

fiacat

RAPPORT CRITIQUE
& RECOMMANDATIONS
AVRIL 2008 – DÉCEMBRE 2009

EXAMEN PÉRIODIQUE UNIVERSEL : UN EXERCICE AMBIVALENT

Après six sessions,
que sont devenus
les principes
qui devaient sous-tendre
l'Examen périodique universel ?

Sommaire

• INTRODUCTION	5
• DE LA PRÉPARATION DE L'EXAMEN	7
Consultations nationales aux résultats ambigus	7
Contributions des ONG	9
Engagements pris par les États en vue de leur examen	10
• DE L'ATTITUDE DES ÉTATS AU COURS DE LEUR EXAMEN	13
Un processus accepté par les États	13
Importance et qualité des délégations	14
Objectivité des États examinés	15
Utilisation par les États de leur temps de parole	17
Prise en compte des recommandations	18
• DE L'EXAMEN PAR LES PAIRS	23
Utilisation des questions écrites	24
Principe de non sélectivité	24
Qualité des interventions	26
Principe d'impartialité	28
• DU RÔLE DES ONG DANS LE PROCESSUS	33
• CONCLUSION	37
• SOURCES	41
• ANNEXES	
Tableaux des États examinés par ordre de passage et par session	43

LISTE DES ACRONYMES :

ACAT : Action des chrétiens pour l'abolition de la torture

EPU : Examen périodique universel

FIACAT : Fédération Internationale de l'ACAT

GONGO : Governmental operated non governmental organization

OCI : Organisation de la Conférence islamique

ONG : Organisation non gouvernementale

ONU : Organisation des Nations unies



ÉQUIPE DE RECHERCHE ET DE RÉDACTION :

FIACAT :

Nathalie JEANNIN
n.jeannin@fiacat.org
Représentante permanente de la FIACAT
auprès des Nations unies à Genève

Lauren MICHAUD
l.michaud@fiacat.org

Rapport achevé le 24 décembre 2009

Introduction

La Fédération internationale de l'Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (FIACAT) est une organisation non gouvernementale (ONG) internationale de défense des droits de l'homme dont le mandat est de lutter en faveur de l'abolition de la torture et de la peine de mort. Elle regroupe des associations nationales (ACAT) présentes dans trente pays à travers le monde.

Le Conseil des droits de l'homme

Le Conseil des droits de l'homme, né d'un vote massif de l'Assemblée générale des Nations unies¹, a remplacé la Commission des droits de l'homme de l'ONU. Il était reproché à l'ancien organe onusien, créé en 1946 et qui tenait chaque année à Genève ses assises durant six semaines, d'être devenu l'otage des luttes de pouvoir entre les États. La Commission était accusée de suivre une politique de « *deux poids deux mesures* » dans ses dénonciations des violations des droits de l'homme dans le monde.

Le 29 novembre 2006, Kofi Annan, alors secrétaire général des Nations unies, a pris la parole devant le Conseil des droits de l'homme et affirmé que celui-ci devait « *éviter de décevoir* » et de retomber dans « *la fracture entre le Nord et le Sud, entre les pays développés et les pays en voie de développement* ».

Dans sa résolution 60/251 créant le Conseil des droits de l'homme adoptée le 15 mars 2006², l'Assemblée générale énonce les principes qui guideront les activités du Conseil : *l'universalité, l'impartialité, l'objectivité, la non-sélectivité, le dialogue et la coopération internationale pour promouvoir tous les droits de l'homme.*

L'Examen périodique universel (EPU)

La résolution 60/251 de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies (ONU) a créé un nouveau mécanisme : l'Examen périodique universel (EPU). Celui-ci devra se fonder sur des informations objectives et fiables permettant au Conseil de garantir l'universalité de son action et de traiter tous les États de manière égale.

Il a commencé à fonctionner le 7 avril 2008 dans un climat de grande confusion sur la marche à suivre. Concernant la procédure, le président du Conseil des droits de l'homme Doru Costea³ avait alors expliqué qu'il était impossible de tout prévoir à l'avance et qu'il faudrait un à deux ans pour que ce nouvel examen trouve ses « *marques* ».

La base de l'examen, ses principes et objectifs, le processus et les modalités ainsi que le document final de l'examen sont présentés dans la résolution 5/1 du Conseil

1. Résolution 60/251 de l'Assemblée Générale du 15 mars 2006. Adoptée avec une majorité de 170 pour, quatre contre (Etats-Unis, Israël, la République des Palaos et les îles Marshall) et trois abstentions (Belarus, Iran, Venezuela).

2. La résolution 60/251 de l'Assemblée générale des Nations unies, instituant le Conseil des droits de l'homme, dispose que le Conseil aura pour vocation « *de procéder à un examen périodique universel, sur la foi d'informations objectives et fiables, de la manière dont chaque État s'acquitte 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; se voulant une entreprise de coopération fondée sur un dialogue auquel le pays concerné est pleinement associé et qui tient compte des besoins du pays en matière de renforcement de ses capacités.* »

3. Ambassadeur de Roumanie et président du Conseil des droits de l'homme de juin 2007 à juin 2008.

des droits de l'homme adoptée le 18 juin 2007. Tout en reposant sur des informations objectives et dignes de foi, l'Examen périodique universel d'un Etat doit donc être mené d'une façon « *objective, transparente, non sélective, constructive, non politisée et sans confrontation* » et « *assurer la couverture universelle et l'égalité de traitement de tous les États* ».

Les objectifs de l'EPU sont :

- L'amélioration de la situation des droits de l'homme sur le terrain ;
- Le respect par l'Etat de ses obligations et engagements en matière de droits de l'homme et l'évaluation des faits nouveaux positifs et des difficultés rencontrées ;
- Le renforcement des capacités de l'État et de l'assistance technique en consultation avec l'État intéressé et avec l'accord de celui-ci ;
- La mise en commun des meilleures pratiques entre les États et les autres parties prenantes ;
- Le soutien à la coopération pour la promotion et la protection des droits de l'homme ;
- L'encouragement à coopérer et à dialoguer sans réserve avec le Conseil, les autres organes des droits de l'homme et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme.

La résolution 5/1 prévoit un engagement actif des ONG dans ce mécanisme. Il devrait « *garantir la participation de toutes les parties prenantes, y compris des organisations non gouvernementales et des institutions nationales des droits de l'homme* ».

La FIACAT s'est associée à ce processus en formant ses associations membres pour leur permettre d'y participer pleinement. La FIACAT intervient à chaque fois qu'un pays dans lequel existe une ACAT est examiné dans le cadre de la procédure d'EPU.

Deux ans et six sessions après le démarrage de ce nouveau mécanisme, la FIACAT dresse un premier bilan de son fonctionnement, de ses forces et de ses faiblesses.

Dans la pratique, les premières sessions d'examens ont fait apparaître les failles inhérentes à la procédure, faisant de l'Examen périodique universel un exercice perfectible. Mais les premières sessions ont aussi permis de mettre en évidence les progrès qu'apporte ce nouvel exercice pour les États qui en acceptent les règles.

