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, les Etats ne sont pas tous soumis aux différents comités, tant s'en faut (46). De même, les rapports des procédures spéciales ne se focalisent que sur un seul Etat, lorsqu'il s'agit d'un mandat spécifique, ou ne portent que sur un droit précis – par exemple, le droit à l'éducation ou le droit au développement – lorsqu'il s'agit d'un mandat thématique, sans envisager les droits de l'homme dans leur globalité. Par conséquent, l'examen périodique universel permet de révéler la situation des droits de l'homme de tous les Etats, dans leur universalité, au-delà des domaines d'intervention spécifiques et fragmentés de chaque comité ou rapporteur.

### 3. *Garantir l'effectivité du mécanisme*

Outre le caractère intergouvernemental du mécanisme, et le défi de la complémentarité, un certain nombre d'éléments additionnels mettent à l'épreuve la réussite de l'examen périodique universel et, plus particulièrement, son effectivité.

rtdh.eu

Tout d'abord, la durée de l'examen. La résolution 5/1 du Conseil prévoit que l'examen durera «trois heures pour chaque pays» (47). Cela peut sembler insuffisant eu égard à l'ampleur du travail inhérent à un tel processus. Il est donc à craindre que le dialogue prôné entre l'Etat et le Conseil ne donne lieu, en réalité, qu'à un examen superficiel. Toutefois, cette durée était imposée par la volonté d'assurer l'examen de tous les pays sur une période de quatre ans. L'examen approfondi et détaillé de chacun des cent quatre-vingt-douze Etats membres de l'O.N.U., outre le fait qu'il aurait nécessité des moyens exceptionnels, n'aurait été achevé qu'à bien plus long terme. Entre la minutie de l'examen et son caractère universel dans un délai raisonnable, les textes ont opté, à juste titre, pour le second, car il s'agissait là de l'objectif majeur.

Un certain nombre d'observateurs ont également critiqué la disposition de la résolution 5/1 selon laquelle l'examen périodique uni-

(46) Voy., à titre d'illustration, le tableau présentant l'état de ratification des traités des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme pour les Etats membres du Conseil, disponible à l'adresse suivante : <http://www.hrw.org/un/elections/index.htm>.

(47) A/HRC/5/21.

versel tient « compte du degré de développement et des particularités propres à chaque pays » (48). Elle ouvre la porte, dans une certaine mesure, à l'invocation d'un relativisme culturel, économique, politique ou religieux, afin de justifier le non-respect de certaines obligations internationales en matière de droits de l'homme. A l'heure où les fractures idéologiques parcourant la communauté internationale en la matière se multiplient, il importe que les particularités propres à chaque pays soient certes prises en compte, dans une démarche de coopération, mais sans aller toutefois jusqu'à éprouver l'universalité des droits de l'homme.

Parce qu'il est ambitieux, l'examen périodique universel est également très couteux en termes de moyens. Son efficacité dépend donc, pour partie, des efforts financiers auxquels consentent les Etats, au profit du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme qui, rappelons-le, a la charge d'élaborer deux des trois rapports sur lesquels se fondera l'examen. A cet égard, la mise en place d'un fonds de contributions volontaires (*trust fund*), permettant aux pays les moins avancés d'envoyer leur délégation à Genève afin de participer au mécanisme, est à saluer.

Les défis auxquels doit faire face le nouveau mécanisme sont nombreux et de taille, tout comme les attentes qu'il a pu susciter. Les premières sessions du groupe de travail chargé de l'examen périodique universel, qui se sont déroulées à Genève au printemps 2008, puis en décembre 2008 ont permis, à cet égard, de confronter le modèle théorique au verdict de la pratique.

rtdh.eu

### B. – *Un bilan provisoire contrasté*

Pour l'heure, quarante-huit Etats ont été soumis à l'examen périodique universel lors des trois premières sessions (49), Bahreïn ayant ouvert la voie, le 7 avril 2008, pour un moment « historique » selon le Président du Conseil, Dorus Romulus Costea. Comme il fallait s'y attendre, les impressions sont contrastées : les uns dénoncent un « exercice de courtoisie » ou d'« auto-absolution », les autres se félicitent d'un « exercice concluant ». En réalité, il est trop tôt pour tirer des conclusions définitives sur l'examen périodique universel à la

(48) *Ibidem*.

(49) La liste des pays examinés ainsi que les différents rapports établis sont accessibles sur le site du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, à l'adresse suivante <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRSessions.aspx>. La première session du groupe de travail s'est tenue du 7 au 18 avril 2008, la seconde du 5 au 19 mai 2008 et la troisième, du 1<sup>er</sup> au 15 décembre 2008.

seule lumière des premières sessions. Il est néanmoins possible d'en tirer des premiers enseignements.

