

LA COORDINATION DES MÉCANISMES ONUISIENS DE SURVEILLANCE DES DROITS DE LA PERSONNE À L'ÈRE DU PROCESSUS DE DUBLIN : AVANCÉES ET DÉFIS DE LA MISE EN OEUVRE DE LA RÉFORME

Mulry Mondélice

Volume 26, numéro 1, 2013

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1068103ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1068103ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (imprimé)

2561-6994 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Mondélice, M. (2013). LA COORDINATION DES MÉCANISMES ONUISIENS DE SURVEILLANCE DES DROITS DE LA PERSONNE À L'ÈRE DU PROCESSUS DE DUBLIN : AVANCÉES ET DÉFIS DE LA MISE EN OEUVRE DE LA RÉFORME. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 26(1), 83–122. <https://doi.org/10.7202/1068103ar>

Résumé de l'article

La diversité des mécanismes onusiens de promotion et de protection des droits et libertés de la personne et ses conséquences sur l'effectivité de ces derniers demeurent une préoccupation pour les acteurs de la société internationale. Comme l'atteste le rapport de la Haut-Commissaire Pillay de juin 2012 portant sur le processus, lancé à Dublin, de renforcement des organes de surveillance des traités relatifs aux droits de l'homme, ils tentent de concilier la diversité et la complémentarité desdits mécanismes en préconisant une coordination aux niveaux international et national. Quelles sont les stratégies promues à cette fin et leurs limites quant au poids de l'intergouvernementalisme et l'appropriation de la réforme voulue par les acteurs nationaux ? S'appuyant notamment sur la problématique de la fragmentation du droit international, l'article analyse des mesures envisagées dans le rapport précité comme des stratégies de rationalisation développées pour faire face à la diversité des normes et mécanismes onusiens de contrôle du respect des droits de la personne. Tenant compte de l'importance du « dialogue constructif » avec les États dans le cadre du contrôle exercé par ces mécanismes, d'une part, et du poids des États dans la mise en oeuvre de la réforme, d'autre part, l'auteur entend démontrer que cette rationalisation se veut une quête de cohérence limitée visant à assurer une double complémentarité normative et organique susceptible de ne résoudre que certains problèmes du système. Par ailleurs, la mise en oeuvre de cette réforme à l'échelle nationale — notamment pour les États considérés comme « fragiles » — dépendrait grandement d'une appropriation plus poussée de ses buts par les acteurs étatiques. Une telle appropriation nécessiterait, outre une volonté politique exemplaire — mais difficilement trouvable — des États appuyant la réforme comme le font déjà en partie les organes de traités et des actions transversales, ce qui témoigne de la complexité de la tâche.

LA COORDINATION DES MÉCANISMES ONUISIENS DE SURVEILLANCE DES DROITS DE LA PERSONNE À L'ÈRE DU PROCESSUS DE DUBLIN : AVANCÉES ET DÉFIS DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME

*Mulry Mondélice**

La diversité des mécanismes onusiens de promotion et de protection des droits et libertés de la personne et ses conséquences sur l'effectivité de ces derniers demeurent une préoccupation pour les acteurs de la société internationale. Comme l'atteste le rapport de la Haut-Commissaire Pillay de juin 2012 portant sur le processus, lancé à Dublin, de renforcement des organes de surveillance des traités relatifs aux droits de l'homme, ils tentent de concilier la diversité et la complémentarité desdits mécanismes en préconisant une coordination aux niveaux international et national. Quelles sont les stratégies promues à cette fin et leurs limites quant au poids de l'intergouvernementalisme et l'appropriation de la réforme voulue par les acteurs nationaux? S'appuyant notamment sur la problématique de la fragmentation du droit international, l'article analyse des mesures envisagées dans le rapport précité comme des stratégies de rationalisation développées pour faire face à la diversité des normes et mécanismes onusiens de contrôle de respect des droits de la personne. Tenant compte de l'importance du « dialogue constructif » avec les États dans le cadre du contrôle exercé par ces mécanismes, d'une part, et du poids des États dans la mise en œuvre de la réforme, d'autre part, l'auteur entend démontrer que cette rationalisation se veut une quête de cohérence limitée visant à assurer une double complémentarité normative et organique susceptible de ne résoudre que certains problèmes du système. Par ailleurs, la mise en œuvre de cette réforme à l'échelle nationale – notamment pour les États considérés comme « fragiles » – dépendrait grandement d'une appropriation plus poussée de ses buts par les acteurs étatiques. Une telle appropriation nécessiterait, outre une volonté politique exemplaire – mais difficilement trouvable – des États appuyant la réforme comme le font déjà en partie les organes de traités et des actions transversales, ce qui témoigne de la complexité de la tâche.

UN human rights mechanisms and their impact on the protection and promotion of human rights are still a concern to the actors of the international community. While the June 2012 report of the High Commissioner Pillay acknowledges the strengthening process of the monitoring of human rights treaty bodies (Dublin process), they try to combine the diversity and complementarity of such mechanisms through national and international coordination. What strategies are pushed for in this purpose and what are their limits with regards to their impact on intergovernmentalism and the takeover of the reform by national actors? Using the fragmentation of international law as a framework, this article analyses the measures considered in the report as strategies developed to cope with the UN mechanisms and standards, to analysis of the measures considered in the above as rationalization strategies to cope with the variety of UN human rights standards and monitoring mechanisms. Bearing in mind the importance of a "constructive dialogue" with the states, on one hand, and the states' influence in the implementation of the reform, on the other hand, the author intends to show that this rationalization is intended to bring limited coherence to ensure a normative and organic complementarity, which would partially solve the system's issues. Moreover, the implementation of this reform on the national level – especially for states that are considered "fragile" – depends on the will of the state actors. On top of an exemplary – but hard to attain – political will from states joining the treaty bodies in their support of the reform, such action requires transversal action, therefore complicating the task.

* Candidat au doctorat en droit, Université Laval (Québec) et Université Panthéon-Assas – Paris II, Avocat haïtien et chargé de cours en droit international public à la Faculté de droit de l'Université Laval. L'auteur remercie le Fonds québécois de recherche – Société et culture pour son soutien financier.

Piliers des Nations unies aux côtés de la paix et du développement, les droits de l'homme ont précédé à la mise en place d'un système universel particulier avec divers normes et mécanismes visant à la promotion et la protection desdits droits. Or, comme le fait remarquer Anne Weber à la suite du professeur Michel Virally, « les relations entre plusieurs organes intervenant dans le même domaine peuvent être définies de différentes façons », ce qui inclut une « simple coexistence », une « complémentarité [...] en opérant une répartition des tâches » ou enfin, une « concurrence »¹.

Au demeurant, « l'efficacité des droits et des libertés proclamés dans les instruments de protection des droits de l'homme est étroitement dépendante des contrôles mis en place pour en garantir le respect »². Or, contrairement aux systèmes régionaux européen, interaméricain et africain adoptant, entre autres, un mécanisme contentieux avec un organe juridictionnel pouvant rendre une décision contraignante³, le système universel, forgé au fil de l'évolution de la société internationale, fait intervenir un certain nombre d'organes non juridictionnels, diversifiant ainsi les mécanismes onusiens de surveillance des droits de la personne⁴. Aussi, la diversité de leurs attributions et méthodes de travail, d'une part, et les difficultés auxquelles font face les États pour interagir utilement avec le système, d'autre part, ont poussé les Nations unies à œuvrer au renforcement de celui-ci en cherchant à le rationaliser. C'est ce que traduit un mouvement de réforme lancé depuis des décennies et qui a connu un regain d'intérêt ces dernières années⁵.

Ce processus, débuté vers les années 1980, est devenu un objectif officiel lors de la Conférence de Vienne de 1993 sur les droits de l'homme se basant sur les premiers rapports de l'expert indépendant Philip Alston chargé d'étudier les moyens

¹ Anne Weber, *Les mécanismes de contrôle non contentieux du respect des droits de l'homme*, Paris, Pedone, 2008 à la p 228 [Weber].

² Pierre-Marie Dupuy et Yann Kerbrat, *Droit international public*, Paris, 10^e éd, Dalloz, 2010 à la p 252.

³ Il s'agit de la Cour européenne des droits de l'homme instituée par la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, 4 novembre 1950, 213 RTNU 221, STE 5 (entrée en vigueur : 3 septembre 1953); la Cour interaméricaine des droits de l'homme créée par la *Convention américaine relative aux droits de l'homme*, 22 Novembre 1969, 1144 RTNU 123 (entrée en vigueur : 18 juillet 1978) et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, créée par le *Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples*, Doc. CM/2051 (LX VII) (entré en vigueur : 25 janvier 2004), en ligne : achpr.org <<http://www.achpr.org/fr/instruments/court-establishment/>>. Sur ces mécanismes voir Walter Kälin et Jörg Künzli, *The Law of International Human Rights Protection*, New York, Oxford University Press, 2009 aux pp 47-55 [Kälin et Künzli].

⁴ Helen Keller et Geir Ulfstein, *UN Human Rights Treaty Bodies*, *Law and Legitimacy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, [Keller et Ulfstein, *UN Human Rights*]; Paroula Naskou-Perraki, *International mechanisms protecting human rights: texts, comments and case law*, Bruxelles, Bruylant, 2010; Kälin et Künzli, *supra* note 3.

⁵ Sur l'historique de la réforme des Nations unies en matière des droits de la personne, voir Claire Callejon, *La réforme de la Commission des droits de l'homme. De la Commission au Conseil*, Paris, Pedone, 2008; Emmanuel Decaux, dir, *Les Nations unies et les droits de l'homme : enjeux et défis d'une réforme*, Colloque du CRDH, Paris, Pedone, 2006 [Decaux, *Nations unies et droits de l'homme*]; Jean Dhommeaux, « La réforme du système des Nations unies dans le domaine des droits de l'homme » (2005), en ligne : L'Europe des libertés <http://leuropedeslibertes.u-strasbg.fr/article.php?id_article=193&id_rubrique=30>.

d'améliorer le système conventionnel de protection des droits humains⁶. Il a pris une tournure majeure avec le mouvement de réforme des Nations unies lancé par le Secrétaire général Koffi Annan vers les années 2007. Depuis lors, les débats ne cessent de tourner autour de la coordination des mécanismes onusiens, en particulier des organes conventionnels, en vue d'une meilleure protection des droits reconnus.

Après un Plan d'action⁸ en 2005 de la Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme Louise Arbour, allant dans le sens de la mise en place d'un organe permanent unifié⁹, l'actuelle Haut-Commissaire, Navi Pillay, a lancé en automne 2009 un processus visant à renforcer le système des organes de traités. Celui-ci a conduit à la tenue, jusqu'en 2012, d'une vingtaine de consultations dans le monde dans le droit fil de la *Déclaration de Dublin sur le processus de renforcement du système de surveillance des traités des Nations unies relatifs aux droits humains*¹⁰ (ci-après *Processus de Dublin* ou la *Réforme*). Ayant permis aux États parties, organes de traités, institutions nationales des droits de l'homme, organisations non gouvernementales et à des universitaires de s'exprimer sur les moyens de renforcer les comités onusiens, le *Processus de Dublin* a accouché d'un document de résultat¹¹ en novembre 2011. Pour sa part, l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies (ONU), tenant compte du rapport du Secrétaire général¹² sur la question a adopté, en séance plénière le 23 février 2012, la *Résolution 66/254* initiant un « processus intergouvernemental visant à renforcer et améliorer le fonctionnement

⁶ Voir *Déclaration et programme d'action de Vienne*, Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Doc off AG NU, Doc NU A/CONF157/23 (1993) au para 4.

⁷ *Pour une liberté plus grande : développement sécurité et respect des droits de l'homme pour tous, Rapport du Secrétaire général*, Doc off AG NU, 59^e sess, Doc NU A/59/2005 (2005) au para 147; *Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement, Rapport officiel du Secrétaire Général*, Doc off AG NU, 57^e sess, Doc NU A/57/387 (2002).

⁸ *Plan d'action présenté par le Haut-commissaire des Nations unies aux droits de l'homme : protection et renforcement du pouvoir d'action, Rapport du Secrétaire général*, Doc off AG NU, 59^e sess, Doc NU A/59/2005/Add.3 (2005).

⁹ Voir *Document de réflexion sur la proposition du haut-commissaire relative à la création d'un organe conventionnel permanent unifié*, Doc off Instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, Doc NU HRI/MC/2006/2 (2006).

¹⁰ Agnes Akosua Aidoo et al, *The Dublin Statement on the Process of Strengthening of the United Nations Human Rights Treaty Body System*, (2009) en ligne : [www2.ohchr.org <http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/docs/DublinStatement.pdf>](http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/docs/DublinStatement.pdf). Sur le processus de consultation et des documents y relatifs, voir *Réforme de l'Organisation des Nations unies : mesures et propositions*, Doc off AG NU, 66^e sess, Doc NU A/66/860, (2012) aux pp 31-32, [AG NU, *Réforme*].

¹¹ Haut-Commissariat aux droits de l'homme, *Renforcement du système des organes de traités des droits de l'homme des Nations unies, Réunion de Dublin II, Document de résultat*, Dublin, 10-11 novembre 2011, en ligne : [nhri.ohchr.org <http://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/TreatyBodies/Treaty%20Body%20Strengthening%20Process/Dublin%20II%20Outcome%20Document%20-%20F.pdf>](http://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/TreatyBodies/Treaty%20Body%20Strengthening%20Process/Dublin%20II%20Outcome%20Document%20-%20F.pdf) [HCDH, *Document de résultat*] Celui-ci a été accepté par les comités des droits de l'enfant, des disparitions forcées, des droits de tous les travailleurs migrants, le Comité des droits de l'homme, le comité contre la discrimination raciale et le sous-comité contre la torture.

¹² *Mesures visant à améliorer encore l'efficacité, l'harmonisation et la réforme des organes de surveillance de l'application des traités, rapport du Secrétaire général*, Doc off AG NU, 66^e sess, Doc NU A/66/344 (2011) [AG NU, *Mesures*].

effectif de l'ensemble des organes conventionnels chargés des droits de l'homme »¹³. Les démarches de la Haut-Commissaire ont contribué à la présentation à l'ONU, en juillet 2012, du Rapport intitulé *Strengthening the United Nations Human Rights Treaty Body System. A Report by the United Nations High Commissioner for Human Rights*¹⁴ (ci-après le « Rapport »). Ledit Rapport a par ailleurs été inscrit à l'ordre du jour de la vingt-quatrième Réunion des Présidents de comités¹⁵ en juin 2012 et certaines de ses propositions ont été retenues lors de leur vingt-cinquième Réunion¹⁶ en mai 2013. Ce Rapport prévoit des mesures visant à coordonner le système en vue de préserver la complémentarité des mécanismes concourant à la promotion et la protection des droits et libertés de la personne dans le cadre onusien.

Cette démarche appelle une double remarque. D'une part, la coordination des mécanismes de contrôle des droits de la personne s'inscrit dans la problématique plus large de la fragmentation du droit international qui, ces dernières années, a fait l'objet d'un rapport¹⁷ de la Commission du droit international. Selon cette dernière, ce phénomène sous-tend deux choses :

D'un côté, la fragmentation crée un risque de conflit et d'incompatibilité entre des règles, principes, régimes et pratiques institutionnels. De l'autre, elle reflète l'expansion rapide de l'activité juridique internationale qui se propage dans des domaines nouveaux et la diversification de ses objets et techniques¹⁸.

Suivant le matériel académique du cours du professeur Pierre-Marie Dupuy¹⁹, divers travaux et colloques sur la question²⁰ traitent, pour l'essentiel, de

¹³ *Processus intergouvernemental de l'Assemblée générale visant à renforcer et améliorer le fonctionnement effectif de l'ensemble des organes conventionnels chargés des droits de l'homme*, Rés AG NU, 66^e sess, 98^e séance plén, Doc NU A/RES/66/254 (2012).

¹⁴ Navanethem Pillay, *Strengthening the United Nations human rights treaty body system. A report by the United Nations High Commissioner for Human Rights*, juin 2012, en ligne : ohchr.org <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/docs/HCRReportTBSStrengthening.pdf>>.

¹⁵ Navi Pillay Haut-Commissaire aux droits de l'homme, « Opening address to the Informal meeting », *Intergovernmental Process on the Strengthening of the Human Rights Treaty Bodies*, présenté au siège des Nations unies à New-York, 16 juillet 2012, en ligne : ohchr.org <<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12361&LangID=e>>.

¹⁶ *Rapport sur la mise en œuvre par les organes conventionnels des recommandations figurant dans le rapport de la Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'Homme sur le renforcement des organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'Homme (A/66/860)*, Doc off Conseil des droits de l'Homme, 66^e sess, Doc off HRI /MC/2013/4 (2013) [*Rapport sur la mise en œuvre des recommandations*].

¹⁷ *Fragmentation du droit international : difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international, rapport du Groupe d'étude de la Commission du droit international*, établi sous sa forme définitive par Martti Koskeniemi, Doc off Commission du droit international, Doc AG NU A/CN.4/L.682 (2006) [*Rapport de Martti Koskeniemi*].

¹⁸ *Ibid* aux pp 14-15.

¹⁹ Pierre-Marie Dupuy, « L'unité de l'ordre juridique international, Cours général de droit international public », (2002) Rec des cours Académie de droit international de la Haye 297, 258-265.