Les résultats de l'EPU sont ambivalents. Dès lors que les États sont juges et parties, la politique étrangère n'est jamais très loin dans leur prise de parole. En effet, ce ne sont pas des experts qui évaluent la situation d'un Etat mais ses pairs. L'exercice de l'EPU est à l'image du nouveau Conseil des droits de l'homme. Il n'est qu'un signe d'une crise plus générale du système international. La question n'est pourtant pas de se retirer ou non du Conseil. C'est l'organe multilatéral où se discutent les droits de l'homme. Il faut agir sur le processus, aussi imparfait soit-il, pour le rendre le plus efficace possible.

De la préparation de l'examen

La résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme précise l'ordre d'examen des États¹ qui devra « refléter les principes d'universalité et d'égalité de traitement » et que « la sélection des pays à examiner [doit] obéir au principe de la répartition géographique équitable ».

Les quarante-sept premiers États membres du Conseil, élus pour un mandat d'un ou deux ans, sont examinés tout d'abord. Ils doivent faire l'objet d'un examen avant la fin de leur mandat. Les premiers États membres et observateurs qui font l'objet d'un examen sont choisis par tirage au sort dans chaque groupe régional. Les pays choisis sont ensuite examinés suivant l'ordre alphabétique « à moins que d'autres pays ne se portent volontairement candidats à un examen ² ». La Colombie a ainsi volontairement consenti à être examinée la première année de la mise en place de l'EPU.

Parmi la documentation qui constitue le support à partir duquel est examiné l'Etat, le rapport national est important mais pas obligatoire. Ainsi, comme il est précisé dans la résolution 5/1, les informations présentées par l'Etat peuvent prendre cette forme mais l'Etat peut également présenter ces informations oralement. Seuls deux États³ n'ont, à ce jour, pas remis de rapport national par écrit : le Cap-Vert⁴ et les Comores⁵. Les États sont encouragés à mettre en place un processus de consultation nationale rassemblant toutes les parties prenantes en vue de la préparation du rapport.

Consultations nationales aux résultats ambigus

Le rapport national est l'un des trois piliers sur lesquels repose l'examen. Il est élaboré par l'Etat qui fait l'objet de l'examen et peut être présenté oralement ou par écrit, sous réserve que l'exposé écrit ne dépasse pas vingt pages. Réalisations, meilleures pratiques, problèmes et contraintes, priorités essentielles et insuffisances devraient y être décrits. Des Directives générales⁶ pour la préparation des informations fournies dans le cadre de l'Examen périodique universel ont été adoptées par le Conseil des droits de l'homme le 27 septembre 2007. La grande majorité des rapports nationaux ont suivi ces Directives :

- Point A : méthodologie ;
- Point B : aperçu général du pays et cadre normatif ;
- Point C : promotion et protection des droits de l'homme « sur le terrain » ;
- Point D : recensement des progrès et des difficultés ;
- Point E : priorités afin de surmonter ces difficultés ;
- Point F : demande d'assistance technique ;
- Point G : présentation du suivi de l'examen précédent.

1. Résolution 5/1, annexe I. C.

2. Résolution 5/1, §12.

3. deux sur les 96 États examinés à ce jour.

4. Troisième session – examen le 10 décembre 2008.

5. Cinquième session – examen le 13 mai 2009.

6. Décision 6/102, du 27 septembre 2007.

Le risque est grand que les rapports nationaux ne soient qu'un condensé du droit national sans analyse sur la façon dont les textes sont mis en pratique. Pour éviter cela, le Conseil des droits de l'homme encourage les États à « *procéder à des consultations de grande envergure au niveau national avec toutes les parties prenantes*⁷ » pour rassembler les renseignements qu'ils entendent soumettre dans leur rapport national pour l'EPU.

Les ONG peuvent donc demander à leurs gouvernements d'organiser de telles consultations, être alertées sur leur tenue et y participer.

L'implication des ONG à ce stade du processus peut être positive pour le gouvernement. Il lui donne l'occasion d'entendre et de répondre aux préoccupations de la société civile au niveau national avant que ces questions ne soient portées au plan international. De nombreux États ont bien compris cet intérêt et ont rendu compte de ces consultations nationales dans leur rapport ou dans leur déclaration introductive. À cet égard, l'exemple du Guatemala⁸ est particulièrement remarquable. Le gouvernement guatémaltèque a collaboré avec le bureau national du Haut-Commissariat aux droits de l'homme pour consulter les membres de la société civile et informer ceux-ci sur la manière dont ils pouvaient participer au processus de l'EPU. Un autre exemple positif est celui des Tonga⁹, où la société civile dans son ensemble a approuvé publiquement le rapport national¹⁰.

La Suisse¹¹ a publié le projet de rapport national sur le site Web du ministère des affaires étrangères et a invité la société civile et l'ensemble des citoyens à y présenter des observations. Le gouvernement finlandais¹² a organisé une réunion-débat avec des membres de la société civile et le projet de rapport leur a été adressé pour observations. Le dialogue constant avec la société civile lors de la phase préparatoire a, selon le gouvernement, considérablement enrichi le contenu du rapport. En outre, un représentant de la société civile représentant le Conseil consultatif pour les aspects internationaux des droits de l'homme faisait partie de la délégation finlandaise.

Des États comme Israël¹³, par exemple, ont reconnu au cours du dialogue interactif ne pas avoir organisé de consultations nationales formelles avec les ONG. D'autres, comme la Fédération de Russie¹⁴, ont affirmé avoir organisé une consultation sans donner d'autre détail. En réponse à la question du Japon qui lui demandait plus d'information, le chef de la délégation a fait savoir que de fructueuses consultations avaient été organisées avec les acteurs clés de la société civile, sans autre précision. La Dominique¹⁵ a regretté dans sa réponse à la question posée par le Royaume-Uni au cours du dialogue interactif que le processus de préparation du rapport national ait été un peu hâtif et les consultations avec la société civile, un peu limitées. Le Tchad, quant à lui, n'a fait aucune référence à des consultations nationales.

Dans d'autres cas, de telles consultations se sont tenues, mais n'auraient pas été utiles selon des organisations de la société civile, soit parce qu'elles ont été organisées tardivement, soit parce qu'elles n'ont pas été assez nombreuses. Ainsi, des groupes québécois ont reproché aux gouvernements canadien et québécois de ne pas respecter les procédures prévues par le Conseil en termes de consultations préalables à l'EPU. Ils considèrent que les consultations sont arrivées trop tard et n'ont pu influencer le rapport. Les premières consultations organisées par l'intermédiaire du ministère des Relations internationales (MRI) se sont en effet déroulées deux semaines avant l'examen. Les trois autres consultations, organisées directement par le gouvernement fédéral, se sont toutes déroulées en janvier pour un examen prévu en février 2009. De même, des associations de la société civile au Luxembourg n'ont été consultées qu'à une seule reprise dans la perspective de la rédaction du rapport national du Luxembourg.

Une question délicate quant à la participation de la société civile à ces consultations reste que certains États limitent ces consultations aux seules ONG enregistrées, ce qui peut poser de graves problèmes dans des pays qui appliquent des critères rigoureux en matière d'enregistrement des ONG, comme le Turkménistan ou Cuba.