Un certain nombre de points positifs attestent de la mise en place d'un dialogue qui se veut constructif, et de l'implication des États, au plus haut niveau, dans l'examen périodique universel. La mobilisation des O.N.G. et «des autres parties prenantes», notamment les institutions nationales des droits de l'homme, a été importante et elles ont soumis, à ce titre, un volume d'informations considérables au Haut Commissariat aux droits de l'homme.

Les deux rapports que ce dernier a élaborés, l'un consistant en une compilation des renseignements des organes conventionnels, des procédures spéciales, et d'autres documents officiels des Nations Unies, l'autre dans le résumé des informations soumises par les autres parties prenantes, ont permis de dresser un panorama réaliste de la situation des droits de l'homme dans le pays examiné. Surtout, ils ont contrebalancé le rapport national, dont l'objectivité est pour le moins sujette à caution.

Par ailleurs, les États ont hautement considéré le nouveau mécanisme, dépêchant à Genève, pour la plupart, des délégations importantes – certaines allant jusqu'à vingt-sept membres – avec à leur tête des ministres ou des secrétaires d'État. Ils ont également, dans leur majorité, coopéré avec le Conseil, démontrant leur volonté de mettre en place un véritable dialogue et de répondre aux questions soulevées. Des sujets sensibles ont ainsi été abordés tels que la question des lois anti-terroristes au Royaume-Uni, des travailleurs migrants au Qatar, du blocus de Gaza lors de l'examen d'Israël, des disparitions forcées en Colombie, des discriminations et violences à l'encontre des femmes ou des filles au Mali, ou encore, concernant la France, de la loi interdisant le port de signes religieux à l'école et la surpopulation carcérale (50). L'examen périodique universel a également permis et même poussé certains États, traditionnellement silencieux, à intervenir lors du dialogue interactif et à émettre des recommandations. Lors des deux premières sessions, plus de la moitié des États membres de l'O.N.U., dont la totalité des États membres du Conseil à l'exception du Gabon, ainsi que le Saint-Siège et la Palestine sont ainsi intervenus au cours des différents examens. La participation est allée croissante puisque, lors de la troisième session, près de cent-vingt-trois intervenants ont pris la parole, dont la totalité des membres du Conseil.

---

(50) Voir le rapport du groupe de travail, A/HRC/8/47.

Il est à noter que le risque de voir les Etats remettre en cause, devant le Conseil, les conclusions des comités conventionnels ou des procédures spéciales ne s'est, fort heureusement, pas matérialisé. S'agissant du suivi de l'examen, la création par Bahreïn d'une institution nationale des droits de l'homme qui devrait être mise en place début 2009, concrétise son engagement émis lors de son examen, en avril 2008, et illustre ainsi les potentialités du mécanisme, en termes d'applications concrètes.

Comme le souligne l'ambassadeur suisse Blaise Godet, il faut reconnaître que l'examen périodique universel a permis, dans une certaine mesure, de décriper l'atmosphère qui règne au sein du Conseil et a contribué à rompre avec la logique des blocs qui, trop fréquemment, y prévaut. Le travail collectif effectué au sein des *troïkas*, formant parfois des «constellations improbables» (51), a ainsi permis d'échapper au clivage traditionnel Nord/Sud (52). Le seul fait que les Etats aient rendu compte devant leurs pairs, dans le cadre d'un débat public (53), de la situation des droits de l'homme sur leur territoire, sujet particulièrement sensible et qui, rappelons-le, fut longtemps considéré comme relevant de leur souveraineté exclusive, représente indéniablement un progrès. Et voir les représentants de Tuvalu ou de la Barbade succéder sur l'estrade à ceux d'Israël ou de la Serbie, afin d'être soumis au même mécanisme, ne fait que renforcer ce sentiment.

Au-delà de ces aspects positifs, les premières sessions ont toutefois également mis en lumière des points d'interrogation, liés aux principes structurants de l'examen périodique universel et, plus particulièrement, au poids des Etats dans la procédure.

Ainsi, lors de l'examen de Bahreïn, les O.N.G. bahreïnes qui souhaitaient rencontrer les membres de la *troïka* se sont vues opposer une fin de non-recevoir. Seules les O.N.G. accréditées par l'Etat examiné obtinrent le droit de s'entretenir avec les rapporteurs (54).

Le «grand oral» de la Tunisie a, lui, été marqué par la complaisance des Etats membres du Conseil, ainsi que des Etats observa-

---

(51) A titre d'exemple, pour l'examen des Philippines : Malaisie, Mali, Allemagne, ou encore la Suisse, le Qatar et Madagascar pour l'examen du Burkina Faso.

(52) B. GODET, «La création et le fonctionnement du Conseil des droits de l'homme», *Relations Internationales*, n° 4, 2008, p. 96.