²⁰ Voir, entre autres, Thomas Cottier et Panagiotis Delimatsis, *The Prospect of International Trade Regulation : from Fragmentation to Coherence*, Cambridge, Presses universitaires de Cambridge, 2011; Hélène Ruiz Fabri et Lorenzo Gradoni, dir, *La circulation des concepts juridiques : le droit international de l'environnement entre mondialisation et fragmentation*, Paris, Société de législation comparée, 2009; Conseil canadien de droit international, *Fragmentation : Diversification and*

« l'influence des sources sur l'unité et la fragmentation de l'ordre juridique international »²¹ ou des stratégies développées pour faire face à la fragmentation, à l'instar d'Ève-Lyne Comtois-Dinel, voyant dans le normativisme et le pluralisme juridique des moyens d'affronter celle-ci²². La réforme des mécanismes conventionnels lancée ces dernières années semble montrer que les acteurs du système, reconnaissant les difficultés posées par les normes et les pratiques disparates développées, préconisent des mesures apparemment souples visant à coordonner les mécanismes pour mieux dialoguer avec les États. Ce rapprochement est attesté par le champ lexical de la coordination, figurant dans ledit *Rapport* : « méthodologie alignée, harmonisation, synergie », « approche commune », « déclarations communes », « organe conjoint », « références croisées »²³.

D'autre part, une attention mérite d'être portée aux relations entre les buts du *Processus de Dublin* et les stratégies proposées. À cet égard, il importe de noter que « l'objectif final de ce processus était d'identifier les défis et d'améliorer l'impact des organes de traités sur les États parties et les individus ou groupes d'individus au niveau national en renforçant leur travail tout en respectant complètement leur indépendance »²⁴. C'est donc affirmer que la réforme mise sur la recherche de moyens permettant aux détenteurs des droits de voir leur respect assuré, en premier lieu, au niveau national. Et, sur ce point, la lecture du rapport permet de constater, d'une part, que les acteurs semblent éviter des difficultés techniques ayant trait au consentement des États relativement à toute modification des traités relatifs aux droits de l'homme et, d'autre part, que la réforme voulue tente de préserver les acquis du système conventionnel, y compris les interactions entre celui-ci et les procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme²⁵.

Dès lors, il devient intéressant de s'interroger sur le fait de savoir comment – alors que la réforme cherche à préserver la complémentarité des mécanismes onusiens veillant au respect des droits de la personne et favoriser l'effectivité du droit

Expansion of International Law/ Fragmentation : la diversification et l'expansion du droit international, 34^e congrès annuel, 2005 [CCDI]; Olivier Delas et al, dir, *Les juridictions internationales : complémentarité ou concurrence?*, Bruxelles, Bruylant, 2005 [Delas et al].

²¹ Rosario Huesa Vinaixa et Karel Wellens, dir, *L'influence des sources sur l'unité et la fragmentation du droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2006 [Huesa Vinaixa et Wellens].

²² Ève-Lyne Comtois-Dinel, « La fragmentation du droit international : vers un changement de paradigme? » (2006), 11:2 *Lex Electronica* 2, en ligne : *Lex Electronica*, Revue du Centre de recherche en droit public <<http://www.lex-electronica.org/articles/v11-2/comtoisdinel.htm>> [Comtois-Dinel].

²³ Voir AG NU, *Réforme*, *supra* note 10.

²⁴ *Ibid* à la p 80.

²⁵ Il est à noter que les propositions retenues dans le rapport de la Haut-Commissaire ont été acceptées sur la base des critères suivants : « *proposals must respect the treaties and not require treaty amendments; they must have been considered by the various stakeholders during the consultation process and bear a likelihood of generating the largest possible agreements; they must be compatible with and implementable alongside other proposals with a view to providing a coherent vision for the future of the treaty body system; and, most importantly, each proposal must contribute to strengthening the treaty bodies and provide for enhanced promotion and protection of human rights* ». Voir Nations unies, *Rapport de Martti Koskeniemi*, *supra* note 17 à la p 10. Voir également, Michael O'Flaherty, « Reform of the UN Human Rights Treaty Body System: Locating the Dublin Statement » (2010) 10:2 *Human Rights Law Review* 319 à la p 332 [O'Flaherty].

international des droits de l'homme au plan interne – les stratégies proposées pour renforcer la coordination du système tant au niveau international que national vont composer avec la souveraineté des États, la diplomatie multilatérale et l'appropriation des objectifs de la réforme par les acteurs internes.

L'hypothèse développée ici est à l'effet que le *Processus de Dublin* débouche sur des mesures visant un double renforcement institutionnel aux niveaux international et national ainsi qu'une harmonisation plus poussée des méthodes et procédures de travail des mécanismes onusiens de surveillance des droits de la personne. De telles stratégies pourraient alléger tant le travail desdits mécanismes que le respect par l'État de certaines de ses obligations. En même temps, outre les enjeux politiques démontrés par le processus intergouvernemental initié par la Russie et prolongé jusqu'au 14 février 2014 par l'Assemblée générale de l'ONU²⁶, les inquiétudes exprimées par les organes conventionnels face à certaines mesures proposées et au processus intergouvernemental, la mise en œuvre de cette réforme implique l'adoption d'une série de mesures d'importance majeure au niveau national. Elle nécessiterait en effet une volonté politique proportionnelle aux buts poursuivis, ce qui suppose, entre autres, une appropriation de ces derniers par l'État souverain. Cela prendra du temps et exigera des moyens considérables car, comme l'illustre la construction de l'État de droit en Haïti – construction qui fait l'objet d'une surveillance accrue par les Nations unies depuis près d'une vingtaine d'années et pour laquelle des institutions ont été mises en place – une telle appropriation se présente comme une démarche complexe, incluant notamment l'enseignement et une plus grande coopération dans le domaine des droits de l'homme.

Au demeurant, d'un point de vue terminologique, les organes onusiens intervenant dans la surveillance des droits de la personne regroupent des comités et des procédures spéciales. Si le terme « comité » désigne les organes conventionnels chargés de la surveillance des traités relatifs aux droits de la personne, le terme « procédures spéciales » renvoie, pour sa part, à des mandats par pays et thématiques²⁷ confiés à des rapporteurs spéciaux, des groupes de travail, des experts indépendants ou des représentants spéciaux²⁸. En plus de ces organes, le nouveau mécanisme dit d'Examen périodique universel (ci-après « EPU »), mis en place par le Conseil des droits de l'homme créé par la *Résolution 60/251* du 15 mars 2006, joue désormais un rôle complémentaire par rapport aux mécanismes précités, par le moyen du dialogue constructif instauré avec les États membres des Nations unies dans le cadre d'un « examen par les pairs » ayant lieu tous les quatre ans et portant sur les

²⁶ L'Assemblée générale décide de suspendre la partie principale de sa 68^e session le 17 décembre et réaménage le programme de travail de l'ECOSOC, Doc off AG NU, 68^e sess, 2^e séance plén, Doc NU AG/11418, 20 septembre 2013, en ligne : [un.org <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2013/AG11418.doc.htm>](http://www.un.org/News/fr-press/docs/2013/AG11418.doc.htm).

²⁷ Sur ce point, le professeur Emmanuel Decaux établit une distinction entre les systèmes conventionnels – pour les comités – et un système institutionnel incluant les procédures spéciales. Voir Emmanuel Decaux, *Droit international public*, 7^e éd, Dalloz, 2010 aux pp 255-265 [Decaux, *Droit international public*].

²⁸ Le professeur Emmanuel Decaux considère que les rapporteurs spéciaux concernent un degré de gravité de la situation des droits de l'homme, alors que l'expert indépendant peut être identifié par ses « services consultatifs ». *Ibid* à la p 264.

progrès réalisés dans le domaine des droits de l'homme²⁹. Ce sont ces trois types d'organes qui sont ici désignés par l'expression « mécanismes onusiens de surveillance des droits de la personne »³⁰.

L'étude de ces mécanismes ayant déjà été réalisée par la doctrine³¹ – tout comme, d'ailleurs, l'examen du *Processus de Dublin* quant à sa nature, ses potentialités, limites et sa situation dans le contexte du processus de réforme lancé par l'ONU depuis des décennies³² – il s'agit ici de mettre en relief ces deux aspects selon une approche combinant regards interne et externe au droit : d'une part, les innovations du *Processus de Dublin* au titre de la coordination des organes conventionnels dans leurs interactions avec les autres organes de surveillance et, d'autre part, les limites des stratégies préconisées. Ces aspects sont notamment abordés à la lumière de la problématique de la fragmentation et des mutations du droit international, plus spécifiquement dans le domaine des droits de la personne. Dans la foulée, sont soulignés des défis auxquels font face les mécanismes onusiens dans leurs interactions avec les États, ainsi que la tâche herculéenne qui attend ces derniers, pour la mise en œuvre de la réforme voulue car si, à l'instar d'Haïti, les Nations unies et d'autres acteurs ont un rôle important à jouer en la matière, les États restent vivement appelés à adopter des mesures susceptibles de contribuer au respect des droits et libertés reconnus en droit international à toute personne se trouvant sous leur juridiction, but ultime de la réforme.

À cet égard, la lecture des actes issus du *Processus de Dublin* et de ses suites laisse remarquer que la coordination promue témoigne d'un effort de rationalisation du système onusien de surveillance des droits de la personne à un double niveau.

²⁹ Sur les modalités de l'EPU, voir *Conseil des droits de l'Homme*, Rés AG NU, Doc off AG NU, 60^e sess, 72^e séance plén, Doc NU A/RES/60/251 (2007), en ligne : ohchr.org <http://www2.ohchr.org/french/bodies/hrcouncil/docs/A.RES.60.251_Fr.pdf> [*Résolution 60/251*].

³⁰ Aussi, sont exclus de cette étude, des organes tels que les Tribunaux pénaux internationaux pour l'Ex-Yougoslavie et le Rwanda créés par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies, les Tribunaux spéciaux créés par cette dernière, ainsi que la Cour pénale internationale chargée de juger les auteurs et complices des crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale, même s'ils sont considérés comme intervenant dans la protection des droits de la personne, *lato sensu*. Il est à noter en effet que dans la rubrique « Droits de l'homme », le site internet de l'ONU mentionne le Tribunal pénal pour l'Ex-Yougoslavie, le Tribunal pénal pour le Rwanda, le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, les Chambres extraordinaires au sein des Tribunaux cambodgiens, le Tribunal spécial pour le Liban. Voir Nations unies, « Droits de l'homme », en ligne : un.org <<http://www.un.org/fr/rights/>>.

³¹ Voir notamment, Nigel S Rodley, « UN treaty bodies and the Human Rights Council », dans Keller et Ulfstein *supra* note 4 aux pp 320-355 [Rodley]; Weber *supra* note 1; Henry J Steiner, Philip Alston et Ryan Goodman, *Human Rights Law in Context : Law Politics, Morals*, 3^e éd, Oxford, Oxford University Press, 2007; Marc Bossuyt, « Le Conseil des droits de l'homme : une réforme douteuse? » dans *Droit du pouvoir, pouvoir du droit : mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruxelles, Bruylant, 2007 aux pp 1183-1192; Christian Tomuschat, « Universal Periodic Review: A New System of International Law with Specific Ground Rules? », dans Ulrich Fastenrath et al, dir, *From Bilateralism to Community Interest*, Oxford University Press, 2011; Idris Fassassi, « L'examen périodique universel devant le Conseil des droits de l'homme des Nations unies » (2009) 79 *Revue trimestrielle des droits de l'homme* 739.

³² Suzanne Egan, « Strengthening the United Nations Human Rights Treaty Body System » (2013) 13:2 *Human Rights Law Review* 209 [Egan]; O'Flaherty *supra* note 25.

D'un côté, une rationalisation des mécanismes au niveau universel vise à préserver la complémentarité de ces derniers en cherchant à renforcer leurs liens et à harmoniser leurs méthodes de travail et procédures, point qui fait à la fois objet de satisfaction et d'inquiétudes tant de la part des États que de celle des organes conventionnels. De l'autre, est préconisée une rationalisation misant sur des actions à mener par l'État, dans le droit fil de l'amélioration des capacités nationales pour le suivi des observations des organes universels. De ce fait, la volonté politique et le contexte local influencent grandement les suites attendues de la réforme à l'échelle nationale.

I. La rationalisation du système au niveau international : des stratégies visant au renforcement de liens organiques et à l'harmonisation de méthodes et de procédures de travail, plus ou moins acceptées par les acteurs

Le nombre croissant de traités relatifs aux droits de la personne adoptés au sein de l'ONU, les charges de travail que ce phénomène génère tant pour les États que pour les mécanismes veillant à leur respect, ainsi que l'interaction entre ces organes, les procédures spéciales et l'EPU, sont des raisons à la base de la réforme des mécanismes onusiens des droits de la personne³³.

En effet, depuis la *Déclaration universelle des droits de l'homme*³⁴ du 10 décembre 1948 et les Pactes internationaux du 16 décembre 1966 portant respectivement sur les droits civils et politiques ainsi que sur les droits économiques sociaux et culturels³⁵, les Nations unies ont adopté neuf principaux traités relatifs aux droits de l'homme³⁶ pour lesquels des comités ou organes de traités, composés de membres élus par les États parties, ont été mis en place en vue de veiller au respect des obligations conventionnelles acceptées par les États. De plus, outre le Sous-comité de prévention de la torture créé par le *Protocole facultatif* du 18 décembre 2002 à la *Convention contre la torture*³⁷, entré en vigueur en 2006, huit des neuf conventions relatives aux droits de l'homme ont un organe de surveillance propre³⁸, le

³³ AG NU, *Réforme*, supra note 10; AG NU, *Mesures*, supra note 12.

³⁴ *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Rés AG 217(III), Doc off AG NU, 3^e sess, supp n°13, Doc NU A/810 (1948) 71 [*DUDH*].

³⁵ Avec leurs protocoles facultatifs, ces textes constituent ce qui est couramment appelé « la Charte internationale des droits de l'Homme ». Comité des droits économiques sociaux et culturels, « Fiche d'information n°16 (Rev.1) Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels », en ligne : ohchr.org <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet16Rev.1fr.pdf>>.

³⁶ Voir le site internet du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, en ligne : 2.ohchr.org <<http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx>>.

³⁷ *Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, 18 décembre 2002, 2375 RTNU 237 (entrée en vigueur : 22 juin 2006).

³⁸ Il s'agit du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CEDR) veillant à l'application de la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, 7 mars 1966, 660 RTNU 195 (entrée en vigueur : 4 janvier 1969), le Comité des droits de l'homme (CCPR), créé par le *Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 16 décembre 1966, 999 RTNU 216; le Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes

Comité des droits économiques sociaux et culturels ayant longtemps été traité en parent pauvre techniquement³⁹.

Dans leurs attributions de droit commun, d'une part, ces neuf comités examinent des rapports soumis par les États parties à leur traité respectif et font des recommandations ou observations finales⁴⁰. D'autre part, ils formulent des observations générales⁴¹. Toutefois, une des caractéristiques principales du système

créé par la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, 18 décembre 1979, Dof off NU, Rés AG 34/180, 34 UNGAOR Supp 46, Doc NU A/34/46 (entrée en vigueur : 3 septembre, 1981) [CEDAW]; le Comité contre la torture créé par la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants* du 10 décembre 1984, 1465 RTNU 85; le Comité des droits de l'enfant (CRC), créé par la *Convention internationale relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, 1577 RTNU 3 (entrée en vigueur : 2 septembre 1990) [Convention relative aux droits de l'enfant], le Comité des droits des travailleurs migrants (CMW), créé par la *Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille* du 18 décembre 1990, 2220 RTNU 3 (entrée en vigueur : 1^{er} juillet 2003); le Comité des droits des personnes handicapées (CRPD), créé par la *Convention relative aux droits des personnes handicapées*, 13 décembre 2006, 2515 RTNU 3 (entrée en vigueur : 3 mai 2008) et enfin, le Comité sur les disparitions forcées (CED) qui a tenu sa première session les 8-11 novembre 2011), créé par la *Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées*, 20 décembre 2006, Doc A/61/488 (entrée en vigueur : 23 décembre 2010). Il importe également de noter l'existence des protocoles facultatifs à la Convention relative aux droits des personnes handicapées et à la *Convention relative aux droits de l'enfant*, permettant la présentation de plaintes, adopté en 2011. À cet effet voir *Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés*, 25 mai 2000, Doc off AG NU, 54^e sess, Annexe I, Doc NU A/RES/54/263 [Protocole facultatif CRDE] et le *Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées*, 13 décembre 2006, Doc off AG NU, 61^e sess, Doc NU A/61/611 [Protocole facultatif CRDP].

³⁹ Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESC) fait exception, car il a été créé par la *Résolution 1985/17* du 28 mai 1985 du Conseil économique, social et culturel, faisant ainsi de lui un organe subsidiaire de ce dernier. Néanmoins, ce comité est considéré comme un organe conventionnel, et le Conseil des droits de l'homme a demandé de rectifier son statut dans sa *Résolution 4/7* de 2006, ce qui a été fait par la *Résolution 8/2* dudit Conseil, adoptant un *Protocole additionnel* permettant à ce comité d'examiner des communications individuelles, le 18 juin 2008. Ce *Protocole* a été ouvert à signature en septembre 2009 et est entré en vigueur le 5 mai 2013. Voir « Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels célèbre l'entrée en vigueur du *Protocole facultatif* », en ligne : <http://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13297&LangID=F>>. Voir respectivement, *Examen de la composition, de l'organisation et des arrangements administratifs du Groupe de travail de session d'experts gouvernementaux chargé d'étudier l'application du Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels*, Rés CES NU, Doc off CES, 1985, 22^e séance, Doc NU CES/RES1985/17; *Rectification du statut juridique du Comité des droits économiques, sociaux et culturels*, Rés AG NU, Doc off HCR, 2007, 31^e séance, Doc NU A/HCR/RES/4/7; *Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Rés AG NU, Doc off AG NU, 2008, 28^e séance, Doc NU A/HCR/RES/8/2.