7. §15 a) de l'Annexe de la Résolution 5/1, Mise en place des institutions du Conseil des droits de l'homme.

8. A/HRC/WG.6/2/GTM/1, §1 à 10.

9. A/HRC/WG.6/2/TON/1, §2 et 3.

10. A/HRC/WG.6/2/TON/1.

11. A/HRC/WG.6/2/CHE/1, IV §81 à 85.

12. A/HRC/WG.6/1/FIN/1, §2 à 4.

13. Examen le 4 décembre 2008, au cours de la troisième session de l'EPU.

14. Examen le 4 février 2009, au cours de la quatrième session de l'EPU.

15. Examen le 7 décembre 2009, au cours de la sixième session de l'EPU.

RECOMMANDATIONS

- Encourager les ONG à l'échelon national à participer à l'élaboration du rapport national et à initier un dialogue constructif avec leurs gouvernements respectifs avant, pendant et après l'examen.
- Recommander aux gouvernements d'organiser des consultations nationales larges dans un esprit d'ouverture et de coopération avec la société civile. De telles consultations devraient se tenir suffisamment en amont de la rédaction du rapport national pour que le point de vue de la société civile puisse y être reflété.
- Encourager les États à remettre un rapport national écrit.

Contributions des ONG

L'Examen périodique universel se fonde sur trois rapports :

- Celui établi par l'Etat examiné,
- Une compilation, établie par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, des renseignements figurant dans les rapports des organes conventionnels¹⁶, des procédures spéciales¹⁷, y compris les observations et les commentaires de l'État intéressé, et d'autres documents officiels des Nations unies,
- Une compilation « *d'autres informations crédibles et dignes de foi émanant d'autres parties prenantes à l'Examen périodique universel*¹⁸ ».

Ces documents sont disponibles avant l'examen.

Les ONG sont donc invitées à envoyer une contribution écrite, enserrée dans un formalisme strict, au Haut-Commissariat. Celui-ci se charge ensuite de faire la synthèse de ces contributions dans un document de dix pages intitulé « *résumé des informations des autres parties prenantes*¹⁹ ».

Les contributions écrites des « *autres parties prenantes* » varient d'un Etat à l'autre et d'une session à l'autre. On passe ainsi de 39 contributions pour l'EPU de la Tunisie à cinq pour celui des Pays-Bas lors de la première session. De deux contributions pour le Gabon et le Mali à 32 pour le Sri Lanka pour la deuxième session. La première session a été celle où le nombre de contributions a été le plus important²⁰ avec une moyenne de 18 contributions par Etat, contre 13 lors de la deuxième et dix lors des troisième et sixième sessions.

Lors de la troisième session, on notait deux contributions pour le Lichtenstein, la Barbade et le Cap-Vert et 30 pour Israël.

En vue de l'examen du rapport sur Cuba lors de la quatrième session de l'EPU en février 2009, on a pu recenser un total de 326 ONG qui ont envoyé des contributions au Haut-Commissariat aux droits de l'homme, une grande partie consacrée aux dommages causés par l'embargo américain. Les ONG qui souhaitaient dénoncer les violations des droits de l'homme à Cuba se sont alors retrouvées noyées dans un flot de contributions favorables au régime de Raul Castro. En vue de cette session, on notait également 50 contributions pour le Canada, 46 pour la Chine et seulement deux pour Djibouti. Le record de Cuba ne permet pas de faire une moyenne représentative pour la quatrième session de l'EPU puisqu'il fait grimper le nombre total de contributions à 555.

Les contributions pour la cinquième session ont été globalement faibles avec une moyenne de sept contributions par Etat et mieux réparties entre les États. Pour la sixième session, le nombre de contributions a ré-augmenté avec une moyenne de dix contributions par Etat. On relève notamment pour cette session, 19 contributions pour la République démocratique du Congo, 23 pour le Cambodge et 17 pour l'Érythrée.

16. Les organes de traités sont des comités d'experts indépendants créés en vertu des traités internationaux des droits de l'homme qu'ils sont chargés de superviser.

17. Procédures spéciales est le nom générique des mécanismes créés par la Commission des droits de l'homme et repris par le Conseil des droits de l'homme pour s'occuper de la situation particulière d'un pays ou de questions thématiques dans toutes les régions du monde.

18. §15(c) de la résolution 5/1.

19. Summary of stakeholders' information.

20. On comptait 295 contributions pour la première session, 208 pour la deuxième, 170 pour la troisième, 555 pour la quatrième, 118 pour la cinquième et 165 pour la sixième session.

RECOMMANDATIONS

- Encourager la société civile des pays examinés à remettre des contributions écrites afin que les sources des documents qui servent de base à l'examen soient suffisamment diversifiées pour permettre un examen objectif.
- Encourager les ONG et autres parties prenantes intéressées à se rassembler autour de problématiques communes et à faire des contributions communes pour éviter les duplications.
- Veiller à ce que les États ne privilégient pas les contributions d'ONG qui leur sont favorables. Une telle pratique affaiblirait l'EPU en noyant les contributions des ONG indépendantes alors même que la place des ONG dans le processus est déjà très réduite.

Engagements pris par les États en vue de leur examen

On a pu constater une certaine concomitance entre la ratification par des États de traités internationaux en matière de droits de l'homme et leur prochain examen dans le cadre de l'EPU. Ainsi, pour prendre quelques exemples, le Pakistan a ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et signé le Pacte international relatif aux droits civils et politiques le 17 avril 2008, soit moins de trois semaines avant son examen dans le cadre de l'EPU. Cuba a ratifié la Convention internationale contre les disparitions forcées le 2 février 2009 avant d'être examiné par ses pairs le 5 février 2009. Le Sénégal a ratifié cette même Convention le 11 décembre 2008 alors que son examen s'est déroulé le 6 février 2009. L'Azerbaïdjan a ratifié le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture le 28 Janvier 2009 et son examen a eu lieu le 4 février 2009. Certains États ont également émis des invitations permanentes aux titulaires de mandat au titre des procédures spéciales du Conseil. Ainsi, la République de Corée a fait une telle invitation en mars 2008 alors que son examen devait avoir lieu deux mois plus tard, la Zambie qui était également examiné au cours de la deuxième session de l'EPU a fait de même en mai 2008 ainsi que Monaco qui a été examiné au cours de la cinquième session et a pris cet engagement le 22 octobre 2008.

Certains États utilisent les vingt pages qui leur sont allouées pour leur rapport national pour prendre des engagements. Ce fut le cas de la Tunisie²¹ par exemple qui annonçait dans son rapport qu'un projet de loi était en cours d'élaboration en vue du retrait des déclarations et réserves formulées lors de la ratification de la Convention des droits de l'enfant.