(53) Il convient ici de souligner que les débats sont retransmis et conservés, et donc accessibles à tous, via le webcast des Nations Unies.

(54) C. VANN, «Conseil des droits de l'homme : vent de panique», *Le Temps*, 7 avril 2008.

teurs. Sur les soixante-cinq délégations qui sont intervenues lors du dialogue suivant la présentation du rapport tunisien, la plupart ont félicité la Tunisie pour ses succès en matière de droits de l'homme, et se sont gardés de toute question embarrassante (55). Le représentant du Japon a ainsi affirmé que la « Tunisie était l'une des sociétés les plus démocratiques du monde arabe et [qu'] elle faisait preuve d'un grand respect des droits de l'homme » (56). La mansuétude dont a bénéficié la Tunisie dans le cadre de l'examen périodique universel est d'autant plus flagrante que, quelques jours auparavant, son rapport périodique avait été examiné à New York par le Comité des droits de l'homme, l'organe d'experts supervisant le respect du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et avait fait l'objet de recommandations nettement plus rigoureuses (57). Le contraste quant à la teneur de celles-ci est saisissant, illustrant, s'il en était encore besoin, la nécessité d'associer des experts à l'examen périodique universel. Au-delà de ce seul exemple, les O.N.G. ont dénoncé les pratiques déviantes soutenues par certains Etats, consistant à noyauter le mécanisme en faisant intervenir des Etats « amis » dans le cadre du dialogue interactif.

Il est également à regretter que le dialogue mené par le groupe de travail avec l'Etat examiné se soit essentiellement appuyé sur le rapport fourni par l'Etat. Les rapports élaborés par le Haut Commissariat, pourtant utiles, n'ont été que trop peu pris en compte.

Enfin, une interrogation subsiste sur la portée concrète de l'examen périodique universel, quant à la situation réelle des droits de l'homme. Les O.N.G. ont souligné le risque que les déclarations de bonnes intentions et engagements des Etats ne portent pas au-delà de l'enceinte du Palais des Nations (58). La question du suivi des recommandations revêt donc une importance fondamentale, et comme l'a souligné l'ambassadeur de France pour les droits de l'homme, le défi pour les Etats « est de présenter un meilleur rapport dans quatre ans ». A condition, bien entendu, que celui-ci reflète la

(55) Voy. le rapport du groupe de travail, A/HRC/8/21.

(56) *Ibidem* §27.

(57) CCPR/C/TUN/CO/5.

(58) Les ONG indonésiennes ont exprimé, à l'occasion de l'examen de l'Indonésie, leur profonde déception et leur crainte que l'examen périodique universel ne consiste qu'en une série « d'exonérations mutuelles ». Voir *Critical Assessments upon UPR review of Indonesia*, disponible à l'adresse suivante : <http://www.ahrchk.net/statements/mainfile.php/2008statements/1466>.

réalité de l'amélioration de la situation des droits de l'homme sur le terrain.



Dans une déclaration datant du 27 mars 2006, Louise Arbour avait affirmé, au sujet de la création du Conseil, qu'«une profonde mutation culturelle doit accompagner la réforme institutionnelle. La protection des droits de l'homme prospérera dans un environnement de franche et rigoureuse coopération. Aucun progrès ne peut être fait dans une atmosphère de méfiance et si chacun ne poursuit que ses propres intérêts» (59).

La mise en place de l'examen périodique universel, en ce qu'il favorise le dialogue et la coopération, participe indéniablement de cette mutation. Les obstacles auxquels il est confronté rappellent cependant que celle-ci est loin d'être aboutie. Le chemin à parcourir est encore long. Gardons toutefois à l'esprit que le Conseil est par nature un organe politique. En cela, il ne sera jamais que le reflet des relations entre les États en matière de droits de l'homme, des clivages existants, mais aussi, et il faut s'en féliciter, du dialogue prenant forme. L'examen périodique universel ne peut donc, à lui seul, incarner la mutation souhaitée, il ne peut que l'accompagner et l'encourager. Et si, comme toute entreprise humaine, il demeure perfectible, gageons que les futures sessions, par une logique de «petits pas», permettront l'amélioration du mécanisme, et que le Conseil saura à l'avenir, dans le cadre de la possibilité qu'il s'est réservé de modifier les modalités de l'examen périodique universel (60), permettre aux experts de siéger à la table de l'examen.

rtdh.eu



(59) Déclaration en date du 27 mars 2006, disponible à l'adresse suivante : <http://www.un.org/apps/newsFr/storyFAr.asp?NewsID=12091&Cr=arbour&CrI=droits>.

(60) La résolution 5/1 dispose que «l'examen périodique universel est un processus en évolution; une fois achevé le premier cycle d'examen, le Conseil pourra revoir les modalités et la périodicité du mécanisme, en fonction des meilleures pratiques et des leçons tirées».

rtdh.eu