⁴⁰ Il s'agit d'une appréciation faite par les comités sur les progrès réalisés par l'État au titre d'un traité donné et des préoccupations relativement aux défis à relever.

⁴¹ Les observations générales sont une sorte de jurisprudence élaborée à titre d'interprétation des dispositions de la Convention dont ils ont la surveillance. Tel est le cas, par exemple, de l'*Observation générale n°16, Droit égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels* du Comité des droits économiques sociaux et culturels du 11 août 2005, interprétant l'article 3 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*. Ainsi en est-il également de l'*Observation n°31, La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte* du Comité des droits de l'homme du 26 mai 2004, dans laquelle le Comité précise que les « règles concernant les droits fondamentaux de la personne humaine sont des

repose dans la disparité en termes de mandats⁴², durée de sessions et méthodes de travail des organes conventionnels⁴³ : Pourtant,

compte tenu de l'universalité, de l'indivisibilité et de l'interdépendance des droits de l'homme, les organes conventionnels devraient œuvrer de concert, de manière complémentaire, afin de bien souligner que le cadre mis en place par les instruments relatifs aux droits de l'homme constitue un ensemble⁴⁴.

Dès lors, sans une coordination des organes créés, les traités relatifs aux droits de l'homme constitueraient, selon l'expression du professeur Pierre-Marie Dupuy, des « ferments de fragmentation », soit un phénomène considéré comme incompatible avec l'idée d'un « ensemble cohérent »⁴⁵.

La complémentarité des mécanismes veillant au respect des droits de la personne commande ainsi la recherche d'une synergie entre eux. Aussi, le *Processus de Dublin* préconise-t-il leur collaboration accrue, mais difficile, dans un réseau d'interactions, pour mieux s'informer afin de mieux dialoguer avec les États parties aux traités précités et les États membres de l'ONU dans le cadre de l'examen périodique universel. De même, la quête de rationalisation passe par une harmonisation des méthodes de travail et procédures suivies par ces mécanismes.

obligations *erga omnes* et que, comme indiqué au quatrième alinéa du préambule du *Pacte*, la *Charte des Nations unies* impose aux États l'obligation de promouvoir le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Voir respectivement, Comité des droits économiques sociaux et culturels, Observation générale n°16, *Droit égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels* (art. 3 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*), Doc off ESC, 2005, 34^e sess, Doc NU E/C12/2005/4 (2005); Comité des droits de l'homme, *La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte*, Doc Off Comité des droits de l'homme, 80^e sess, Doc NU CCPR/C/21/Rev1/Add13, (2004).

⁴² Si le Sous-comité de prévention de la torture peut effectuer des visites sur le terrain, une tendance se développe néanmoins dans le sens de la possibilité pour les comités de recevoir des plaintes ou communications individuelles, ce dont témoignent les protocoles additionnels aux conventions relative aux droits de l'enfant, aux personnes handicapées et le protocole additionnel au *PIDESC*. S'agissant des pouvoirs d'enquête, le Comité contre la torture, le Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et le Comité sur les disparitions forcées, ont une telle compétence. En ce sens, voir AG NU, *Réforme*, *supra* note 10. Pour les protocoles additionnels, voir respectivement, *Protocole facultatif CRDE*, *supra* note 38; *Protocole facultatif CRDP*, *supra* note 38; *Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Doc off AG NU, 63^e sess, Doc NU A/RES/63/117 (2008).

⁴³ Sur les attributions et la diversité des comités onusiens, voir, Instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, *Aperçu des méthodes de travail des organes conventionnels relatifs aux droits de l'homme concernant l'examen des rapports des États parties*, Doc off Instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, Doc NU HRI/MC/2013/2 (2013) [*Aperçu des méthodes de travail des organes conventionnels relatifs aux droits de l'homme concernant l'examen des rapports des États parties*]; *Application des instruments relatifs aux droits de l'homme*, Doc off AG NU, 68^e sess, Doc NU A/68/334 (2013) [AG NU, *Application des instruments*].

⁴⁴ HCDH, « Synthèse des recommandations des réunions intercomités », à la p 4, en ligne : http://2.ohchr.org/2.ohchr.org/.../ICMCompilationOfRecommendations052010_fr.

⁴⁵ Voir Pierre-Marie Dupuy, « Fragmentation du droit international ou des perceptions qu'on en a? » dans Huesa Vinaixa et Wellens, *supra* note 21 aux pp III-XXII.

A. L'établissement d'interactions plus poussées entre les mécanismes onusiens de surveillance et d'autres acteurs pour la mise en œuvre du droit international

Outre les enjeux liés au poids du politique au sein de l'ONU et dont témoigne le processus intergouvernemental sur le renforcement des organes conventionnels⁴⁶, le contrôle exercé par les mécanismes onusiens fait face à des difficultés pouvant être analysées en une double catégorie. En effet, si certaines d'entre elles sont liées au régime des rapports étatiques, d'autres ont trait à la diversité même du système où existe le risque que les organes de traités, l'EPU et les procédures spéciales exercent leurs compétences en doublons. Conscient de ce fait, le Conseil des droits de l'homme, dans sa *Résolution 5/1* du 18 juin 2007, paragraphe 3 f) de l'annexe, a prévu que l'EPU devrait « [c]ompléter les autres mécanismes relatifs aux droits de l'homme sans faire double emploi et apporter ainsi une valeur ajoutée »⁴⁷. À cet égard, c'est notamment au titre du « dialogue constructif » et des recommandations faites aux États que les interactions entre ces mécanismes sont marquées⁴⁸. Pour mieux bonifier ses potentialités, le *Processus de Dublin* mise particulièrement sur le renforcement des liens institutionnels non seulement entre les mécanismes et autres institutions des Nations unies, mais aussi quant aux organisations non gouvernementales.

1. LE DIALOGUE CONSTRUCTIF : UN PROCESSUS INCLUSIF IMPLIQUANT L'ACTION COMMUNE D'UNE DIVERSITÉ DE MÉCANISMES POUR LA PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS

La promotion du dialogue constructif appelle une remarque avant de mettre en relief les formes de synergies voulues par la réforme.

Au demeurant, la notion de « dialogue constructif » n'est pas clairement définie au sein du système onusien. Pourtant, dans la mesure où l'Organisation a été créée pour « le maintien de la paix et la sécurité internationales », « développer des relations amicales entre les nations » et pour réaliser la coopération internationale « en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, de sexe, de langue ou de religion », il paraît logique que le « dialogue » soit au cœur du système appelé à « accepter des principes et instituer des méthodes garantissant qu'il ne sera pas fait usage de la force des armes, sauf dans l'intérêt commun »⁴⁹. Au passage, du point vue

⁴⁶ Service international pour les droits de l'homme, « Dernières nouvelles sur la réforme des organes de traités » (2012), en ligne: ishr.ch <http://www.ishr.ch/sites/default/files/hrm/files/hrmq-issue_4_2012.pdf> [SIDH].

⁴⁷ *Mise en place des institutions du Conseil des droits de l'homme*, Rés HRC 5/1, Doc off DG NU, 5^e sess, Doc NU A/HRC/RES/5/1 (2007) [*Résolution 5/1*].

⁴⁸ Sur ce point, Rodley procède à une étude chiffrée des recommandations du Conseil qui s'inspirent de celles des organes conventionnels. Voir Rodley, *supra* note 31 à la p 329.

⁴⁹ Voir le préambule et l'article premier de la *Charte des Nations unies*, 26 juin 1945, RT Can 1945 n^o7.

épistémologique, l'expansion du dialogue constructif fait penser aux débats concernant les liens entre *droit*, *discours* et *connaissance*, menés par des auteurs relativement à l'influence, sur la science juridique, d'autres disciplines des sciences humaines et sociales, dont les sciences du langage⁵⁰.

Au demeurant, les mécanismes veillant au respect des droits de la personne ont particulièrement contribué à promouvoir le dialogue avec l'État. En effet,

bien que cela ne soit pas envisagé dans les traités, les organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme ont tous adopté la pratique, introduite par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale en 1972, consistant à examiner les rapports des États parties en présence de représentants de l'État concerné⁵¹.

Il figure parmi les principes et les modalités devant guider le Conseil des droits de l'homme dans le processus d'Examen périodique universel⁵². Son champ lexical (dialogue authentique, forum, débats, réunion, table de concertation, échanges, communication, etc.) se trouve dans de nombreux actes adoptés au sein de l'ONU, dont le *Rapport de la Haut-Commissaire Pillay sur le renforcement du système des traités* dans lequel le Secrétaire général de l'Organisation souligne l'importance des organes conventionnels pour le « dialogue et le débat »⁵³. Moyen de promotion de la coopération internationale en matière des droits de l'homme⁵⁴, ce dialogue, en tant que construction, serait pour les acteurs ce que le professeur Vittorio Villa appelle une

⁵⁰ Sur ce point, voir Martti Koskeniemi, *La politique du droit international*, Paris, Pedone, 2007; Charalambos Apostolidis, *Doctrines juridiques et droit international : critique de la connaissance juridique*, Paris, Eyrolles, 1991 aux pp 398-407; Vittorio Villa, « La science juridique entre descriptivisme et constructivisme », dans Paul Amssek, dir, *Théorie du droit et science, séminaire du Centre de philosophie du droit*, 1^{er} éd, Paris, PUF, 1994 aux pp 281-291 [Villa]; Günther Teubner et Nathalie Boucquey, « Pour une épistémologie constructiviste du droit » (1992) 47.6 *Annales Économies, Sociétés, Civilisations* 1149.

⁵¹ « Le « dialogue constructif » engagé avec la délégation de l'État partie dont le rapport est à l'examen, et l'adoption d'« observations finales » dans lesquelles le Comité constate les progrès accomplis et indique à l'État partie les domaines où des efforts sont nécessaires » constituent les deux éléments de la démarche d'examen du rapport étatique. Instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, *Rapport sur les méthodes de travail des organes conventionnels relatives au processus de présentation de rapports par les États parties*, Doc off Instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, (2011), Doc NU HRI/ICM/2011/4 aux pp 9 et 18 aux para 17 et 51 [Instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, *Rapport sur les méthodes de travail*].

⁵² Voir *Résolution 60/251*, *supra* note 29; *Résolution 5/1*, *supra* note 47 aux para 3 et 18

⁵³ « Les organes de traités constituent un cadre de travail unique pour le dialogue et le débat sur les changements de politiques et de lois nécessaires pour améliorer la justice sociale et le développement équitable. Ils guident et aident les États à atteindre ces objectifs par une meilleure protection des droits de l'homme. De plus, par leur analyse rigoureuse et complète de la situation des pays, ils peuvent agir comme des outils d'alerte précoce. Les États ont créé ces organes afin de garantir que les droits des individus ne restent pas un idéal et un engagement non accompli. Ils sont le lien indispensable entre les normes universelles et les individus qu'ils sont censés responsabiliser et protéger ». AG NU, *Réforme*, *supra* note 10 à la p 16.

⁵⁴ *Rapport sur le renforcement de la coopération internationale dans le domaine des droits de l'homme*, préparé par Emmanuel Decaux, ancien Rapporteur du Groupe de rédaction du Comité consultatif, et mis à jour par Laurence Boisson de Chazournes, nouvelle Rapporteuse, Doc off AG NU, 8^e sess, Doc NU A/HRC/AC/8/3 (2011) à la p 10 [*Rapport sur le renforcement de la coopération internationale*].

« mise en commun d'activité »⁵⁵, l'expression laissant entendre une pluralité d'interlocuteurs. En ce sens, il importe de se pencher sur les raisons pour lesquelles ces mécanismes doivent mettre en commun leurs activités.

Les attributions des mécanismes chargés de veiller au respect des droits de la personne expliquent le besoin des interactions ici encouragées. En effet, soumises au principe de l'effet relatif des traités codifié à l'article 34 de la *Convention de Vienne*⁵⁶ du 23 mai 1969 sur le droit des traités entre États, les compétences des comités ne peuvent s'exercer qu'à l'endroit des États parties. S'agissant de procédures spéciales, ces mécanismes tirent leurs origines dans les procédures publiques (*Résolution 1235*) et confidentielles (*Résolution 1503*) de la Commission des droits de l'homme⁵⁷. Ils « consistent à confier à un rapporteur spécial ou à un groupe de travail le soin de traiter soit d'une catégorie de violations des droits de l'homme dans le monde (procédures thématiques), soit de la situation globale des droits de l'homme dans un pays donné (procédures géographiques ou par pays) »⁵⁸. Le Conseil des droits de l'homme a repris ces procédures et se montre dynamique en la matière avec treize mandats par pays⁵⁹ et trente-six mandats thématiques⁶⁰, dont cinq des premiers et trois des seconds créés en 2011 et 2012.

⁵⁵ Villa, *supra* note 50 aux pp 281-291.

⁵⁶ *Convention de Vienne sur le droit des traités*, 23 mai 1969, 1155 RTNU 331 (entrée en vigueur : 27 janvier 1980).

⁵⁷ Sur l'historique des procédures spéciales voir Weber, *supra* note 1 aux pp 137-141; Marina Eudes « De la Commission au Conseil des droits de l'homme : vraie réforme ou faux-semblant? » (2006), 52 *Annuaire français de droit international* 599 à la p 612; Thomas Buergenthal et Alexandre T Kiss, *La protection internationale des droits de l'homme*, Engel, Kehl-Strasbourg, 1991 aux pp 46-52.

⁵⁸ Eudes, *supra* note 57 à la p 612.

⁵⁹ Myanmar (mandat créé 1992), Cambodge (1993), Somalie (1993), Territoires palestiniens occupés (1993), Soudan (2009), Haïti (1995), République Démocratique de Corée (2004), la Côte d'Ivoire (2011), la République islamique d'Iran (2011), la République arabe syrienne (2011), Belarus (2012) et Erythrée (2012). Voir, « Procédures spéciales prises en charge par le Conseil des droits de l'homme. Mandats par pays », en ligne : 2.ohchr.org <<http://www2.ohchr.org/french/bodies/chr/special/countries.htm>>.

⁶⁰ Les mandats thématiques couvrent des droits civils et politiques, mais aussi, économiques, sociaux et culturels. Ce sont : environnement sûr, propre, sain et durable (2012), ordre démocratique international et l'équité (2011), la vérité, la justice et la réconciliation et les garanties de non-répétition (2011), droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises (2011), les disparitions forcées ou involontaires (mandat créé en 1980), exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires (1982), la torture (1985), la liberté de religion ou de conviction (1986), vente d'enfants, la prostitution des enfants et pornographie impliquant des enfants (1990), la détention arbitraire (1991), liberté d'opinion et d'expression (1993), le racisme, la discrimination raciale (1993), l'indépendance des juges et des avocats (1994), la violence contre les femmes (1994), les déchets toxiques (1995), le droit à l'éducation (1998), l'extrême pauvreté (1998), les migrants (1999), le droit à l'alimentation (2000), le droit au logement convenable (2000), les défenseurs des droits de l'homme (2000), les politiques de réforme économique et dette extérieure (2000), les populations autochtones (2001), personnes d'ascendance africaine (2002), la santé physique et mentale (2002), les personnes déplacées dans leur propre pays (2004), la traite des êtres humains (2004), les mercenaires (2005), les questions relatives aux minorités (2005), la solidarité internationale (2005), la lutte antiterroriste (2005), les sociétés transnationales (2005), l'eau potable et assainissement (2007), les formes contemporaines de l'esclavage (2007), les droits culturels (2009), réunion et association pacifiques (2010), la discrimination à l'égard des femmes (2010). Voir HCDH, « Procédures spéciales prises en charge par le Conseil des droits de l'homme », en ligne : 2.ohchr.org <<http://www2.ohchr.org/french/bodies/chr/special/countries.htm>>.

À l'instar des organes conventionnels, les mandats thématiques n'ont pas tous les mêmes compétences. Si dans de nombreux cas, « *the main activities of the mandate-holders consist of on-site fact-finding, communicating complaints, and developing jurisprudence* »⁶¹, certains mandats thématiques, qualifiés de « procédures thématiques de réaction » par Olivier de Frouville, ont une compétence particulière consistant à examiner des plaintes⁶².

En adressant des alertes rapides, en faisant des interventions urgentes, effectuant des visites *in situ* ainsi que des études et en élaborant des rapports concernant des violations flagrantes et systématiques⁶³, et, pour celles ayant cette compétence, en transmettant aux États des communications individuelles, les procédures spéciales exercent de telles attributions à l'échelle mondiale. C'est dire que le champ de compétence géographique illimité des procédures spéciales les

rend complémentaires des organes de supervision des traités, en permettant la surveillance d'un certain nombre d'États qui n'ont pas ratifié les instruments internationaux de protection des droits de l'homme, ou accepté la compétence du comité pertinent pour recevoir des plaintes individuelles⁶⁴.