D'autres États attendent de faire la présentation orale de leur rapport pour prendre de tels engagements. Le Tchad par exemple, a pris, le 5 mai 2009 à l'occasion de son EPU, des engagements volontaires concernant la lutte contre l'impunité des violations des droits de l'homme et autres crimes économiques ainsi que les infractions assimilées. Il a également affirmé qu'il adoptera de nouveaux codes (Code pénal, Code de procédure pénale et Code de justice militaire) avant le dernier trimestre de 2009.

Dans le discours de présentation de son rapport au titre de l'EPU, le Congo a pris, le 6 mai 2009, neuf engagements et notamment celui d'adresser des invitations aux titulaires de mandats et de collaborer avec eux, d'adopter le projet de loi sur la mise en œuvre du Statut de Rome sur la Cour pénale internationale et d'adopter le projet de loi portant protection des personnes victimes de violences sexuelles. Certains États ont profité de cette occasion pour s'engager à ratifier des traités en suspens. Ce fut notamment le cas de la France qui s'est engagée le 14 mai 2008, dans son discours introductif, à soumettre au Parlement pour ratification

21. A/HRC/WG.6/1/TUN/1, 512.

au plus tôt la Convention sur les droits des personnes handicapées, la Convention internationale sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées et le Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ainsi que de revoir ses réserves à certains traités.

Bien sûr il ne suffit pas de ratifier des traités internationaux pour que la situation des droits de l'homme change sur le terrain mais ce premier pas est important. De tels engagements pris par les États avant même leur examen montre aussi le sérieux avec lequel ils envisagent l'EPU.



De l'attitude des États au cours de leur examen

L'Examen périodique universel prend la forme d'un dialogue interactif de trois heures entre l'Etat examiné et les États membres et observateurs du Conseil des droits de l'homme. Chaque Etat décide de la composition de sa délégation.

Un processus accepté par les États

Les 192 États membres de l'ONU sont soumis à la même procédure face à leurs obligations en matière de droits de l'homme. La société civile dans son ensemble peut suivre en direct ou en différé la séance complète de l'examen, retransmis par Internet. Les documents de l'examen sont publics.

Quelques jours avant le début de la première session en avril 2008, une lettre signée par les Groupes des pays africains, arabes et l'Organisation de la conférence islamique, demandait que chaque étape de la procédure soit verrouillée à l'avance et surtout interdisait que les séances – pourtant publiques – soient filmées. Une réunion d'urgence a alors été convoquée. Il a fallu rappeler que les archives filmées constituent un outil de travail capital pour les pays qui n'ont pas les moyens de dépêcher des diplomates sur place.

Au fil des sessions, il est apparu que beaucoup d'États, tous continents confondus, tenaient à forger un nouvel instrument aussi efficace que possible. L'EPU est le seul processus onusien qui oblige chaque Etat membre de l'ONU à être examinés par ses pairs en public.

Tous les États sélectionnés pour les six premières sessions s'y sont soumis. Ainsi, des États qui n'avaient ou n'auraient pas accepté d'être questionnés par le Conseil des droits de l'homme ou par des organes de traités sur leur bilan en matière de droits de l'homme, ont accepté ce nouvel examen. Par exemple, le Burkina Faso dont les rapports initiaux sont attendus depuis 2000 par le Comité contre la torture, le Comité des droits de l'homme et le Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies et depuis 2005, par le Comité des travailleurs migrants, est passé à l'EPU le 9 décembre 2008. Le Turkménistan dont les rapports initiaux sont attendus depuis 1998 par le Comité des droits de l'homme et depuis 2000 par le Comité contre la torture, a également accepté d'être examiné lors de la troisième session de l'EPU. Ou encore la Côte d'Ivoire dont les rapports initiaux

sont attendus depuis 1993 par le Comité des droits de l'homme, depuis 1994 par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et depuis 1997 par le Comité contre la torture et par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes.

La procédure d'examen par ses pairs semble donc avoir été unanimement acceptée. Si les États ont pu avoir des différends sur les questions de procédure, aucun n'a contesté ouvertement l'examen lui-même.

Importance et qualité des délégations

Les États examinés ont pris au sérieux cet exercice. En témoignent, pour toutes les sessions, l'importance et la qualité des délégations envoyées par les États pour les représenter pendant l'examen.

Les délégations étaient présidées par des personnalités de haut rang. Ainsi, la très grande majorité des délégations des six premières sessions avaient à leur tête des ministres d'Etat. Parmi ces ministres, la majorité était ministres des affaires étrangères ou de la justice. Le vice-président de la Colombie, Francisco Santos, avait fait le déplacement à l'occasion de l'examen de son pays en décembre 2008. D'autres États avaient choisi de se faire représenter par leurs ambassadeurs à Genève comme Israël, l'Afrique du Sud ou la République démocratique de Corée.

De nombreux États ont constitué des délégations de taille importante. Les délégations de l'Indonésie, du Royaume-Uni, de la Pologne, de la Corée du Sud, de la Suisse, de la Roumanie, de la Serbie, et du Yémen par exemple, dépassaient 20 personnes. Celles du Mexique et du Vietnam comptaient 29 personnes. Celles de Bahreïn ou des Philippines dépassaient 30 personnes. Celle de la Chine comptait 43 membres.

L'attention portée par les États à la qualité et la taille de leurs délégations semble être une preuve du sérieux avec lequel ils considèrent la procédure d'examen. La faible taille d'une délégation ne préjuge en revanche pas d'un désintérêt de l'Etat pour le processus, les dépenses engendrées par un tel déplacement étant à prendre en compte. Le cas des Comores¹ ou de la Dominique² qui étaient représentées par une seule personne en sont deux exemples. Vanuatu a, en revanche, délégué quatre représentants lors de son examen et Tuvalu en a délégué cinq.

Il faut cependant émettre une critique sur la question de la répartition hommes/femmes au sein des délégations. En effet, la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme concernant la mise en place des institutions, préconise que l'Examen périodique universel intègre complètement une perspective de genre. La prise en compte de la perspective de genre par les États devrait déjà se refléter dans la composition de leur délégation. Si l'on examine les délégations les plus importantes³ des six premières sessions, on s'aperçoit que la répartition hommes/femmes varie beaucoup selon les États examinés.

Au sein de certaines délégations, les hommes dominaient réellement. Ainsi la délégation des Émirats arabes unis comptait 24 hommes pour seulement cinq femmes, celle de la Chine 31 hommes pour 11 femmes, 19 hommes pour sept femmes pour la République de Corée, 16 hommes pour cinq femmes pour l'Indonésie, 15 hommes et cinq femmes pour le Sénégal, 14 hommes pour huit femmes pour la Suisse et 20 hommes et deux femmes pour le Yémen.

Certaines délégations comme celles du Tchad⁴ et de l'Éthiopie⁵ ne comptaient aucune femme.

D'autres États ont présenté des délégations équilibrées, comme par exemple, les Philippines (15 hommes et 12 femmes), le Mexique (15 hommes et 13 femmes),

1. S. E. M. Mohamed Jaffar Abbas, secrétaire général du ministère de la fonction publique des réformes administratives et institutionnelles et des droits de l'homme.