Même si la question du suivi, par l'État, des recommandations de ces procédures peut montrer les limites de ces dernières, cette complémentarité est d'autant plus utile que tous les traités relatifs aux droits de l'homme ne font pas l'objet d'une ratification par un nombre très élevé d'États. Par exemple, alors que les comités des droits des femmes et des droits de l'enfant ont une étendue large compte tenu du nombre d'États ayant ratifié la *Convention internationale relative aux droits de l'enfant*⁶⁵ et la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, tel n'est pas le cas pour d'autres, comme le comité veillant au respect de la *Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants*⁶⁶. C'est cette diversité tant des organes conventionnels que des procédures spéciales auxquels s'ajoute l'EPU que le Haut-Commissariat au droit de l'homme (ci-après « HCDH » ou « Haut-Commissariat ») souhaite rationaliser afin que ces derniers puissent présenter plus de cohérence.

⁶¹ Phillip Alston, « Hobbling the Monitors : Should UN Human Rights Monitors be Accountable? », (2011) 52 *Harv Int'l LJ* 563 à la p 570.

⁶² En effet « à partir de 1987, une dichotomie empirique est apparue entre les procédures thématiques habilitées à examiner des communications faisant état de violation des droits de l'homme et celles qui n'ont pas cette capacité », Olivier de Frouville, *Les procédures thématiques : une contribution efficace des Nations unies à la protection des droits de l'homme*, Paris, Pedone, 1996 à la p 16 [de Frouville].

⁶³ Pour quelques exemples de réaction des procédures spéciales dans des cas de violation flagrantes des droits de la personne, voir Bertrand G Ramcharan, *The Protection Roles of UN Human Rights Special Procedures*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

⁶⁴ de Frouville, *supra* note 62 à la p 119.

⁶⁵ *Convention relative aux droits de l'enfant*, *supra* note 38.

⁶⁶ Sur le nombre d'États parties aux principales conventions relatives aux droits de la personne, voir *Aperçu des méthodes de travail des organes conventionnels relatifs aux droits de l'homme concernant l'examen des rapports des États parties*, *supra* note 43, Tableau 1.

Sur ce point, le *Processus de Dublin* procède à une coordination des mécanismes pour améliorer le dialogue constructif entre États et organes de traités de deux manières. D'une part, la réforme propose d'aligner les directives des comités en ce qui concerne le moment précis du dialogue : un maximum de deux réunions (de six heures) sur deux jours consécutifs, une utilisation optimale du temps en recourant à des questions ciblées et préparées notamment par des rapporteurs organisées par pays ou par thèmes. Les organes conventionnels sont ainsi encouragés à préparer leurs listes de questions en tenant compte de préoccupations d'autres mécanismes, c'est-à-dire celles formulées dans les rapports établis par d'autres organes conventionnels, des procédures spéciales et dans le cadre de l'EPU. Ces points ne sont pas contestés par les organes conventionnels, même si certains d'entre eux se montrent attachés à leurs méthodes de travail jugés par eux déjà conformes aux propositions de la Haut-Commissaire⁶⁷.

Par ailleurs, il est prévu un contrôle strict du temps de paroles tant pour la délégation étatique que pour les membres du comité. Ce qu'il importe de retenir, c'est que la réforme ne veut pas de beaux parleurs, mais de bons communicateurs capables d'engager un dialogue « uniquement sur les sujets les plus importants relatifs aux droits de l'homme et [au] suivi que les États parties donnent aux observations finales précédentes »⁶⁸. Cette proposition semble avoir la vertu de permettre aux représentants des États et aux membres de comités de mieux planifier leurs interventions, car peu de place est laissée à l'improvisation, les directives devant être écrites. Mais à l'évidence, il s'agit d'un exercice qui exigera des acteurs du temps pour s'y habituer, alors que les délégations ne sont pas toujours d'une qualité de nature à faciliter des échanges fructueux.

De plus, c'est au niveau de la préparation et du suivi du dialogue constructif que la synergie voulue prend tout son sens. En effet, la réforme mise sur le besoin d'interactions plus poussées entre les mécanismes de surveillance des droits de l'homme non seulement quant au partage d'informations, mais aussi en recourant, le cas échéant, aux observations finales et constatations d'organes de traités, aux recommandations de procédures spéciales et à celles du Groupe de travail de l'EPU afin que le dialogue puisse tourner autour de questions prioritaires, objet de « préoccupations croisées » des mécanismes onusiens. C'est une recherche de cohérence visant à inciter ces derniers à mieux dialoguer avec l'État partie et/ou membre des Nations unies sur des manquements aux obligations conventionnelles ainsi que sur des violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme.

Advenant l'adoption du calendrier permanent⁶⁹, cette proposition pourrait inciter les États à collaborer avec les mécanismes onusiens et ce, dans la mesure où ils auraient à répondre aux questions d'organes de traités chaque année et à tous les quatre ans dans le cadre de l'EPU. Cette promesse de la réforme réside dans la complémentarité des attributions des divers mécanismes de surveillance et dans la

⁶⁷ AG NU, *Réforme*, supra note 10 aux pp 4-6.

⁶⁸ *Ibid* à la p 63.

⁶⁹ Sur la proposition d'un Calendrier permanent, voir la partie I.B.1, ci-dessous.

prise en compte de la situation de l'État sous examen. À cet égard, l'exemple de la République d'Haïti peut aider à illustrer ce propos.

En effet, cet État membre des Nations unies a ratifié six des neuf principaux traités relatifs aux droits de l'homme⁷⁰ et s'est montré peu dynamique en matière de soumission de rapports, comme l'atteste le tableau du Haut-Commissariat des droits de l'homme sur l'état des ratifications⁷¹, alors que le pays connaît de grandes difficultés quant à l'application du droit en général⁷². Après le coup d'État de 1991, dans la foulée de l'action de l'ONU en faveur de la démocratisation, la situation des droits de l'homme allait faire l'objet d'un mandat de procédure spéciale. Par ailleurs, dans le cadre des missions confiées aux opérations de maintien de la paix en Haïti⁷³, le Conseil de sécurité des Nations unies accorde une importance particulière aux droits de l'homme et à la construction de l'État de droit dans ce pays⁷⁴, démarche exprimée par l'existence des sections « Justice » et « Droits de l'homme » au sein de la Mission des Nations unies pour la stabilisation d'Haïti (MINUSTAH)⁷⁵. Comment tous ces acteurs interagissent-ils pour évaluer le respect, par cet État retardataire, de ses obligations en matière des droits de l'homme? La lecture des rapports de l'expert indépendant des Nations unies sur la situation des droits de l'homme en Haïti, des documents établis par le Haut-Commissariat dans le cadre de l'EPU et des observations finales du

⁷⁰ Haïti a ratifié le *PIDESC* le 31 janvier 2012, mais se montre peu enclin à ratifier son protocole additionnel permettant la réception des plaintes, ni la *CAT* et la *CED*. Sur l'état des ratifications des conventions relatives aux droits de la personne, voir HCDH, « Les organes chargés des droits de l'homme » en ligne : [ohchr.org <http://www.ohchr.org/FR/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>](http://www.ohchr.org/FR/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx).

⁷¹ Haïti a soumis un rapport au Comité des droits de l'homme en 1996, un rapport au comité des droits de l'enfant en 2001 et un rapport groupé au Comité des droits des femmes en 2009, alors qu'elle a ratifié depuis 1981 la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*. Voir « Les organes chargés des droits de l'homme », état de soumission de rapports aux organes de traités des droits de l'homme, en ligne : [ohchr.org <http://www.ohchr.org/FR/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>](http://www.ohchr.org/FR/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx).

⁷² Voir la partie II. B, ci-dessous.

⁷³ Voir sur la Mission des Nations unies en Haïti (MINUHA : septembre 1993 - juin 1996) Rés CS 867, Doc off CS NU, 1993, 3282^e séance, Doc NU S/RES/867 et Rés CS 940, Doc off CS NU, 1994, 3412^e séance, Doc NU S/RES/940. En ce qui concerne la création de la Mission d'appui des Nations unies en Haïti (MANUH 28 juin 1996 - 31 juillet 1997) et la Mission de transition des Nations unies en Haïti (MITNUH : juillet 1997 - novembre 1997), voir respectivement Rés CS 1063, Doc off CS NU, 1996, 3676^e séance, Doc NU S/RES/1063; Rés CS 1123, Doc off CS NU, 1997, 3806^e séance, Doc NU S/RES/1123. Voir également les résolutions créant la Mission de police civile des Nations unies en Haïti (MIPONUH : novembre 1997 - mars 2000) et l'opération en cours, Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH), respectivement, Rés CS 1141, Doc off CS NU, 1997, 3837^e séance, Doc NU S/RES/1141 et Rés CS 1542, Doc off CS NU, 2004, 4961^e séance, Doc NU S/RES/1542.

⁷⁴ Selon le professeur Yves Daudet, « L'importance [...] attachée au respect des droits de l'homme dans la société internationale actuelle, la prise en compte de cet élément dans les politiques publiques d'aide au développement et la mise en œuvre, aussi bien par les Nations unies que par l'OEA, d'actions tendant à favoriser l'installation d'institutions démocratiques sont autant d'éléments qui expliquent le rôle joué en Haïti par chacune de ces organisations ». Yves Daudet, « L'ONU et l'OEA en Haïti et le droit international », (1992) 38 *AFDI* 89 à la p 89.

⁷⁵ MINUSTAH, « Activités », en ligne : [minustah.org <http://minustah.org/>](http://minustah.org/). Voir aussi, Namie Di Razza, *L'ONU en Haïti depuis 2004 : Ambitions et déconvenues des opérations de paix multidimensionnelles*, Paris, L'Harmattan, 2010.

CEDAW de 2009 permettent de répondre à cette question.

Mécanisme sans précédent dans l'histoire de la protection internationale des droits de la personne, l'Examen périodique universel a été mis en place en 2006 par la *résolution 60/251* portant création du Conseil des droits de l'homme remplaçant la Commission des droits de l'homme⁷⁶. Contribuant à promouvoir les droits de l'homme, l'EPU a pour objectif ultime « d'améliorer la situation des droits de l'homme dans tous les pays et de traiter des violations des droits de l'homme, où qu'elles se produisent »⁷⁷.

Ce mécanisme, parce qu'il est fondé, entre autres, sur la *Charte des Nations unies*, la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels l'État est partie⁷⁸, entre dans une logique naturelle d'interaction avec les comités et procédures spéciales onusiens. Aussi, les instruments conventionnels permettent-ils l'implication des comités lors des sessions de l'EPU alors que les procédures spéciales y trouvent également une place au titre de la surveillance exercée sur le fondement de la *Charte de l'ONU* et la *Déclaration universelle des droits de l'homme*. Outre la base juridique de l'EPU, ce sont ces modalités qui impliquent la recherche d'une coordination entre les divers mécanismes.

Sur ce point, le paragraphe 15 b) de la *Résolution 5/1* du 18 juin 2007 prévoit que l'EPU se basera, entre autres, sur :

une compilation, établie par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, des renseignements figurant dans les rapports des organes conventionnels, des procédures spéciales, y compris les observations et les commentaires de l'État intéressé, et d'autres documents officiels des Nations unies, qui n'aura pas plus de 10 pages⁷⁹.

Le cas d'Haïti qui n'a adhéré qu'à un nombre limité de conventions, ou accusant un retard important dans la soumission des rapports apparaît concluant, avec une double démarche mise en œuvre par le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme et les comités onusiens.

S'agissant de la méthode adoptée par le Haut-Commissariat, lors du premier cycle de l'EPU en automne 2011, c'est l'expert indépendant sur la situation des droits

⁷⁶ *Résolution 60/251, supra* note 29.

⁷⁷ Chargé de promouvoir les droits de l'homme, le Conseil est appelé à « répondre aux violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme, faire des recommandations à l'Assemblée générale, et procéder à l'Examen périodique universel sur la foi d'informations objectives et fiables, du respect par chaque État, de ses obligations et engagements en matière de droits de l'homme de façon à garantir l'universalité de son action et l'égalité de traitement de tous les États ». Voir AG NU, *Mise en place du Conseil des droits de l'homme, supra* note 29; Christian Tomuschat, « Universal Periodic Review : A New System of International Law with Specific Ground Rules? », dans Ulrich Fastenrath and al, dir, *From Bilateralism to Community Interest*, Oxford, Oxford University Press, 2011; Idris Fassassi, « L'Examen périodique universel devant le Conseil des droits de l'homme des Nations unies », (2009) 79 *Revue trimestrielle des droits de l'homme* 739.

⁷⁸ Conseil des droits de l'homme, *Résolution 5/1, supra* note 52.

⁷⁹ *Ibid* au para 15.

de l'homme en Haïti, qui, en raison d'un nombre minimal d'observations finales concernant ce pays, a fourni des renseignements utiles concernant un certain nombre de violations pouvant avoir trait à des normes conventionnelles ou non conventionnelles, le document rédigé par le Haut-Commissariat renvoyant aux rapports soumis par ledit expert⁸⁰.

Quant à eux, les organes conventionnels font des références croisées dans le droit fil du principe de l'interdépendance des droits de la personne, pratique vivement promue par la réforme⁸¹ tant dans la préparation du dialogue constructif lors des examens périodiques que dans les suivis des recommandations faites à l'État. Par exemple, en l'absence de rapports à d'autres comités qui pourraient examiner le degré d'application, par l'État haïtien, des conventions ratifiées, le Comité pour l'élimination des discriminations à l'égard des femmes, qui a eu l'occasion d'examiner un rapport en 2009, profite de ce dernier pour encourager l'application d'autres conventions liant l'État, la ratification de conventions signées ou l'adhésion à d'autres conventions, l'idée étant qu'une chaîne de violations de traités entraîne la violation du traité au respect duquel veille un comité donné⁸². C'est dans cette quête de synergie que la réforme promeut l'adoption de déclarations communes et de prises de positions communes par les mécanismes onusiens de protection des droits de la personne.

À un autre niveau, les recommandations des organes, des procédures spéciales et du Groupe de travail sur l'EPU doivent, selon la réforme, structurer et orienter les programmes de coopération entre les États, les entités de l'ONU et l'Équipe pays, ainsi appelés à œuvrer avec les mécanismes pour la mise en œuvre du droit international⁸³. Toutefois, étant liées par le principe de spécialité comme l'a rappelé la Cour internationale de justice dans l'*Avis sur la licéité de la menace ou de l'emploi des armes nucléaires*⁸⁴ du 8 juillet 1996, ces institutions onusiennes devront agir conformément à leur acte constitutif. Aussi, la *Charte des Nations unies*, les domaines couverts par un traité donné et l'acte constitutif de l'institution membre de la famille des Nations unies constituent le fondement du renforcement des liens entre organes conventionnels et procédures spéciales avec les programmes et fonds. En réalité, la réforme cherche à instaurer une coopération internationale fondée sur les droits de la personne dans le droit fil des propositions du Conseil consultatif du Comité des droits de l'homme⁸⁵. N'est-ce pas sur ce terrain que la complémentarité

⁸⁰ Conseil des droits de l'homme, *Résumé établi par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme conformément au paragraphe 15 c) de l'annexe à la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme : Haïti*, Doc off AG NU, 12^e sess, Doc NU A/HRC/WG.6/12/HTI/3 (2011) [Conseil des droits de l'homme, *Résumé Haïti*].

⁸¹ Voir les mesures visant à une « méthodologie alignée pour le dialogue constructif entre les États parties et les organes de traités ». AG NU, *Réforme*, *supra* note 10.

⁸² CEDAW, *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes : Haïti*, Doc off Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, 43^e sess, Doc NU CEDAW/C/HTI/CO/7 (2009) [CEDAW, *Observations finales*].

⁸³ AG NU, *Réforme*, *supra* note 10 à la p 69.

⁸⁴ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires* (1996), Avis consultatif, CIJ Recueil 1996 à la p 226.

⁸⁵ AG NU, *Rapport sur le renforcement de la coopération internationale*, *supra* note 54.

prendrait un sens poussé au sein du système universel? En même temps, cette démarche suppose d'autres mesures, telles que de la formation, pour une plus grande prise en compte des capacités du personnel des agences et fonds en vue de l'intégration de la « dimension droits de l'homme » dans les programmes à mettre en œuvre sur le terrain. À cet effet, les États seront-ils prêts à financer le support technique auquel pense la Haut-Commissaire aux droits de l'homme? Rien n'est certain sur ce point, d'autant plus que, comme le montrent les débats entre les comités et les cofacilitateurs du processus intergouvernemental, certains États ne se montrent pas enthousiastes face à l'idée d'une augmentation des ressources, souhait pourtant presque unanime de la part des organes conventionnels⁸⁶.

Au demeurant, même si le dialogue constructif n'est pas en soi une caution garantissant le respect effectif des droits de la personne à l'échelle nationale, cette synergie présente l'avantage de permettre un rapprochement entre les mécanismes pour mieux discuter des progrès réalisés et défis rencontrés par les États dans la mise en œuvre de leurs obligations et engagements en matière des droits de l'homme. Tel qu'il est mentionné dans le rapport de la Haut-Commissaire Pillay, cette synergie peut permettre des observations finales ciblées des organes de traités, ainsi que des recommandations du Groupe de travail sur l'EPU. Cela est d'autant plus vrai puisque cette quête de cohérence ne vaut pas que pour la situation des droits de l'homme⁸⁷ au sein des États considérés comme « fragiles » par la réforme, qui cherche également à renforcer les mécanismes onusiens par une institutionnalisation de liens avec d'autres acteurs.