2. Mr. Crispin Gregoire, Permanent Representative of Dominica to the United Nations in New York.

3. Plus de vingt membres dans la délégation.

4. La délégation du Tchad était composée de dix hommes lors de son examen le 5 mai 2009.

5. La délégation de l'Éthiopie était composée de six hommes lors de son examen le 9 décembre 2009.

l'Allemagne (neuf femmes pour 12 hommes), l'ex-République yougoslave de Macédoine (sept hommes et six femmes), la Serbie (13 femmes pour dix hommes) et l'Albanie (13 femmes et 14 hommes).

Rares ont été les délégations qui affichaient une parité comme celle de la Nouvelle-Zélande (six hommes et six femmes).

Enfin, des délégations à majorité féminine ont également été formées, même si elles restent moins nombreuses. Ainsi, la délégation de la Finlande comptait 12 femmes sur 15 membres, celle de la Roumanie comptait 16 femmes pour huit hommes, celle du Belize comptait trois femmes et un homme, celle de la Grande-Bretagne 14 femmes pour neuf hommes, celle de Brunei comptait dix femmes et six hommes et celle de la Norvège, 16 femmes pour dix hommes. La délégation du Burundi était dirigée par deux femmes ministres⁶.

RECOMMANDATIONS

- Encourager les États à tenir compte d'une perspective de genre dans la composition de la délégation qui les représente pendant leur examen.
- Encourager les États à suivre la pratique de se faire représenter par des personnalités qualifiées.

Objectivité des États examinés

Pour rappel, l'Examen périodique universel se fonde sur trois rapports : celui établi par l'État examiné, un autre fourni par l'ONU (rapporteurs spéciaux et traités) et une compilation d'informations provenant d'autres parties prenantes. Ces documents sont disponibles avant l'examen. Fort de cette documentation aux sources variées, l'observateur peut donc se faire une idée assez précise de la situation des droits de l'homme dans un pays donné.

Ainsi, un pays présentant un rapport auto-complaisant pourrait s'exposer à des critiques et à des recommandations plus poussées des autres États. Un gouvernement cherchant à marginaliser de manière trop ostentatoire la société civile se mettrait en porte-à-faux face à l'esprit de transparence de l'EPU. Plus un État joue le jeu et reconnaît ses faiblesses sur la mise en œuvre des droits de l'homme au plan national, moins il s'expose aux critiques publiques.

Au cours de la quatrième session en février 2009, le Mexique s'est montré disposé à débattre d'aspects sensibles de son bilan en matière de droits de l'homme. Le discours introductif de la délégation était autocritique. La délégation était bien préparée, ouverte et a répondu de façon détaillée à presque toutes les préoccupations soulevées dans les questions écrites ou pendant le dialogue interactif. Durant cet examen, aucun groupe géographique ne semblait dominer. L'examen du Mexique a été un examen de qualité.

Mais, l'examen de certains pays a posé un problème essentiel : le manque d'objectivité. En effet, on a pu constater à plusieurs reprises une contradiction entre l'image donnée du pays à l'issue de l'examen devant le groupe de travail et les constatations faites par les procédures spéciales, les organes de traités et les ONG.

Lors de la séance plénière consacrée à l'adoption du rapport de la Tunisie qui avait déjà été félicitée par de nombreux États lors de la séance du groupe de travail, certaines ONG ont salué les réussites du pays dans de nombreux domaines⁷. D'autres ONG⁸ ont émis des avis différents en soulignant la déception que leur inspirait le rapport final du groupe de travail. Certaines affirmations faites pendant la séance du

6. Immaculé Nahayo, chargée de la Solidarité, droits de l'homme et du genre, et Clotilde Niragira, ministre du Travail et de la fonction publique.

7. Organisation of Migrant Mothers, National Union of Tunisian Women, Espace Afrique International, Tunisian Association for the Rights of the Child, Foundation for Development and Solidarity, Association for Communication.

8. FIDH (Fédération internationale des droits de l'homme), OMCT (Organisation mondiale contre la torture) et IPA (International Publishers Association).

groupe de travail étaient en contradiction avec les conclusions de rapports faits par des procédures spéciales et par les organes de traité. La Tunisie venait d'ailleurs de faire l'objet de critiques sur les questions de la torture, la censure de la presse et de l'Internet ou d'autres violations lors de l'examen par le Comité des droits de l'homme de son cinquième rapport périodique⁹. On retrouve ainsi dans les recommandations du Comité : « *Le Comité est inquiet des informations sérieuses et concordantes selon lesquelles des cas de torture et de traitements cruels, inhumains ou dégradants sont commis sur le territoire de l'État partie. Selon certaines de ces informations : a) des magistrats refusent d'enregistrer des plaintes de mauvais traitements ou de torture; b) des enquêtes diligentées à la suite de telles plaintes dépassent les délais raisonnables; et c) des supérieurs responsables de la conduite de leurs agents, en violation des dispositions de l'article 7 du Pacte, échappent à toute enquête et à toute poursuite.* » La Tunisie a pourtant conclu la séance plénière¹⁰ en rejetant les critiques des ONG et en refusant d'inviter le Rapporteur spécial sur la torture sous prétexte qu'il n'existerait dans le pays que des cas isolés de torture, en cours de jugement.

De même, lors de la séance plénière consacrée à l'adoption du rapport du Pakistan, le contraste a été fort entre les affirmations de la délégation sur l'état de la liberté d'expression et de religion dans le pays et les dénonciations faites par plusieurs ONG.

L'objectivité de l'exercice a également été remise en question pendant la troisième session, lors de l'examen d'Israël¹¹. Israël a présenté la situation des droits de l'homme seulement à l'intérieur de ses frontières reconnues, mais pas dans les Territoires occupés. Or tant les contributions écrites des ONG que les 54 délégations qui ont pris la parole ont surtout exprimé leurs préoccupations sur la situation des droits de l'homme dans ces derniers.

Le recrutement d'enfants soldats au Tchad est un « *mythe* » a affirmé le chef de la délégation lors de l'examen du Tchad, le 5 mai 2009 au cours de la cinquième session de l'EPU : « *Au niveau du gouvernement, il est clair qu'il n'y a pas de recrutement d'enfants [...] ça c'est un mythe [...] Depuis 2004/2005, aucun enfant n'a été recruté [...] La situation est la même dans les camps de personnes déplacées.* » Le Tchad a donc rejeté les recommandations de l'Espagne et de la Slovaquie lui demandant de fixer à 18 ans l'âge minimum pour le recrutement de soldats, de démobiliser les enfants soldats et d'empêcher le recrutement de mineurs dans les camps de réfugiés. Pourtant, selon plusieurs ONG internationales¹² et organes internationaux¹³, la présence au sein de l'armée tchadienne d'enfants soldats âgés de moins de dix-huit ans demeure une réalité.

Le Tchad a également affirmé, dans sa réponse orale aux questions, qu'il n'a pas pu trouver de preuve des violences faites aux femmes au terme de sa propre enquête dans l'Est du pays, où la situation sécuritaire est plus difficile. Il a pourtant accepté différentes recommandations visant à protéger les femmes contre les violences sexuelles.