⁸⁶ Sur les enjeux politiques de la diplomatie internationale relativement au Processus de Dublin, voir Egan, *supra* note 32 aux pp 209-243; O'Flaherty, *supra* note 25 aux pp 319-335. AG NU, *Application des instruments*, *supra* note 43 aux pp 8-10; SIDH, « Update on treaty body reform », *supra* note 46.

⁸⁷ Sur ce point, l'examen du Canada en 2009, donne un exemple de la participation des organes conventionnels et des procédures spéciales à la procédure de l'EPU. En l'espèce, le rapport établi par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, après avoir mis en relief les recommandations faites par les comités onusiens compétents – dont le Comité contre la torture qui a appelé le Canada à ratifier le Protocole contre la torture – met en relief la coopération du Canada avec les procédures spéciales, comme l'attestent plusieurs visites reçues, dont celles du Groupe de travail sur la détention arbitraire en 2005 et du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones en 2004. Enfin, la référence aux informations reçues, tant d'organes conventionnels que de procédures spéciales, concernant des cas de violation de droits, illustre bien le poids de la complémentarité de ces mécanismes. Le rapport indique que « le Groupe de travail sur la détention arbitraire, le Rapporteur spécial sur le racisme et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale ont noté que, malheureusement, l'incarcération excessive des autochtones, des Afro-Canadiens et des membres des minorités ethniques – en particulier des femmes, comme le souligne le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes – était plus marquée qu'auparavant. Voir Conseil des droits de l'homme, *Compilation établie par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, conformément au paragraphe 15 b) de l'Annexe à la Résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme : Canada*, Doc off AGNU, 4^e sess, Doc NU A/HRC/WG.6/4/CAN/2 (2008) au para 15.

2. L'INSTITUTIONNALISATION DE LIENS AVEC D'AUTRES ACTEURS IMPLIQUÉS DANS LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT INTERNATIONAL DES DROITS DE L'HOMME

Une plus grande implication et une meilleure coordination d'acteurs – autres que les comités, les procédures spéciales et l'EPU dans la mise en œuvre du droit international des droits de l'homme – se trouvent au cœur des réflexions menées dans le cadre du processus de consultations lancées par le HCDH. Sont notamment concernées : les institutions nationales des droits de l'homme, les Équipes de pays et les organisations non gouvernementales. Une telle démarche ne va pas sans rappeler la question de la diversité des acteurs intervenant dans la mise en œuvre du droit international aux côtés des États et des organisations internationales, exigence résultant d'une « société internationale en mutation » qui est révélatrice du pluralisme devenu au cœur du système juridique international⁸⁸.

Considérant ce phénomène, il n'est pas inutile de rappeler qu'en 1949, dans l'affaire du *Comte Bernadotte*, la Cour internationale de justice a pris en compte le critère de « l'exigence de la vie internationale » pour reconnaître à l'Organisation des Nations unies la personnalité juridique internationale, l'habilitant ainsi à réclamer des dommages subis par ses agents⁸⁹. Il semble qu'aujourd'hui plus que hier, la montée en puissance des organisations non gouvernementales et les rôles joués par les institutions nationales des droits de l'homme attestent cette prise en compte d'autres acteurs dans la mise en œuvre du droit international⁹⁰. En ce sens, le *Processus de Dublin* apparaît raviver les débats sur l'étendue des droits et obligations que le système international attribue aux acteurs dits « parties prenantes ».

Selon les termes de la réforme, la rationalisation du système passerait également par l'institutionnalisation de relations en vue de permettre la participation des institutions nationales des droits de l'homme (INDH)⁹¹ et les organisations non gouvernementales (ONG). En fait, l'expertise développée par ces parties prenantes et les informations recueillies sur le terrain constituent des atouts dont le système veut exploiter le potentiel. C'est pourquoi il est proposé que les comités organisent des

⁸⁸ Sur ce sujet, voir notamment Laurence Boisson de Charzournes et Rostane Mehdi, *Une société internationale en mutation : quels acteurs pour une nouvelle gouvernance?*, Bruxelles, Bruylant, 2005 [Boisson de Charzournes et Mehdi]; Comtois-Dinel, *supra* note 22; AG NU, *Rapport sur le renforcement de la coopération internationale*, *supra* note 54; Martti Koskenniemi et Päivi Leino, « Fragmentation of International Law. Postmodern Anxieties? » (2002) 15 *Leiden J Int'l L* 553.

⁸⁹ Selon la Cour, « [l]es sujets de droit, dans un système juridique, ne sont pas nécessairement identiques quant à leur nature ou à l'étendue de leurs droits; et leur nature dépend des besoins de la communauté. Le développement du droit international, au cours de son histoire, a été influencé par les exigences de la vie internationale, et l'accroissement progressif des activités collectives des États a déjà fait surgir des exemples d'action exercée sur le plan international par certaines entités qui ne sont pas des États. Ce développement aboutit, en juin 1945, à la création d'une organisation internationale dont les buts et les principes sont énoncés dans la *Charte des Nations unies*. Pour atteindre ces buts, il est indispensable que l'organisation ait la personnalité internationale ». Voir *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies* (1949), Avis consultatif, CIJ rec 174 à la p 178.

⁹⁰ Voir AG NU, *Rapport sur le renforcement de la coopération internationale*, *supra* note 54.

⁹¹ Le rôle des INDH est traité dans la partie II. A, ci-dessous.

réunions avec ces acteurs dans le cadre de la préparation du dialogue constructif⁹², alors que ces derniers sont de plus en plus invités à se regrouper pour l'élaboration de rapports conjoints à communiquer aux comités onusiens. Cette proposition ne va pas sans rappeler le rôle joué par les ONG en tant que destinataires d'« informations crédibles et dignes de foi émanant d'autres parties prenantes à l'examen périodique universel »⁹³.

Aussi, ces acteurs pourront œuvrer comme partenaires des mécanismes onusiens de surveillance des droits de la personne, d'autant plus que, comme il est examiné ci-dessous, ces acteurs sont invités à entrer en relation avec l'État dans le but de renforcer les capacités de ce dernier. Néanmoins, des doutes persistent sur les possibilités d'une collaboration efficace entre ces divers acteurs⁹⁴, comme le montrent les inquiétudes exprimées relativement aux repréailles lors de la vingt-cinquième réunion des présidents de comités onusiens en mai 2013.

L'interaction entre les mécanismes onusiens de surveillance du respect des droits de la personne et ces parties prenantes dans la mise en œuvre du droit traduit à la fois l'évolution de la société internationale et le défi que constitue l'harmonisation des relations en son sein⁹⁵. Point de départ de cette dynamique, l'article 71 de la *Charte des Nations unies*⁹⁶ a servi de fondement à une participation plus accrue des ONG dans la diplomatie internationale et la mise en œuvre du droit international des droits de l'homme, même si, comme l'atteste le domaine humanitaire, la « coexistence est loin d'être harmonieuse »⁹⁷ entre États et acteurs non étatiques. Par ailleurs, la matière fait constater un paradoxe : des acteurs gagnent de plus en plus de droits, mais ne sont pas vraiment tenus par des règles contraignantes fondant leurs obligations, ce qui pourrait nuire à l'institutionnalisation souhaitée⁹⁸. En ce sens, il a été affirmé que : « [a]s long as they have real access to international debate, then they don't worry about their legal status »⁹⁹. En tout cas, il reste que les ONG, appelées à se regrouper pour des actions et prises de positions conjointes, constituent un point important dans la réforme qui invite d'ailleurs les États à trouver des moyens pour réparer ces défenseurs des droits de la personne.

⁹² AG NU, *Réforme*, supra note 10 aux pp 71-73.

⁹³ Conseil des droits de l'homme, *Résolution 5/1*, supra note 52 au para 15 c).

⁹⁴ Voir la partie II. A., ci-dessous.

⁹⁵ Sur la participation des ONG à la mise en œuvre du droit international, voir notamment Rostane Mehdi, « Mutations de la société internationale et adaptations institutionnelles : le grand défi », dans Boisson de Charzournes et Mehdi, supra note 88 aux pp 7-18; Michel Veuthey, « Le rôle des acteurs non-étatiques dans le respect du droit international humanitaire », (2009) AFRI 993; Steve Charnovitz, « Two Centuries of Participation : NGOs and International Governance » (1997) 118:2 Journal of International Law 183.

⁹⁶ L'article 71 prévoit que « Le Conseil économique et social peut prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence. Ces dispositions peuvent s'appliquer à des organisations internationales et, s'il y a lieu, à des organisations nationales après consultation du Membre intéressé de l'Organisation ». *Charte des Nations unies*, supra note 49, art 71.

⁹⁷ Emile Derlin Kengny, « États et acteurs non étatiques en droit international humanitaire », (2008) 21.2 RQDI 57.

⁹⁸ Voir AG NU, *Rapport sur le renforcement de la coopération internationale*, supra note 54.

⁹⁹ Conseil canadien de droit international, *Fragmentation : diversification et expansion*, supra note 20 à la p 10.

En tout état de cause, le renforcement des liens institutionnels entre, d'une part, les mécanismes onusiens de surveillance des droits de la personne et d'autres acteurs intervenant dans la mise en œuvre du droit international dans le cadre de la préparation du dialogue constructif et du suivi des recommandations, d'autre part, peut être vu comme une meilleure prise en compte du dialogue au service du respect des droits et libertés de la personne. Toutefois, bien que le Haut-Commissariat soit disposé à renforcer les services offerts aux mécanismes onusiens, il faudra attendre pour faire un bilan des réels impacts de l'interaction préconisée par la réforme, car, même si les mécanismes de surveillance ont exprimé leur attachement à cette proposition, dans la pratique, les effets du dialogue constructif sur le terrain devraient pouvoir contribuer à une meilleure protection à l'échelle nationale. Celle-ci implique une volonté politique et des capacités qui ne sont pas toujours au rendez-vous, comme l'illustre le problème de la soumission des rapports ainsi que la réticence des comités onusiens face à certaines propositions, alors que ceux-ci sont nécessaires à la révision des méthodes et procédures de travail qu'ils ont jusque-là suivies.

B. L'harmonisation des méthodes de travail et des procédures pour l'établissement des rapports et l'examen des communications individuelles : vers une convergence des pratiques?

Expression de la fragmentation, les méthodes et procédures de travail des comités onusiens sont une manifestation d'un manque de cohérence et de lisibilité du système¹⁰⁰. En effet, les directives pour la soumission des rapports (périodicité et modalités de présentation) sont l'expression des difficultés éprouvées par les États, ces derniers pouvant se trouver dans l'obligation de soumettre des rapports à plusieurs comités dans une même période, ce qui entraîne de lourdes conséquences sur le respect, par les États parties, de leur obligation en la matière.

En plus de ces directives disparates, la diversité qui caractérise le système actuel limite sa possible efficacité. Alors que certains comités voient croître leur charge de travail en raison de la ratification des traités ou l'adhésion d'autres États à ces derniers, le système n'a pas mis en place de mesures (calendrier de travail, nombre de sessions, augmentation des membres d'un comité selon le seuil de ratification) susceptibles de faciliter l'examen des rapports soumis à temps, de sorte qu'un retard important est accusé en la matière¹⁰¹. Par ailleurs, le manque de moyens financiers et humains a des répercussions sur le temps de réunion des comités. Dans la même veine, le système souffre d'un problème quant à l'accès des individus souvent

¹⁰⁰ Sur les méthodes de travail et les procédures adoptées par les comités dans le cadre de l'examen des rapports et des communications individuelles, voir, Instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, *Rapport sur les méthodes de travail*, supra note 51; Wouter Vandenhoele, *The Procedures Before the UN Human Rights Treaty Bodies: Divergence or Convergence?*, Antwerp, Intersentia, 2004.

¹⁰¹ AG NU, *Réforme*, supra note 10 aux pp 21-29.

peu ou pas informés de la procédure de soumission de plaintes, d'autant plus que pour celles soumises, leur examen n'est pas effectué avec diligence, ce qui a porté un auteur à parler de « délais déraisonnables [...] limitant de façon évidente l'efficacité et la légitimité du système »¹⁰².

Sur un autre plan, le système est confronté à un défi d'ordre normatif, car les observations finales et générales des comités doivent présenter un niveau de qualité susceptible de contribuer à la mise en œuvre des traités au niveau national. Dès lors, comment le *Processus de Dublin* a-t-il abordé ces difficultés en vue d'une meilleure coordination du système? Il semble que les propositions ont suivi deux voies. La première consiste à améliorer l'actuelle procédure à suivre par les États pour soumettre leurs rapports. La seconde consiste à chercher une cohérence normative dans l'élaboration, par les organes conventionnels, tant des observations générales et finales que des constatations.

1. FAIRE DU NEUF AVEC DU VIEUX : LA QUÊTE D'UNE AMÉLIORATION DES MÉTHODES ET PROCÉDURES POUR LA SOUMISSION ET L'EXAMEN DES RAPPORTS ÉTATIQUES

Avant le *Processus de Dublin*, des efforts de coordination ont été entrepris, ceux-ci visant tant à faciliter le partage des expériences et des méthodes de travail qu'à instaurer une certaine amélioration des procédures relatives à la soumission des rapports étatiques et des plaintes. Sur la question des échanges quant aux pratiques, ce sont les Réunions intercomités¹⁰³ – qu'on cherche difficilement à remplacer par les réunions de Groupes de travail thématique¹⁰⁴ – et les Réunions de présidents des comités¹⁰⁵ qui ont servi de forum de discussion. Pour leur part, les procédures spéciales se rencontrent lors d'une « Réunion annuelle » sous la direction d'un

¹⁰² Weber, *supra* note 1 à la p 291.

¹⁰³ Mises en place en 2002, les Réunions inter-comités rassemblent une fois par an les présidents et deux membres de chaque Comité afin de discuter spécifiquement de l'harmonisation de leurs méthodes de travail et des questions de réforme plus générales. À ce jour, douze Réunions inter-comités ont eu lieu, la dernière datant des 27-29 juin 2011.

¹⁰⁴ Il est à noter qu'en 2011, deux groupes de travail thématiques chargés respectivement de l'examen des informations liées aux communications individuelles – plaintes – et de celui des mesures prises par les États pour répondre aux observations finales des organes de traités. Voir, *Application des instruments relatifs aux droits de l'homme, Rapport des présidents des organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme sur leur vingt-troisième réunion*, Doc off AG NU, 66^e sess, Doc NU A/66/175 (2011) au para 24.

¹⁰⁵ Convoquée pour la première fois en 1983 par l'Assemblée générale, la Réunion des présidents des comités réunissait initialement, chaque année, les présidents de tous les organes créés en vertu d'organes internationaux relatifs aux droits de l'homme. C'est là une synergie entre les Comités, laquelle vise à « consulter certains intervenants extérieurs, échanger leurs expériences et discuter de thèmes d'intérêt communs ». Marina Eudes, « Les organes de surveillance des traités », dans Decaux, *Nations unies et les droits de l'homme*, *supra* note 5 à la p 258. À ce jour, 25 Réunions de présidents des comités ont eu lieu, la dernière, datant des 20-24 mai 2013, a été consacrée à l'examen du Rapport de la Haut-Commissaire Navi Pillay et permis l'adoption des « directives sur l'indépendance et l'impartialité des membres des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme dans l'exercice de leurs fonctions ».

Comité de coordination des procédures spéciales, créé en 2005. Ce dernier a pour mandat, entre autres, de

renforcer l'efficacité et l'indépendance des titulaires de mandats et faciliter leur tâche, rester à la disposition des titulaires de mandats pour échanger des expériences en matière de méthodes de travail, structurer l'échange d'informations et, en particulier, tenir les titulaires de mandats informés des activités de leurs collègues¹⁰⁶.

Comme il a été examiné ci-dessus, les deux types d'organes et l'EPU cherchent une coordination plus poussée afin de promouvoir une action plus productive dans la préparation et le suivi du dialogue constructif, grâce aux références croisées et les préoccupations ciblées de ces mécanismes tenant compte de recommandations respectives.

Quant aux procédures, la cinquième Réunion inter-comités et la dix-neuvième Réunion des présidents des organes ont adopté, en 2006, des « directives harmonisées pour l'établissement des rapports au titre des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, englobant le document de base commun et les rapports pour chaque instrument »¹⁰⁷. Suivant ces dernières, les États parties soumettent à tous les comités compétents un rapport contenant, d'une part, « un document de base commun », sorte d'éléments passe-partout renvoyant aux régimes politique, juridique et économique de l'État, à sa situation démographique; et, d'autre part, des « rapports spécifiques à chaque instrument » adressés à ces organes, bien que, lorsque certains comités (comme le Comité contre la torture) le veulent, des rapports peuvent répondre à des listes de questions à traiter.

Quant à l'examen des rapports étatiques, les comités ont déjà cherché à améliorer leurs méthodes sur divers points. D'abord, sous l'influence du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes qui l'a fait pour la première fois, les comités peuvent examiner l'application des conventions en l'absence même de rapport ni même de délégation étatique, dans le but d'inciter les États à participer au « dialogue constructif » souhaité par les comités. Il s'agit là de la procédure dite de « bilan ». Par ailleurs, s'agissant des rapports soumis en retard, les comités fixent, dans leurs observations finales, la date à laquelle ils doivent recevoir les rapports. En leur sein, des organes conventionnels ont adopté des mesures particulières de manière à renforcer le système des rapports. Outre les « listes de points à traiter » en vue d'un rapport ciblé, il s'agit de la désignation d'un Rapporteur de pays chargé d'élaborer le projet de liste devant faire l'objet de discussions dans un groupe de travail de présession. Enfin, les comités envisagent des procédures de suivi de leurs « observations finales ».

¹⁰⁶ HCDH, « Comité de coordination des procédures spéciales », en ligne : [www2.ohchr.org <http://www2.ohchr.org/french/bodies/chr/special/ccspecialprocedures.htm>](http://www2.ohchr.org/french/bodies/chr/special/ccspecialprocedures.htm).

¹⁰⁷ *Directives harmonisées pour l'établissement de rapports au titre des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, englobant le document de base commun et les rapports pour chaque instrument*, (2006) Doc off AG, Doc NU HRI/MC/2006/3 et Corr.1.

Sur la question de la procédure à suivre par les États dans le cadre de la soumission des rapports, le *Processus de Dublin* n'a pas vraiment permis d'innover, car les acteurs ont considéré que

les Documents de base communs constituent la colonne vertébrale du processus de présentation de rapports, que l'utilisation du Document de base commun simplifie la préparation et la présentation de rapports nationaux et que la mise à jour régulière du Document de base commun est une caractéristique essentielle du système¹⁰⁸.

Le Rapport préconise néanmoins

la standardisation de l'utilisation d'un Document de base commun, avec une procédure simplifiée de présentation de rapports spécifique par traité (aujourd'hui connue sous le nom de liste de points à traiter avant présentation de rapports par les comités respectifs), éléments de bonne façon de rendre tout le système des organes de traités plus efficace et rentable¹⁰⁹.

Ce rapport part du raisonnement selon lequel envoyer des listes de questions auxquelles l'État aurait à répondre serait plus susceptible de conduire à une dynamique dans la soumission et l'examen des rapports. La mise en œuvre de ces pratiques dépend, bien évidemment, des comités plutôt habitués à leurs propres méthodes de travail, ce qui laisse croire que la réussite de cette proposition pourrait prendre du temps.

Par contre, des propositions plus dynamiques, mais confrontés à la réticence des comités apparaissent et visent à gérer les problèmes de, faute de moyens, retard et de périodicité dans la soumission et l'examen des rapports étatiques et des plaintes. Au demeurant, il est à remarquer que cette situation prend de l'ampleur avec 480 plaintes, 626 rapports étatiques en souffrance en date d'avril 2012 et en raison du fait qu'environ 20% des États parties qui n'ont jamais remis de rapport initial à des comités (comme le Comité des droits de l'homme, le Comité contre la torture, pourcentage plus élevé pour le Comité sur les droits des travailleurs migrants et les membres de leur famille)¹¹⁰. À propos, la réforme prévoit un « Calendrier exhaustif de présentation de rapports » (CEPR), s'appuyant sur le modèle de périodicité de l'EPU.

Selon cette proposition, chaque État pourrait présenter au moins deux rapports chaque année à au moins deux comités veillant au respect de traités groupés par thème ou par catégorie de personnes visées, l'objectif étant d'aboutir à l'examen complet du degré du respect des traités sur le territoire des États parties au bout d'une période d'environ cinq ans. La proposition mise surtout sur la complémentarité des mécanismes et l'adoption de la procédure simplifiée de présentation de rapports spécifique par traité¹¹¹. Les organes de traités vacillent entre avantages et

¹⁰⁸ AG NU, *Réforme*, *supra*, note 10 à la p 57.

¹⁰⁹ *Ibid* à la p 58.

¹¹⁰ *Ibid* aux pp 23-24.

¹¹¹ Pour plus de détails techniques sur la répartition des sessions entre comités relativement au nombre d'États parties, le financement des sessions, voir AG NU, *Réforme*, *supra* note 10 aux pp 39-51.

inconvenients à son sujet. En effet, avantageux, le CEPR pourrait contribuer à une évaluation périodique de l'État par les organes de traités, sans avoir besoin de la procédure consistant à demander à un État examiné de fournir des réponses au comité concerné toutes les années ou deux. C'est d'autant plus pratique que la complémentarité voulue entre l'EPU et les organes de traités exige des mécanismes qu'ils agissent de façon ciblée, de sorte que l'État partie, à l'approche de l'EPU, pourrait répondre à des sujets de préoccupations communes pour mieux préserver son image, particulièrement devant le Conseil des droits de l'homme.

Par ailleurs, avec ce calendrier permanent, les comités connaîtraient avec prévisibilité leur charge de travail et pourraient se préparer adéquatement à cette fin. Cependant, et il peut s'agir là d'un désavantage, il leur faudrait redoubler d'efforts au cas où tous les États parties en viendraient à soumettre leurs rapports à temps. Il est vrai que le Haut-Commissariat se veut un chef d'orchestre avec beaucoup de dynamisme, mais dans ce concert, les comités et les États devraient jouer une partie importante de leur partition leur revenant. Ce fait est particulièrement dû à la souplesse de ce système où États et comités accusent tous des retards dans le respect de leurs obligations. Toutefois, d'autres paramètres – notamment le financement des sessions de travail, le renforcement des capacités de certains États et les ressources humaines – qu'implique la mise en place de ce Calendrier permanent demandent une volonté exemplaire des principaux acteurs du système. Cette réserve se fonde également sur le fait que l'examen des plaintes n'est pas compris dans ce calendrier, malgré le fait que des membres de Comités vont consacrer du temps à un tel examen. Il y a là un obstacle majeur compte tenu également du statut des membres des organes conventionnels qui ont d'autres fonctions extérieures au système.

S'agissant de ce type de contrôle avant le *Processus de Dublin*, la procédure, influencée par le Comité des droits de l'homme, s'est quasi juridictionnalisée avec un déroulement en trois phases. D'abord, la recevabilité de la plainte est à la charge d'un groupe de travail de pré-session ou d'un rapporteur. Par la suite, la décision finale est adoptée au cours d'une séance plénière du comité. Enfin, une procédure de suivi est établie quant au respect, par l'État, des recommandations formulées par les experts.

À la suite du processus de consultations sur le renforcement du système, deux propositions ont été retenues par la réforme. La première concerne un mécanisme de médiation, les acteurs considérant que cette piste n'est pas encore explorée, alors qu'elle pourrait présenter des avantages, notamment en termes de gestion du temps. Néanmoins, la pusillanimité de certains États en matière de protection des droits de la personne commande une certaine réserve, car ni juge, ni arbitre, la figure du médiateur entre l'État et les individus placés sous sa juridiction reste à préciser, même si la sensibilité de la matière des droits de l'homme pourrait laisser entrevoir l'utilité d'une telle perspective.

La seconde proposition, appuyée par les organes de traités, particulièrement par le Comité pour l'élimination de toutes les discriminations à l'égard des femmes, fait la promotion d'une approche coordonnée consistant à confier l'examen des plaintes à un Groupe de travail composé de membres de divers comités. La réforme

soutient cette proposition tout en suggérant, compte tenu de l'évolution de la tendance visant à confier à tous les comités des compétences pour recevoir des communications individuelles, que ce groupe de travail soit composé de membres de tous les comités. À cet effet, la réforme cherche encore ici, de par son discours et sa démarche, à unifier les organes en vue de lutter contre la fragmentation. Dans la foulée, ce Groupe de travail commun est conçu pour remplir une importante fonction dans la coordination du système. Cependant, les comités ne se montrent pas prêts à abandonner leurs pratiques en matière d'examen des communications individuelles. L'enjeu demeure la préservation de ce qui appartient, selon la termes employés par le professeur Dupuy, à « l'unité formelle » du droit international des droits de la personne, laquelle passe par la cohérence entre les observations générales, les observations finales et les constatations des comités saisies d'une plainte.

2. LA RECHERCHE D'UNE COHÉRENCE NORMATIVE PAR DES INTERACTIONS ENTRE LES MÉCANISMES DE SURVEILLANCE DES DROITS DE LA PERSONNE

Ces dernières années, la question de savoir de quelle manière la jurisprudence peut contribuer à la fragmentation ou à l'unité du droit international a fait l'objet d'importants travaux en doctrine. Si, pour certains, la diversité des mécanismes juridictionnels constitue un obstacle à une interprétation et donc une application univoque du droit, d'autres pensent, au contraire, que tel n'est pas le cas, « l'unité n'excluant pas le particularisme » et tout dépendrait « des représentations qu'on a de l'ordre juridique international »¹¹². C'est cette dernière voie que semblent suivre les orientations de la réforme, qui prône une double interaction entre les mécanismes onusiens eux-mêmes, d'une part, et, d'autre part, entre ceux-ci et les mécanismes régionaux existants.

S'agissant de la première forme, il a été considéré qu'« avec la multiplication des procédures de communications individuelles, il existe un besoin accru de cohérence dans la jurisprudence des organes de traités au sein des injonctions de leurs mandats d'organes de traités »¹¹³. La formule apparaît un peu ambiguë, mais l'idée est de faire en sorte que, dans l'élaboration des constatations à la suite de plaintes dont les organes conventionnels auront été saisis, ces derniers soient invités à tenir compte de d'autres observations générales ou constatations de pairs dans l'interprétation des dispositions des traités dont ils veillent au respect.

¹¹² Sur ces questions, voir Pierre-Marie Dupuy, « L'unité de l'ordre juridique international, Cours général de droit international public » (2002) 297 Recueil des cours Académie de droit international de la Haye 9 aux pp 258-265; Huesa Vinaixa et Wellens, *supra* note 21; Commission du droit international, *Fragmentation du droit international : difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international, rapport du Groupe d'étude de la Commission du droit international, établi sous sa forme définitive par Martti Koskenniemi*, Doc off AG NU, 58^e sess, Doc NU A/CN.4/L.682 (2006); Delas et al, *supra* note 20.

¹¹³ AG NU, *Réforme*, *supra* note 10 à la p 75.

Pour mieux comprendre l'esprit de cette proposition, il importe de citer au complet ce que le Rapport appelle la « valeur ajoutée de l'initiative » : elle vise au

développement de normes de protection cohérentes, garantissant la cohérence de la jurisprudence entre les organes de traités, au renforcement de l'interdépendance de tous les droits de l'homme et de leur défense devant la justice, à des résultats plus cohérents, profitant de l'expertise spécifique de chaque organe de traité, ce qui facilite l'application de décisions et points de vue d'organes de traités par les États parties et au développement d'approches de travail alignées de tous les organes de traités traitant des communications¹¹⁴.

À la lecture de ce paragraphe, le but recherché consiste en une certaine « cohérence » normative pour lutter contre les risques de dispersion que peut générer la diversité des organes. Cette préoccupation se traduit également par des perspectives de « directives communes » pour la rédaction des « observations finales ciblées », contenant « des recommandations concrètes et applicables » et d'observations générales plus claires et précises. Aussi, le processus encourage les comités à mettre à profit, sur une base commune impliquant le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, l'interprétation du droit au service de la protection des droits et libertés. En même temps, cette cohérence souhaitée doit pouvoir compter sur la complémentarité organique décrite plus haut.

En effet, comités onusiens, EPU et procédures spéciales sont invités à tout mettre en œuvre pour un suivi réciproque, le cas échéant, de leurs recommandations, observations et constatations¹¹⁵. Par ailleurs, cette complémentarité organique au titre de la surveillance du respect de la chose recommandée, observée ou constatée pourrait faire intervenir des mécanismes régionaux de protection des droits de la personne pouvant prendre des décisions ayant force de chose jugée.

Sur ce point, la réunion de Dublin de novembre 2011 a été l'occasion pour les acteurs de souligner que

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Aux termes du *Document de résultat de la réunion de Dublin II* en 2011, « les Organes de traités devraient collaborer plus étroitement avec les mandataires des Procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme. Une approche plus systématique consisterait à adopter le suivi des recommandations respectives, tout particulièrement en utilisant systématiquement en commun les questions prioritaires en ce qui concerne le pays et les situations thématiques. De même, les références aux et le suivi des recommandations et points de vue/opinions des organes de traités devraient être renforcés par les mandataires dans leurs rapports et leurs visites dans le pays ». Quant à l'EPU, il « peut contribuer au but général des organes de traités en fournissant un moyen aux termes duquel les États peuvent être encouragés à porter plus d'attention aux observations finales et points de vue/opinions/décisions des organes de traités, ratifier certains traités, retirer des réserves et soumettre des rapports de rappel. Les Organes de traités devraient considérer quelle est la meilleure façon de maximiser ces contributions par le truchement du partage régulier des informations. Les deux systèmes devraient fonctionner de pair afin d'améliorer les droits de l'homme sur le terrain. Les observations finales et points de vue/opinions/décisions déterminés avec spécificité permettraient d'accroître leur efficacité en tant que contributions à l'EPU tout comme la priorisation de l'ensemble des recommandations des organes de traités ». Voir Conseil des droits de l'homme, *Document de résultat*, *supra* note 1111 aux pp 8 et 9.

les Organes de traités devraient travailler plus étroitement avec les mécanismes régionaux des droits de l'homme sur des sujets tels la procédure, les méthodes de travail et la jurisprudence. À cet effet, des rencontres entre les membres des organes de traités et les membres des mécanismes régionaux devront être organisées périodiquement¹¹⁶.

Mais là encore, le financement des déplacements et de l'organisation de ces assises constitue un défi pratique.

En clair, la réforme appelle les organes conventionnels à interpréter et mettre en œuvre les traités en tenant compte, entre autres, de la jurisprudence des Cours européenne et interaméricaine des droits de l'homme ainsi que de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. La coopération entre organes régionaux et organes universels dans le domaine des droits de la personne est connue¹¹⁷, mais, en réalité, le « travail plus étroit » avec les mécanismes régionaux, en particulier la participation à des rencontres avec ces derniers, demeure une proposition onéreuse, mais qui témoigne de la tendance au rapprochement des acteurs œuvrant dans ce domaine.

Tout compte fait, le *Processus de Dublin* n'a pas seulement cherché à renforcer les mécanismes onusiens de surveillance des droits de la personne en préconisant une double complémentarité organique et normative au niveau international, plus ou moins accueillie par les acteurs internationaux. Elle a également misé sur les États pour la mise en œuvre de la réforme à l'échelle nationale.

II. La rationalisation au niveau national : des stratégies limitées visant au renforcement des capacités institutionnelles et à la création d'un mécanisme national de suivi

Il y aurait une part d'outrecuidance dans l'idée que le renforcement des mécanismes onusiens des droits de la personne pourrait passer par la simple rationalisation de méthodes, procédures et liens institutionnels plus poussés à l'échelle internationale. Car, même si de nombreux acteurs sont mis au service de la protection des droits de la personne, l'État souverain garde un rôle prépondérant à jouer en la matière.

À propos, la Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme mise sur le poids de la volonté des États :

il est clair maintenant plus que jamais que le renforcement dépend de la prise de décisions des États parties, des organes de traités et de mon Bureau dans leurs autorités respectives et en coordination les uns avec les autres. Pour permettre au système de fonctionner correctement, chacun doit jouer son rôle. Concrètement, cela signifie que des décisions très importantes doivent être prises par chacun, même au milieu d'une crise économique¹¹⁸.

¹¹⁶ *Ibid* à la p 8 au para 31.

¹¹⁷ AG NU, *Rapport sur le renforcement de la coopération internationale*, *supra* note 54.

¹¹⁸ AG NU, *Réforme*, *supra* note 10 à la p 105.

S'agissant de la volonté des États au sens de l'école volontariste – notamment appuyée par Dionizio Antiloti, qui est fondée sur la souveraineté et manifestée dans les traités¹¹⁹ – il est significatif de voir que la réforme n'a pas mentionné dans le rapport final les propositions¹²⁰ relatives aux réserves formulées par les États et à leur retrait, pourtant abordées à la Réunion Dublin II¹²¹. Il peut simplement être souligné que les États sont invités à agir sur le fondement des traités existants sans des mesures qui, comme en 2006, impliqueraient l'adoption d'un autre traité ou des modifications de traités antérieurs. Devant exécuter ces derniers de bonne foi conformément à la *Convention de Vienne* du 23 mai 1969 sur le droit des traités, les États sont néanmoins appelés à œuvrer aux échelles internationale et nationale en vue du renforcement du système.

À cette fin, la réforme compte sur les États pour financer les mesures envisagées et assurer une plus grande indépendance et impartialité des organes conventionnels en établissant un processus ouvert, transparent et impartial susceptible de permettre la présentation, aux élections des membres de comités, des candidatures de personnes compétentes – notamment en encourageant les candidatures féminines – et n'assumant pas de fonctions politiques. Néanmoins, il peut s'avérer difficile, dans certains cas, d'établir le degré d'indépendance et d'impartialité que pourrait garantir le fait simplement que les individus n'exercent pas de fonctions politiques en un temps donné. La proposition est légitime, mais exigerait que d'autres paramètres viennent concourir afin de renforcer ses vertus. En tout cas, l'indépendance des membres des comités onusiens est l'une des propositions de la Haut-Commissaire ayant eu des suites positives, les organes conventionnels ayant adopté, à Addis-Abeba en juin 2012, des principes directeurs relatifs à l'indépendance et à l'impartialité des membres des organes conventionnels (« *Principes directeurs d'Addis-Abeba* »)¹²².