L'écart entre l'image donnée d'un pays à l'issue de son examen et le constat fait sur le terrain par la société civile pose la question de l'intervention tardive des ONG dans le processus. Pour avoir une vue objective des violations des droits de l'homme dans le pays examiné, le point de vue, tant de la société civile que des organes conventionnels ou procédures spéciales, est primordial.

RECOMMANDATIONS

- Encourager les États à avoir un esprit d'autocritique, de coopération et d'ouverture lors du dialogue interactif.
- Donner une place aux ONG et aux experts indépendants lors de la phase d'examen pour garantir un examen objectif.

9. Voir les documents liés à l'examen par le Comité des droits de l'homme du cinquième rapport périodique de la Tunisie : <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/hrcs92.htm>.

10. Mr. Béchir Tekkari, ministre de la Justice et des droits de l'homme, discours de clôture, 9 juin 2008.

11. Celui-ci a eu lieu un mois avant l'attaque sur Gaza de décembre 2008.

12. Notamment Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH) et Human Rights Watch.

13. Le Comité des droits de l'enfant (CRC/CTD/CO/2, para.69), le secrétaire général de l'ONU (S/2008/532, para. 10. See also S/2007/400 (2007) and S/AC.51/2007/16) et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires pour le Tchad « Humanitarian action in Chad : Facts and figures snapshot report », 18 September 2008, p. 4, available at [http://www.reliefweb.int/rw/RWFFiles2008.nsf/FilesByRWDUnidFileName/5HIG-7KLFQfull_report.pdf/\\$File/full_report.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFFiles2008.nsf/FilesByRWDUnidFileName/5HIG-7KLFQfull_report.pdf/$File/full_report.pdf). See also UNICEF, Briefing Book Eastern Chad – September 2008, p.20.

Utilisation par les États de leur temps de parole

L'Examen périodique universel se veut un exercice limité dans le temps qui permet de rendre le processus plus efficace. Dans la résolution 5/1 consacrée à la mise en place des institutions, le Conseil des droits de l'homme précise ainsi que l'examen ne doit pas « être d'une durée excessive¹⁴ ».

Pendant l'examen au sein du groupe de travail, l'Etat a une heure pour présenter son rapport, répondre aux questions et conclure la séance.

À la première session, les Pays-Bas ont choisi de ne pas se concentrer sur les informations figurant déjà dans le rapport. Ils ont abordé de façon succincte les questions soumises par l'intermédiaire de la troïka¹⁵, laissant ainsi 45 minutes pour répondre aux questions de l'auditoire. D'autres pays comme l'Argentine (à la première session), le Ghana, le Pérou, le Sri Lanka et la Roumanie (à la seconde session) ont consacré jusqu'à 40 minutes à la présentation du rapport. En conséquence, ils n'ont pas pu aborder tous les points soulevés lors du dialogue interactif. Cependant, dès la troisième session, la pratique générale d'utiliser 30 minutes pour la déclaration introductive a été plus ou moins respectée par les États examinés.

Durant les quatrième, cinquième et sixième sessions¹⁶, la plupart des États ont également utilisé 30 minutes ou moins pour leur intervention introductive. Cette répartition du temps de parole ne garantit pas pour autant que l'Etat examiné réponde aux questions posées. Ainsi, lors de la cinquième session, la République centrafricaine n'a utilisé que 12 minutes pour sa présentation introductive sans pour autant répondre aux questions qui lui avaient été soumises par avance, ni à la plupart des préoccupations soulevées lors du débat.

Les États examinés ont le choix de répondre comme ils l'entendent aux questions posées par les autres États lors de la séance du groupe de travail. Ils peuvent répondre au fur et à mesure ou bien faire une réponse groupée à la fin des interventions. Lors de la première session, l'Équateur a répondu toutes les sept à huit questions. Cette pratique semble la plus réalisable et la plus utile pour ne pas laisser de côté des thèmes importants.

Mais celle-ci est loin d'avoir été suivie par l'ensemble des États. La Fédération de Russie a choisi, lors de son examen au cours de la quatrième session, de répondre aux préoccupations soulevées après la 48^e intervention et alors qu'il ne restait plus que sept États inscrits pour prendre la parole. Le chef de la délégation a alors indiqué qu'il ne serait pas possible de répondre à toutes les questions mais que sa délégation allait essayer de répondre aux plus fréquemment posées, ce qu'elle a fait de façon très vague. Lors de cette même session, l'Arabie Saoudite a choisi de répondre aux questions à la fin des 40 interventions, les 26 minutes restantes n'ont pas permis à la délégation de répondre à de nombreuses questions et recommandations. D'autres États, comme le Tchad¹⁷ au cours de la cinquième session ou la Chine¹⁸ lors de la quatrième, ont choisi de répondre aux questions après qu'environ la moitié des intervenants aient pris la parole, se limitant ainsi à des réponses imprécises. Lors de la sixième session, la pratique suivie par la République Dominicaine¹⁹, l'Albanie et le Costa Rica de faire des commentaires au moins deux fois au cours du dialogue interactif semble permettre un débat de meilleure qualité.

On peut se demander si certains États n'utilisent pas au maximum leur temps de parole pour détailler leur rapport afin d'éviter de répondre à certaines questions, en apparence par manque de temps. Les interventions d'un nombre très important d'États « amis » pendant le dialogue interactif limitent également la possibilité pour l'Etat examiné de répondre à l'ensemble des interventions. Lors de l'examen de la Tunisie, le 8 avril 2008, 65 États ont pris la parole, ce qui n'a laissé au chef de la délégation que très peu de temps pour répondre à la multitude de questions posées. Il a ainsi laissé de nombreuses questions sans réponse.

14. Résolution 5/1, §3 i).

15. Selon la résolution A/HRC/RES/5/1, la troïka est composée de trois Rapporteurs qui assistent le groupe de travail dans l'examen d'un pays.

16. **Quatrième session :**

Allemagne, Canada, Bangladesh, Fédération de Russie, Azerbaïdjan, Cameroun, Cuba, Arabie Saoudite, Sénégal, Chine, Mexique, Maurice, Jordanie, Malaisie.

Cinquième session : Monaco,

Belize, Tchad, Uruguay, Chili, Vietnam, Vanuatu, Comores, Slovaquie, Afghanistan, Nouvelle Zélande, Yémen, République centrafricaine.

Sixième session : Érythrée,

Chypre, Cambodge, Norvège, Albanie, Portugal, Bhoutan, République démocratique de Corée, Brunei, Costa Rica, Guinée Équatoriale, Éthiopie.

17. Réponse après la 28^e intervention sur 49.

18. Réponse après la 33^e intervention sur 60.

19. Ainsi, lors de son examen le 1^{er} décembre 2009, la République Dominicaine a choisi de commenter une première fois après les douze premières interventions, une deuxième fois après la dixième intervention puis de conclure après quinze nouvelles interventions.