Sur un autre plan, la réforme envoie la balle dans le camp du politique, mettant ainsi sa réussite en face de grands défis. Il s'agit notamment des mesures visant le renforcement des capacités internes avec, d'une part, une plus grande place à accorder aux institutions nationales des droits de l'homme, notamment en coopération avec le HCDH, et d'autre part, la mise en place d'un mécanisme national de suivi des recommandations et constatations des mécanismes onusiens de surveillance des droits

¹¹⁹ Ce volontarisme est au cœur du droit des traités, comme formulé très tôt par la Cour permanente de justice internationale dans l'*Affaire du Lotus* : « Le droit international régit les rapports entre les États indépendants. Les règles de droit liant les États procèdent donc de la volonté de ceux-ci, volonté manifestée dans des conventions ou dans des usages acceptés généralement comme consacrant des principes de droit et établis en vue de régler la coexistences de ces communautés indépendantes ou en vue de la poursuite de buts communs ». *Affaire du Lotus* (France c Turquie) (1927), CPJI (sér A) n°10 à la p 18.

¹²⁰ Selon le Rapport, les propositions retenues doivent « être compatibles avec et pouvoir être appliquées en même temps que d'autres propositions avec la possibilité de donner une vision cohérente de l'avenir du système des organes de traités contribuer à renforcer les organes de traités et permettre une promotion et une protection améliorées des droits de l'homme », Voir AG NU, *Réforme*, supra note 10 à la p 10.

¹²¹ Conseil des droits de l'homme, *Document de résultat*, supra note 11 à la p 5 au para 13.

¹²² *Application des instruments relatifs aux droits de l'homme, Rapport des présidents des organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme sur leur vingt-quatrième réunion*, Doc off AG NU, 67^e sess, Doc NU A/67/222 (2012).

de la personne. Ce sont ces deux points qui appellent des commentaires que le lecteur pardonnera d'être, d'un point de vue formel, moins longs que ceux développés relativement à la coordination au niveau international, qui appelait plus de commentaires.

A. Le renforcement des capacités de l'État entre coopération et institutionnalisation de partenariat avec des acteurs nationaux

Il ne faut pas perdre de vue qu'avant tout, c'est à l'État qu'il appartient d'œuvrer à la protection des droits de toute personne se trouvant sous sa juridiction. À cette fin, il doit prendre les mesures utiles à renforcer ses capacités dans le but de respecter ses obligations au titre du droit international des droits de l'homme. Le Rapport souligne d'ailleurs que « l'application des recommandations des organes de traités reste la responsabilité principale des États parties »¹²³. Néanmoins, comme il a été souligné relativement à l'interaction entre les mécanismes onusiens et d'autres acteurs œuvrant dans le domaine des droits de l'homme, les ONG et les institutions internationales des droits de l'homme sont devenus des partenaires avec lesquels l'État est invité à travailler sur des bases institutionnelles.

S'agissant du renforcement des capacités en matière de soumission des rapports, le HCDH prévoit, à la demande de l'État, aider notamment les institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme (INDH) afin que ces dernières puissent mieux contribuer au fonctionnement du système tel qu'envisagé avec le Calendrier permanent pour la soumission des rapports¹²⁴. Dans cette perspective, le HDCH compte sur des experts, membres des comités, pour la réalisation des séances de formation au niveau national.

En tant qu'organes de promotion et de protection des droits de l'homme dont l'importance a été soulignée avec force par la *Résolution 46/124*¹²⁵ du 17 décembre 1991, les INDH¹²⁶ sont particulièrement visées dans le Rapport sur la réforme. À mi-chemin entre l'État et la société civile, elles sont un prolongement national de « l'idée d'associer pouvoirs publics et représentants de la société civile »¹²⁷. Ces institutions,

¹²³ AG NU, *Réforme*, supra note 10 à la p 87.

¹²⁴ *Ibid* à la p 90.

¹²⁵ *Institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme*, Doc off AG NU, 75^e séance plénière, Doc NU A/RES/46/124 (1991).

¹²⁶ Sur l'historique, les compétences, actions et variété des INDH, voir Gérard Fellous, *Les institutions nationales des droits de l'homme : acteurs de troisième type*, Paris, Documentation française, 2006 en ligne : Commission nationale consultative des droits de l'homme < <http://www.cncdh.fr/sites/default/files/indh.pdf>>.

¹²⁷ Emmanuel Decaux, « Le dixième anniversaire des principes directeurs des institutions nationales des droits de l'homme dits "Principes de Paris" », (2003) 3 *Revue Droits fondamentaux* 11 à la p 13 en ligne : *Revue Droits Fondamentaux* <<http://www.droits-fondamentaux.org/IMG/pdf/df3edpdin.pdf>> [Decaux, « Le dixième anniversaire des principes »].

dont les rôles sont définis dans les *Principes de Paris*¹²⁸, œuvrent à la formation, la sensibilisation et surtout la diffusion dans le domaine des droits de la personne.

Selon les initiatives retenues, les INDH devraient bénéficier d'un soutien plus accru du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme afin que ces dernières puissent, d'une part, aider l'État partie à préparer les rapports à soumettre aux comités onusiens, et, d'autre part, contribuer à la mise en œuvre des recommandations, observations et constatations des mécanismes onusiens de protection des droits de la personne. En renforçant les capacités des INDH, le HCDH veut s'assurer que ces dernières soient pleinement outillées afin de soutenir les États dans le cadre des efforts à déployer pour la réussite de la réforme, en particulier ceux qu'implique l'adoption de mesures pour améliorer le système des rapports.

Au passage, il est à noter que, même avant la réforme, l'initiative de renforcement des institutions nationales a déjà été au cœur de l'action du HCDH. Tel est le cas de son action en Haïti relativement à l'Office de la protection du citoyen (OPC).

Prévu à l'article 207 de la *Constitution* du 29 mars 1987 et figurant parmi les « Institutions indépendantes », l'OPC est chargé de « protéger tout individu contre toutes les formes d'abus de l'administration »¹²⁹. Cette institution, qui a vu le jour dans un contexte de « violations des droits de l'homme en Haïti »¹³⁰, a connu des difficultés tant techniques que financières. Grâce à l'aide du HCDH, l'OPC a pu coprésider la Commission internationale d'enquête sur les événements survenus à la prison civile des Cayes le 19 janvier 2010, dans le droit fil de la recommandation de l'expert indépendant sur la situation des droits de l'homme en Haïti, relative à « l'ouverture d'un procès qui montrerait la détermination des autorités d'Haïti de lutter contre l'impunité »¹³¹.

Par ailleurs, le HCDH a aidé à la finalisation d'un texte de loi préparé par la Protectrice du citoyen et de la citoyenne. Désormais, avec l'adoption de la *Loi du 3 mai 2012 portant création et fonctionnement de l'OPC* référant à la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, aux traités relatifs aux droits de l'homme ratifiés par Haïti et aux *Principes de Paris*¹³², cet organe est devenu une INDH au sens desdits *Principes*. Envisagées du point de vue de la norme et des institutions, ces actions pour le renforcement de l'OPC, menées avec l'implication de l'expert

¹²⁸ *Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme*, *Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme*, Rés AG 48/134, Doc off AG NU, 48^e session, Doc NU A/RES/48/134 (1994); Decaux, « Le dixième anniversaire des principes », *supra* note 127.

¹²⁹ *Constitution de la République d'Haïti de 1987*, *Le Moniteur* n° 36, 28 avril 1987, aux pp 561 à 610, à l'art 207.

¹³⁰ République d'Haïti, *Loi portant organisation et fonctionnement de l'Office de protection du Citoyen* (en attente de promulgation) en ligne : Office protection du citoyen et de la citoyenne <<http://protectioncitoyenhaiti.org/>> [*Loi portant organisation de l'OPC*].

¹³¹ Michel Forst, *Rapport de l'expert indépendant sur la situation des droits de l'homme en Haïti*, Doc off Conseil des droits de l'homme, 17^e sess, Doc NU A/HRC/17/42 (2011) au para 66 [Conseil des droits de l'homme, *Rapport d'expert sur Haïti*].

¹³² *Loi portant organisation de l'OPC*, *supra* note 130.

indépendant des droits de l'homme en Haïti, traduisent la vertu de l'initiative de la réforme visant au renforcement des capacités nationales. Outre le soutien aux INDH, le Rapport recommande aux États de faciliter la participation de « la société civile désireux d'interagir avec les organes de traités »¹³³.

S'agissant des ONG, la préconisation de l'institutionnalisation d'un partenariat renforcé avec l'État mérite d'être saluée. En effet, alors qu'elles ont un rôle à jouer dans la formation, la sensibilisation et dans la construction d'une « opinion publique » susceptible d'inciter l'État à fonder ses actions et omissions sur le respect des droits de la personne, ces « parties prenantes » n'agissent pas toujours selon des objectifs institutionnels fixés en partenariat avec l'État.

Aussi, la mesure renvoie-t-elle à un paradigme des relations entre État et ONG, qui passerait par la définition du rôle à jouer par les ONG dans l'aide à apporter à l'État et aux mécanismes onusiens dans le cadre de la préparation des rapports à soumettre ou examiner, ainsi que du suivi des recommandations. Sur la valeur ajoutée de cette mesure, il apparaît qu'un manque de confiance à la base de tension existant parfois entre divers acteurs intervenant dans le domaine des droits de l'homme pourrait mettre en danger l'avenir des liens souhaités.

Par exemple, en Haïti où interviennent un nombre difficilement chiffrable d'ONG locales et internationales¹³⁴,

en ce qui concerne les ONG haïtiennes, l'expert indépendant a été frappé par le climat de défiance qui règne entre nombre d'entre elles et la section « droits de l'homme » de la MINUSTAH à Port-au-Prince, dont elles se disent coupées. L'expert indépendant s'interroge sur les raisons de cet état de fait et recommande que la plus grande attention soit apportée à restaurer des liens de travail et de coopération avec la société civile, gage d'une bonne démultiplication de l'action de la MINUSTAH en matière de protection¹³⁵.

Cette tension bat également son plein entre ONG locales, internationales et étrangères, d'autant plus que la collaboration entre les acteurs en matière des droits de l'homme et humanitaire est caractérisée par un climat de crise de confiance quasi généralisée¹³⁶.

¹³³ AG NU, *Réforme*, supra note 10 à la p 73.

¹³⁴ Alors que les ONG poussent comme des champignons dans le pays, il n'y a qu'un nombre limité d'ONG enregistrées auprès de l'organe public « Unité de coordination des activités des ONG ». Voir, Ministère de la planification et de la coopération externe, Unité de coordination des activités des ONG, *Liste actualisée des ONG actives en Haïti, exercice fiscal 2011-2012*, en ligne : Ministère de la planification et de la coopération externe <<http://www.mpce.gouv.ht/listeongactives.pdf>>.

¹³⁵ Conseil des droits de l'homme, *Rapport d'expert sur Haïti*, supra note 131 à la p 4 au para 12.

¹³⁶ Ernst Mathurin, Comprendre le déficit de participation des ONG haïtiennes au CLIO, Port-au-Prince, décembre 2008, aux pp 19-30, en ligne : Cadre Liaison Inter-ONG <http://www.pfhs.ch/doc/doc_fich/09.01%20CLIO%20et%20ONG%20ha%C3%AFtiennes.pdf>; Patrick Jean Baptiste, « Haïti-reconstruction : la pyramide des acteurs », *Haïti Press Network* (1^{er} juin 2010) en ligne: Haiti Press Network <http://www.hpnhaiti.com/site/index.php?option=com_content&view=article&id=106:haïti-reconstructionla-pyramide-des-acteurs&catid=8:societe&Itemid=14>; Grégoire Allix, « Reconstruction d'Haïti : le casse-tête de la corruption », *Le Monde* (2 février 2010) en ligne :

Une telle coopération dans le domaine des droits de l'homme révèle toute son importance, compte tenu des difficultés techniques auxquelles les États font face dans la soumission des rapports. Par contre, elle coûtera cher et les États membres des Nations unies devraient être prêts à la financer, désir non démontré dans le cadre du processus intergouvernemental, tel qu'il est révélé par le rapport précité du Secrétaire général sur la vingt-cinquième Réunion des présidents ayant eu lieu en mai 2013¹³⁷. Par ailleurs, compte tenu du contexte économique actuel, les enjeux liés à la politique des États faisant parfois bloc et souligné d'ailleurs dans le Rapport du Secrétaire général, laissent penser que la réforme rencontre de sérieux obstacles. Plus encore, comme mentionné dans le rapport du Comité consultatif sur la coopération internationale en matière des droits de l'homme cité plus haut, le renforcement des capacités nationales exigerait des actions transversales qui devraient réorienter la coopération vers d'autres domaines, c'est-à-dire, celui d'une coopération fondée sur les droits de l'homme¹³⁸ avec une focalisation sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement. Il s'agit là l'expression de la complexité du renforcement des capacités internes en vue d'une meilleure protection des droits et libertés, complexité qui pourrait expliquer par ailleurs les limites de la proposition invitant les États à créer un mécanisme national durable de coordination et de présentation de rapports.

B. La perspective de création d'un mécanisme national de coordination entre volonté politique et complexité de mise en œuvre du droit

La mise en place d'un mécanisme national durable de coordination et de présentation de rapports constitue une innovation de la réforme par rapport aux mesures envisagées auparavant. La Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme explique sa vision y relative en des termes parlants :

Au niveau national, je pense à un processus qui se met en place et qui signifie pour de nombreux États parties une grande amélioration dans la façon dont ils interagissent avec et bénéficient des organes de traités. Chaque État partie, conscient de toutes ses obligations de présentation de rapports dans le cadre des traités, sera encouragé à systématiser la préparation de ces rapports par la mise en place ou le renforcement d'un mécanisme national durable de coordination et de présentation de rapports et pourra organiser rationnellement son travail, y compris concernant les consultations nationales essentielles qui donnent vie au processus de présentation de rapports et lui donnent sa véritable essence en offrant la possibilité d'auto-évaluation, de révision des politiques et un système durable de dialogue national constructif¹³⁹.

Le Monde <http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2010/02/02/reconstruction-d-haiti-le-casse-tete-de-la-corruption_1300040_3222.html>; Jocelyn Coulon, « Haïti : la république des ONG », *La Presse* (8 octobre 2010) en ligne : *La Presse* <<http://www.lapresse.ca/opinions/201010/07/01-4330460-haiti-la-republique-des-ong.php>>.

¹³⁷ *Rapport sur la mise en œuvre des recommandations, supra* note 16.

¹³⁸ *Rapport sur le renforcement de la coopération internationale, supra* note 54.

¹³⁹ *Réforme, supra* note 10 à la p 12.

De par sa nature, il devrait être un organe exécutif, une « unité gouvernementale centrale responsable de tous les sujets liés au système de traités en général »¹⁴⁰, créé par décret ou par une loi et doté de d'attributions larges, faisant ainsi l'objet d'une liste longue : contribuer à la préparation des rapports étatiques à soumettre aux organes conventionnels; aider à la préparation du dialogue constructif avec ces derniers; œuvrer en collaboration avec les organes législatifs et judiciaires dans le cadre du suivi des recommandations, constatations et appels formulés par des comités, procédures spéciale et l'EPU; servir d'interlocuteurs/partenaires privilégiés de la communauté internationale en matière de surveillance des droits de la personne, veiller à la conformité des mesures législatives et administratives ainsi que celle des décisions judiciaires abordant les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme ratifiés par l'État; rassembler et propager les décisions de justice concernant le droit international relatif aux droits de l'homme; consulter périodiquement les acteurs des institutions nationales et de la société civile pour coopérer concernant les processus de présentation de rapports et d'application des décisions et recommandations des mécanismes onusiens; formation d'acteurs nationaux¹⁴¹.

Ce mécanisme apparaît comme porteur de promesses pour la promotion et la protection des droits de la personne à l'échelle nationale. En effet, avec les compétences voulues, il pourrait devenir un interlocuteur passe-partout au service de l'effectivité des droits et libertés reconnus à l'échelle universelle. Toutefois, au moins quatre défis semblent fonder des réserves sur l'efficacité de cet organe de coordination relativement à l'effectivité des droits et libertés.

Premièrement, la création de ce mécanisme national de coordination dépend de la volonté politique des États de sorte que si la proposition n'entre pas dans la liste des priorités de l'État, son avenir sera hypothéqué. Par ailleurs, sa création devra pouvoir compter sur les interactions entre pouvoirs exécutif et législatif qui, dans certains contextes nationaux comme Haïti, s'entendent difficilement en matière de politique des droits de l'homme. Deuxièmement, les compétences prévues de cet organe, bien que complémentaires, pourraient poser des difficultés d'interaction, notamment avec les INDH. En effet, à bien lire la proposition et les missions des INDH, ces deux institutions semblent avoir compétences pour mener des actions plus ou moins similaires. L'enjeu consiste donc à trouver les formules de collaboration entre ces deux institutions.

Troisièmement, un tel mécanisme exigera un budget proportionnel aux objectifs qui lui sont assignés. Dès lors – et cela rejoint la préoccupation précédente – faute de moyens, certains États ne confieront-ils pas ces attributions à leur INDH? Enfin, appelé à travailler de concert avec le législatif et le judiciaire, comment cet organe de nature politique pourra-t-il vaincre certaines difficultés causées parfois par des pratiques ancrées dans le système interne et qui mettent en danger le bon fonctionnement des institutions?