Lors de l'adoption du rapport du groupe de travail, l'Etat a vingt minutes pour faire des commentaires. Les États examinés ont utilisé de façon diverse leur temps de parole. La majorité des États a exposé les recommandations de l'EPU qui étaient en suspens et qu'ils ont finalement adoptées ou rejetées. Lors de la première session, la Suisse, la Finlande, le Bénin, la République de Corée, l'Ukraine, la Roumanie, le Mali, le Sri Lanka et le Royaume-Uni se sont concentrés sur les recommandations qu'ils ne pouvaient pas accepter, en justifiant leur choix. Lors des sessions suivantes, la plupart des États a détaillé les efforts qu'ils faisaient pour mettre en œuvre les recommandations et les engagements souscrits volontairement. De nombreux États ont encore choisi de répondre à des questions sensibles qui avaient été soulevées par leurs pairs au cours du dialogue interactif avec le Groupe de travail. On peut citer l'Indonésie au sujet de la minorité Ahmadiyah, l'Inde à propos de la discrimination fondée sur les castes, la France au sujet du port des symboles religieux, le Canada au sujet des Autochtones, le Tchad au sujet de la prison de KoroToro et la Slovaquie sur la stérilisation des femmes Rom. Certains États comme le Gabon, le Guatemala, le Pakistan ont tout simplement répété des parties de déclarations faites lors du groupe de travail et réaffirmé l'engagement de l'Etat dans le processus d'EPU.

La liberté laissée aux États quant à la gestion de leur temps de parole tout comme le nombre de points soulevés lors des débats ont une incidence sur la façon dont ils répondent aux préoccupations et questions soulevées. Si la tendance semble être aujourd'hui d'utiliser une trentaine de minutes, voire moins, pour introduire le débat, la qualité des réponses dépend toujours de la volonté politique de l'Etat de répondre clairement aux questions posées ou d'éviter certains des thèmes abordés.

RECOMMANDATIONS

- Encourager les États qui souhaitent faire de ce mécanisme un réel outil de renforcement des droits de l'homme à utiliser leur discours introductif pour répondre aux questions qui leur ont été posées par écrit à l'avance et à faire un point sur les derniers développements intervenus en matière de droits de l'homme dans leur pays ainsi qu'aux problèmes auxquels ils sont confrontés dans leur mise en œuvre.
- Encourager les États examinés à faire une introduction rapide afin de laisser un temps suffisant pour un dialogue de qualité.
- Trouver un compromis acceptable entre le temps de parole donné aux États et le nombre d'États pouvant intervenir. Le Conseil doit maintenir un équilibre entre un temps suffisant pour un dialogue constructif avec l'État examiné, une forte participation des États dans le processus et une égalité de traitements entre les États qui souhaitent s'exprimer.

Prise en compte des recommandations

Les recommandations faites à l'issue de l'EPU, en tant que mécanisme coopératif, devraient être appliquées au premier chef par l'État concerné et, le cas échéant, par d'autres parties prenantes intéressées. Les recommandations qui sont soutenues par l'État sont un moyen important de provoquer des changements dans la législation et les pratiques nationales, ainsi qu'un repère utile pour mesurer l'évolution de la situation.

La question de la sélectivité se pose en ce qui concerne les recommandations. En effet, les États peuvent décider d'accepter ou de refuser les recommandations qui leur sont faites. Si ce principe garantit le respect de la souveraineté des États, il

souligne également les limites de l'examen. L'acceptation par les États des recommandations est un préalable à leur mise en place sur le terrain. Or certains États n'hésitent pas à refuser un grand nombre de recommandations.

Il est cependant difficile de dresser un bilan global de la façon dont les États prennent en compte ou rejettent les recommandations qui leur sont adressées par leurs pairs. Certains États acceptent d'emblée toutes les recommandations qui leur ont été faites, d'autres se prononcent dès le stade de l'examen sur l'ensemble des recommandations, certains acceptent et/ou rejettent des recommandations et réfléchissent aux autres, d'autres encore ne se prononcent pas sur les recommandations mais réservent leur réponse pour plus tard. Certains donnent des réponses très détaillées sur les raisons de l'acceptation ou du rejet de recommandations, d'autres le font en bloc.

Si l'attitude des États vis-à-vis des recommandations varie de l'un à l'autre et dépend beaucoup de la qualité des recommandations, certaines tendances peuvent être relevées.

Un précédent positif a été ouvert par le Canada²⁰ qui, lors de l'adoption de son rapport en juin 2009, a répondu aux recommandations des États qui n'avaient pas pu s'exprimer faute de temps lors de l'examen. En effet, l'examen du Canada avait suscité beaucoup d'intérêt, avec 65 États inscrits pour prendre la parole. Une quarantaine d'États seulement ont pu intervenir même si le temps de parole avait été limité à deux minutes par intervenant. Il est en effet regrettable que, dans de nombreux cas, faute de temps ou en raison de l'inscription de nombreux États « amis » en première place sur la liste des orateurs, de nombreuses recommandations ne puissent être présentées et donc prises en compte.

Dès la première session, l'Afrique du Sud, suivie depuis par de nombreux États lors des sessions suivantes, n'a pas répondu immédiatement aux recommandations issues du groupe de travail. Cette pratique devrait permettre aux États de consulter, au niveau national, les ministères et la société civile avant de se prononcer. Ce qui pourra garantir une mise en œuvre efficace des recommandations acceptées. Une autre bonne pratique des États est celle de communiquer par écrit et à l'avance leur réponse aux recommandations en justifiant leur choix, ce qui permet au moment de l'adoption du rapport en plénière un débat plus précis. Cette pratique n'est, pour le moment, pas suivie par la majorité des États. Ainsi, lors de l'adoption des rapports du groupe de travail de la cinquième session de l'EPU, les réponses de douze des seize États examinés n'avaient pas été communiquées par écrit avant l'adoption du rapport final. Pour être utiles, ces réponses doivent être claires et dépourvues de toute ambiguïté, ce qui n'a pas toujours été le cas. Il a parfois été difficile de comprendre quelles recommandations étaient soutenues ou non par l'État.

Par ailleurs, il est inquiétant que des États continuent de rejeter certaines recommandations en arguant qu'elles ne sont pas conformes à la réalité du pays, comme ce fut le cas notamment de la Chine²¹, de Djibouti²² ou de la République centrafricaine²³ ou parce qu'elles ne sont pas conformes aux lois nationales, comme cela a été mis en avant par le Botswana²⁴, Djibouti ou l'Arabie Saoudite²⁵. Le Turkménistan, pour sa part, a rejeté les recommandations de la Suède et de la République Tchèque en vue de « *dépénaliser les rapports sexuels librement consentis entre adultes de même sexe et de prendre des mesures pour promouvoir la tolérance dans ce domaine*²⁶ » en invoquant le droit de toute société de prendre des lois fondées sur ses propres standards moraux et traditions nationales.