¹⁴⁰ *Ibid* à la p 91.

¹⁴¹ Sur ce point, voir AG NU, *Réforme*, *supra* note 10 aux pp 93-96; Conseil des droits de l'homme, *Document de résultat*, *supra* note 11 aux pp 23-25.

Sans vouloir généraliser l'exemple, la situation haïtienne permet de faire remarquer que, quoique très importante, l'institutionnalisation n'est qu'une étape dans la quête d'une meilleure protection des droits et libertés. L'actualité marquée par l'attitude du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire en Haïti (CSPJ) peut servir à illustrer ce propos.

En effet, il s'agit là d'une institution pour la mise en place de laquelle des acteurs de la société civile, la MINUSTAH et l'expert indépendant des Nations unies, ont beaucoup lutté dans le cadre de la réforme judiciaire en Haïti¹⁴². Après l'adoption, en 2007, de trois lois respectivement sur la Magistrature, l'École de la magistrature et le CSPJ¹⁴³ – ce dernier étant « l'organe d'administration, de contrôle, de discipline et de délibération du pouvoir judiciaire » – la réforme devait attendre. Car, faute de la nomination du Président de la Cour de cassation de la République, lequel est également président du CSPJ en vertu de la dernière loi, celui-ci n'a pu entrer en fonction qu'en juillet 2012¹⁴⁴. De nombreux acteurs nationaux et internationaux ont salué, avec raison, l'entrée en fonction de cette institution jugée alors prometteuse pour la protection des droits et libertés.

Pourtant, très tôt, cette institution est mise à l'épreuve dans deux affaires d'une grande importance pour la population haïtienne tout entière, ainsi que les mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme et l'Équipe pays concernant Haïti : la désignation des trois membres du pouvoir judiciaire devant siéger au Conseil électoral permanent créé à la suite d'un amendement constitutionnel controversé, d'une part; et, d'autre part, l'enquête, restée bloquée par le président de l'institution, sur la mort d'un juge, décédé après une réunion qui, selon le Sénat de la République d'Haïti, a eu lieu entre le président de la République, le premier ministre et le ministre de la justice, dans le but de le forcer à mettre fin à un dossier que le juge instruisait à la suite d'une plainte déposée contre l'épouse et le fils du président pour corruption¹⁴⁵.

La situation haïtienne permet de constater que, même si très importante, l'institutionnalisation n'est qu'une étape dans la quête d'une meilleure protection des droits et libertés. La première affaire le démontre. En effet, moins de deux semaines après l'installation du CSPJ, dans le cadre de la procédure devant conduire à la désignation de trois représentants du pouvoir judiciaire au Conseil électoral permanent, lui aussi attendu avec espoir pour la construction de la démocratie, quatre des neuf membres du CSPJ, comprenant le président, sans atteindre la majorité des voix exigée à l'article 13 de la *Loi* ayant créé cette institution¹⁴⁶, ont délibéré et

¹⁴² Voir Conseil des droits de l'homme, *Rapport d'expert sur Haïti*, *supra* note 131.

¹⁴³ République d'Haïti, *Loi créant le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire*, 20 décembre 2007, publiée au *Journal Le Moniteur* 112 à la p 20 [*Loi créant le CSPJ*].

¹⁴⁴ Jose Flécher, « L'installation du CSPJ : un pas vers l'État de droit? », *Le Matin* (13 juillet 2012) en ligne : <http://www.lematinhaiti.com/contenu.php?idtexte=31556&idtypetexte=36>.

¹⁴⁵ « Version officielle du rapport final de la commission spéciale d'enquête du Sénat sur la mort suspecte du juge Jean Serge Joseph », *Radio Kiskeya* (9 août 2013) en ligne : <http://www.radiokiskeya.com/spip.php?article9711>.

¹⁴⁶ *Loi créant le CSPJ*, *supra* note 143, art 13. « Le Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire se réunit au moins une fois par mois aux dates fixées dans les règlements internes et à l'extraordinaire, sur

communiqué trois noms sur une liste de douze candidats, jetant ainsi une vague de pessimisme sur la crédibilité du CSPJ et l'avenir de la lutte en faveur de l'État de droit dans le pays la réalité décrite par la presse étant que ces noms sont dictés par le président de la République¹⁴⁷.

Sans parler ici de la tourmente qu'a connue l'amendement de la *Constitution* du 29 mars 1987, avec des épisodes de textes faussés, articles modifiés sans l'aval de l'Assemblée nationale (Chambre des députés et Sénat réunis)¹⁴⁸, alors que ce processus a été appuyé par la communauté internationale, l'affaire du CSPJ, toujours dans l'impasse, informe sur les difficultés de mise en œuvre de certaines réformes, invitant ainsi à s'interroger sur l'influence des représentations et croyances sur l'application du droit et des institutions appelées à protéger les droits de la personne.

Cette démarche n'est pas la valorisation du relativisme culturel. Elle renvoie de préférence à la question de savoir dans quelles mesures la dimension culturelle du droit¹⁴⁹, son sens pour les acteurs d'une société donnée, ainsi que les valeurs que le droit désire concrétiser, peuvent influencer l'application ou non de ce dernier. Selon Miguel Reale, le droit est un « mélange de faits, de normes et de valeurs »:

on vérifie que l'homme, en tant que membre d'une collectivité, pratique et ne peut que pratiquer, constamment, des actes qui ont de la valeur pour lui-même et pour les autres, et que, dans la mesure où la personne de l'autre est impliquée, une exigence de mesure, de composition et d'harmonie s'impose. La norme juridique, pour cette raison, signale toujours un moment de pause, d'objectivité relative dans le déroulement des opérations sans cesse réalisées par les individus et par les groupes, représentant la forme positive de qualification axiologique du fait dans une conjoncture donnée. [...] Le droit est une synthèse ou intégration d' « être » (Sein) et de « devoir-être » (Sollen), du fait et de la norme, puisqu'il est le fait intégré dans la norme exigée par les valeurs à réaliser¹⁵⁰.

En ce sens, s'agissant de la construction de l'État de droit nécessaire à la protection des droits et libertés en Haïti, Gérard Barthélémy a tenté d'expliquer quelques difficultés du système par le fait que la culture juridique minimiserait la

convocation de son président ou sur demande de la majorité des membres toutes les fois que les circonstances l'exigent. Il ne peut délibérer qu'en présence de cinq (5) au moins de ses membres. Il se prononce à la majorité des voix. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante ».

¹⁴⁷ « Le CSPJ éclaboussé, son indépendance mise en cause dans le dossier du CEP permanent », *Radio Kiskeya* (25 juillet 2012) en ligne : Radio Kiskeya <<http://radiokiskeya.com/spip.php?article8999>>.

¹⁴⁸ Reynold Aris, « Amendement constitutionnel : l'ombre des crises », *Le Matin* (25 juillet 2012), en ligne : *Le Matin* <<http://www.lematinhaiti.com/contenu.php?idtexte=31793>>.

¹⁴⁹ « La culture juridique dominante recouvre l'ensemble des savoirs relatifs aux lois et aux institutions, aux rapports entre l'État et le citoyen, à leur formation au cours de l'histoire nationale et aux valeurs communes auxquels ils font appel. Elle constitue ce que l'on pourrait appeler un "fonds commun de culture" relatif au droit d'un pays », Chantal Kourilsky « Acculturation juridique et socialisation du sujet » (1991) 19 *Droit et Société* 273 à la p 275.

¹⁵⁰ Miguel Reale, « La science du droit selon la théorie tridimensionnelle du droit » dans *Mélanges en l'honneur de Jean Dabin, Tome I, Théorie générale du droit*, Paris, Sirey, 1963, 211 à la p 220; Miguel Reale, « La situation actuelle de la théorie tridimensionnelle du droit » (1987) 32 *Archives de Philosophie du droit* 369 à la p 375.

primauté du droit au profit de caprices et volontés de ceux qui exercent le pouvoir, c'est-à-dire « les “chefs” »¹⁵¹. Dès lors, comme le souligne le professeur Patrice-Meyer Bisch, c'est par la notion « d'appropriation », rendue possible par « l'adéquation, c'est-à-dire, les dimensions civile et politique, économique, sociale et culturelle »¹⁵², qu'il importe d'aborder les perspectives de réforme visant à une meilleure protection du droit.

C'est l'idée selon laquelle l'institution d'un tel mécanisme national de coordination doit pouvoir faire face à la complexité qui caractérise le respect des droits et libertés. Il faut se réjouir de voir que le Comité sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes prend en compte les défis auxquels font face certains États dans la mise en œuvre de la *Convention* éponyme. À cet égard, dans ses observations finales concernant Haïti, il a

encouragé l'État partie à adopter une stratégie globale visant à promouvoir un changement de culture et à éliminer les stéréotypes discriminatoires concernant les rôles des femmes et des hommes à tous les niveaux de la société, conformément à ses obligations en vertu des articles 2 f) et 5 a) de la *Convention*. Il recommande d'incorporer dans cette stratégie des campagnes de sensibilisation des hommes et des femmes, des enseignants, des médias et de l'ensemble de la population, ainsi qu'une nouvelle révision des manuels et programmes scolaires¹⁵³.

Ces « préoccupations » montrent que de grands défis sont à relever pour le respect effectif des droits et libertés.

¹⁵¹ Gérard Barthélémy, « Pouvoir et justice en Haïti : réflexions sur la culture judiciaire en Haïti » (2001) 2 *Sistemas Judiciales* (15 janvier 2001), en ligne : [Sistemas Judiciales <http://sistemasjudiciales.org/content/jud/archivos/notaarchivo/722.pdf>](http://sistemasjudiciales.org/content/jud/archivos/notaarchivo/722.pdf). Sur le système judiciaire en général, Gilles Paisant, dir, *De la place de la coutume dans l'ordre juridique haïtien : bilan et perspectives à la lumière du droit comparé*, Actes du colloque de Port-au-Prince des 29 et 30 novembre 2001, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2003; Jacquelin Montalvo-Despeignes, *Le droit informel haïtien : approche socio-ethnographique*, préface de Jean-Carbonnier, Paris, PUF, 1976; Bernard H Gousse, « L'indépendance judiciaire en Haïti » (2002) 3 *Sistemas Judiciales* (19 août 2002), en ligne : [Sistemas Judiciales <http://sistemasjudiciales.org/content/jud/archivos/notaarchivo/619.pdf>](http://sistemasjudiciales.org/content/jud/archivos/notaarchivo/619.pdf); Patrick Pierre-Louis, « La réforme de la justice en Haïti ou les affres d'un défi » (2002) 1 *Sistemas Judiciales*, 19 août 2002, en ligne : [Sistemas Judiciales <http://sistemasjudiciales.org/content/jud/archivos/notaarchivo/661.pdf>](http://sistemasjudiciales.org/content/jud/archivos/notaarchivo/661.pdf).

¹⁵² Selon le professeur Patrice Meyer-Bisch, l'adéquation est condition d'effectivité des droits de l'homme: « l'adéquation signifie que l'objet est réellement *accessible* pour le sujet, légitimement *appropriable* par lui, selon les différentes dimensions de l'adéquation : civile et politique, économique, sociale et culturelle. [...] L'appropriation est une autre façon de désigner la dimension culturelle de l'“adéquation”. Celle-ci peut alors être définie comme une correspondance entre les capacités du sujet et les ressources présentes dans l'objet du droit : un savoir, une chose, une institution. [...] C'est une condition majeure de l'effectivité de droit : l'accès au droit doit être adapté aux conditions du milieu du sujet ». Patrice Meyer-Bisch, *Analyse des droits culturels* » (2008) 7 *Revue des droits fondamentaux* 1 à la p 7, en ligne : [Revue Droits Fondamentaux <http://www.droits-fondamentaux.org/IMG/pdf/df7dfdcpmb.pdf>](http://www.droits-fondamentaux.org/IMG/pdf/df7dfdcpmb.pdf).

¹⁵³ CEDAW, *Observations finales*, supra note 82 au para 21.

Au terme de cette étude qui a cerné les aspects de la coordination des mécanismes onusiens de protection des droits de la personne souhaitée dans le cadre du *Processus de Dublin* lancé en 2009, il importe d'apprécier certaines mesures proposées en ayant à l'esprit, notamment, deux choses tenant compte des deux niveaux – international et national – de la réforme.

D'une part, l'hypothèse formulée au départ semble confirmée. En effet, le *Processus* a permis de préconiser des stratégies visant une certaine cohérence, démarche fondée sur la complémentarité des divers acteurs concernés par le droit international des droits de la personne. Cette complémentarité est, elle-même, dictée par les principes d'universalité, d'interdépendance et d'indivisibilité des droits. En effet, si l'on admet que tous les droits de la personne concernent toutes les femmes et tous les hommes en tous lieux, il en résulte la nécessité de trouver des mécanismes servant la protection de ces droits. Or, les acteurs ne pouvant s'entendre sur la mise en place d'un organe unique capable d'atteindre ce but, les mécanismes existants ne peuvent que concourir, de manière complémentaire, à la surveillance desdits droits à l'échelle mondiale. La recherche d'une coordination entre ces divers mécanismes, manifestée par une certaine institutionnalisation et de « bonnes pratiques » visant à éviter des chevauchements ainsi qu'à renforcer les actions respectives des comités, des procédures spéciales et de l'EPU, traduit une prise de conscience croissante de cette complémentarité.

L'analyse de la coordination au regard de la problématique de la fragmentation du droit international montre que l'unité recherchée passe par une synergie organique entre les mécanismes devant s'engager dans un dialogue constructif plus poussé, une harmonisation des procédures et une cohérence normative. Les innovations renvoient notamment au Calendrier permanent pour la soumission et l'examen des rapports et la standardisation de méthodes de travail, comme l'illustre l'idée d'un groupe de travail appelé à s'occuper des communications individuelles, y compris en explorant les potentialités de la médiation.

En réalité, toutes ces mesures, ajoutées aux efforts d'accessibilité et de diffusion du système grâce à l'amélioration du site internet du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme facilitant la consultation d'un important volume de documentation, nécessitent une grande volonté exemplaire. Cette dernière est d'abord celle des comités onusiens pour adopter les mesures promues, mais ne s'est pas manifestée compte tenu de l'attachement des comités à leurs méthodes de travail et de l'ampleur de leurs tâches face à un manque sérieux de moyens. C'est, ensuite et surtout, celle des États parties et membres des Nations unies invités à une meilleure collaboration avec les mécanismes universels de surveillance des droits de la personne. En effet, la réforme est onéreuse et il n'est pas besoin d'être économiste pour comprendre que la communauté internationale, dans un contexte de crise économique, sera probablement confrontée aux dépenses qu'implique l'adoption de certaines mesures proposées. Qu'il s'agisse du financement des ONG grandement

visées par la réforme ou des mesures de formation et de renforcement des capacités nationales et en particulier le soutien aux INDH, les États et les Nations unies auront à relever de grands défis. Plus encore, des États veulent conserver leur mainmise sur le système et les divergences entre les comités et les facilitateurs du processus intergouvernemental au sein de l'ONU montrent l'influence encore grandissante de la diplomatie multilatérale sur la politique des droits de l'homme au détriment d'un plus grand respect de leurs obligations internationales en la matière. Derrière ces considérations se cache, en réalité, la difficile collaboration entre acteurs internationaux ayant des droits et des obligations, mais aussi, des agendas différents.

D'autre part, au niveau national où se situe véritablement l'enjeu de l'effectivité des droits et libertés pour les individus placés sous la juridiction de l'État, le *Processus de Dublin* a le mérite de promouvoir la création d'un mécanisme de coordination pour aider à la préparation des rapports, au suivi des recommandations et observations et, en tant qu'interlocuteur de l'exécutif en interaction avec tous les acteurs nationaux et internationaux, promouvoir et protéger les droits de la personne. C'est là une proposition qui apparaît complémentaire aux mesures voulues au niveau international. Mais l'esprit de la réforme étant de contribuer à assurer aux individus une plus grande jouissance des droits et libertés, une réserve mérite d'être formulée en ce sens. En effet, s'il est notable de mettre en place des institutions et d'harmoniser des procédures en vue d'une certaine cohérence, le domaine des droits de la personne montre une réalité qui semblerait peu cernée par la réforme. C'est la complexité du respect des droits et libertés, entraînée par un réseau de paramètres sociaux, économiques et culturels, qui met en péril le fonctionnement normal des institutions garantes du respect des droits. Sans un système juridique et judiciaire respectés, un État de droit ancré dans l'imaginaire social, la réforme des mécanismes onusiens aboutira à des progrès formels. Sans ces conditions, il semble difficile de penser à l'effectivité de ces droits.

À ce stade de la réforme, la prudence commande que soit laissé du temps pour apprécier les suites qui vont être données aux propositions du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, notamment en suivant les réflexions lancées par les organes conventionnels, le déroulement du cycle de l'EPU en cours et, en particulier, les positions qui seront prises dans le cadre du processus intergouvernemental. Dans l'attente, tout en ayant à l'esprit la mouvance de la société internationale et des défis auxquels celle-ci fait face, il faut néanmoins espérer que les acteurs continueront d'œuvrer en faveur du rêve de l'« avènement d'un monde où les êtres humains seront libres de parler et de croire, libérés de la terreur et de la misère »¹⁵⁴, comme souhaité dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme*.

¹⁵⁴ DUDH, *supra* note 34, préambule.