Le but de l'EPU est de promouvoir et protéger les droits de l'homme. Le relativisme culturel ou les lois nationales ne peuvent être mis en avant pour justifier le non respect des engagements internationaux en matière de droits de l'homme. Il est également important de rappeler qu'en vertu de l'article 27 de la Convention de Vienne²⁷ sur le droit des traités, les États ne peuvent invoquer leurs lois nationales pour justifier de leur non-conformité avec leurs engagements internationaux. L'absence de cohérence dans l'acceptation ou le refus de certaines recommanda-

20. Marius Grinius, Ambassadeur et représentant permanent du Canada, Intervention introductive, 9 Juin 2009.

21. Ambassadeur Li Baodong, discours introductif, 11 juin 2009.

22. SE. Mr. Mohamed Siad Doualeh, Ambassadeur et représentant permanent de Djibouti auprès des Nations unies à Genève, discours introductif, 9 juin 2009.

23. SE Leopold Ismael Samba, discours introductif, 23 septembre 2009 : « des pesanteurs culturelles » ne permettent pas à la RCA de ratifier la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

24. Réponses écrites aux recommandations, A/HRC/10/69/Add.1.

25. A/HRC/11/23, 588 : « L'Arabie Saoudite a considéré que les recommandations figurant aux paragraphes 44 e), 54 b), 79 c), 46 b), 49 b), 65 d), 75 b), 47 e), 46 a), 65 b), 71 b), 48 d), 74 c), 65 a), 27 c), 44 c) et 74 b) ne recueillaient pas l'appui de l'Arabie saoudite parce qu'elles n'étaient conformes ni à son droit en vigueur ni à ses promesses et engagements ou ne visaient pas des pratiques qui existent en Arabie saoudite ».

26. A/HRC/10/79.

27. Convention de Vienne sur le droit des traités. Faite à Vienne le 23 mai 1969. Entrée en vigueur le 27 janvier 1980. Nations unies, *Recueil des Traités*, vol. 1155, p. 331

tions peut également paraître contestable. Le Botswana s'est ainsi engagé pour 2009 à fournir des logements gratuits pour les plus démunis. Il a, en revanche, refusé pour « *des raisons financières* » de ratifier le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. La Chine²⁸ a accepté les recommandations qui l'invitaient de façon assez vague à « *créer les conditions d'une ratification rapide du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Suède); compte tenu des impératifs liés aux réalités nationales, entreprendre une réforme législative, judiciaire et administrative et créer les conditions qui permettront la ratification, dès que possible, du Pacte (Algérie); étudier la possibilité de ratifier/envisager de ratifier/ratifier le Pacte (Argentine, Brésil, Autriche).* » Elle a, en revanche, refusé la recommandation de l'Australie l'invitant en des termes plus précis à la même chose : « *ratifier le Pacte international relatif aux droits civils et politiques aussi vite que possible et avec aussi peu de réserves que possible.* »

La rapidité avec laquelle sont rejetées certaines recommandations importantes pour la promotion et la protection des droits de l'homme fait craindre le pire quant à la protection de certains droits. À la fin de son examen en février 2009, la Chine avait déjà refusé une cinquantaine de recommandations émises lors de celui-ci.

Le recours à l'assistance technique prévu par la résolution 5/1

À la deuxième session de l'EPU, le Bénin a été le premier pays à demander une assistance technique pour l'aider à améliorer la situation des droits de l'homme sur le terrain. Le Bénin était également le premier pays « *le moins avancé* », selon la classification de l'ONU, à être examiné par l'EPU. À la troisième session, l'accroissement des demandes d'assistance technique, entre autres, celles du Botswana, de la Barbade, du Burkina Faso, du Burundi et du Tuvalu, est le reflet de l'augmentation du nombre de pays plus petits examinés. Le rapport national du Burundi établit explicitement une liste de domaines dans lesquels une assistance internationale est nécessaire. Dans la plupart des cas, les membres du groupe de travail ont été amenés à faire des recommandations pour que la Communauté internationale offre son aide. Dans des cas limités, celui de Tuvalu par exemple, les États ont offert une assistance directe dans des domaines précis afin de parfaire la capacité de l'État à protéger les droits de l'homme. Le Congo a accepté 50 des 59 recommandations qui lui ont été faites, réservant sa réponse sur une et en rejetant huit qui étaient déjà dans les lois nationales ou pour des raisons d'ordre sociologique. Il a conclu en demandant l'appui de la Communauté internationale pour mettre en œuvre ces engagements.

Lien avec les recommandations issues des organes de traités des Nations unies

L'Examen périodique universel peut aider à appeler plus largement l'attention sur les recommandations faites par des organes conventionnels, ainsi que sur les rapports des rapporteurs spéciaux. D'un point de vue procédural, de nombreux États se sont engagés dans leur présentation à soumettre leurs rapports tardifs aux différents organes de traité, parfois en précisant un délai. Ce fut notamment le cas du Congo qui, lors de l'adoption du rapport du groupe de travail au cours de la douzième session du Conseil, s'est engagé à présenter son rapport initial au Comité contre la torture des Nations unies au cours de sa prochaine session en octobre 2009.

Mais la relation entre l'EPU et les organes de traités est également source de préoccupations. La possibilité donnée à l'État qui fait l'objet de l'Examen périodique universel de « rejeter » publiquement les recommandations issues des travaux du Groupe de travail chargé de cet examen est inquiétante lorsque des recommandations identiques ou similaires ont été faites auparavant par des organes conventionnels. Et ce, d'autant que cette pratique de rejet public d'une partie ou de la totalité des recommandations a été relativement fréquente.

Étant donné le large pouvoir des États dans le choix des recommandations qu'ils acceptent, l'EPU n'est peut-être pas le mécanisme le plus efficace pour améliorer la situation des droits de l'homme pour les pays où ils sont massivement violés.

28. A/HRC/11/25.

Ceci renforce l'importance de conserver les mandats géographiques du Conseil qui procèdent à un examen continu et systématique par des experts indépendants.

RECOMMANDATIONS

- Encourager tous les États à suivre la bonne pratique qui consiste à diffuser à l'avance et par écrit leurs réponses aux recommandations pour permettre une meilleure compréhension et un débat de qualité.
- Encourager les États à ne se prononcer sur les recommandations qu'après avoir consulté les ONG nationales sur la manière de les appliquer.
- Encourager les États à identifier clairement les recommandations qu'ils acceptent, donner des raisons lorsque cela est possible et rejeter les recommandations qui affaiblissent les droits de l'homme.
- Encourager les États examinés à prendre en considération les recommandations qui n'ont pu être délivrées faute de temps et à y répondre. Ces recommandations devraient être intégrées dans le rapport du groupe de travail, au moins en annexe, et prises en considération lors de l'examen suivant.
- Demander aux États de faire en sorte que les rapports sur l'EPU et les recommandations faites à l'issue de l'examen soient largement diffusés au niveau national.



De l'examen par les pairs

La composition du Conseil devant respecter une répartition géographique équitable, la répartition des sièges est la suivante :

- 13 pour le Groupe des États d'Afrique,
- 13 pour le Groupe des États d'Asie,
- six pour le Groupe des États d'Europe orientale,
- huit pour le Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes,
- sept pour le Groupe des États d'Europe occidentale et autres États.

Tous les États membres de l'ONU peuvent être candidats à un siège au Conseil. Les États membres doivent prendre en considération « *le concours que chaque candidat a apporté à la cause de la promotion et de la défense des droits de l'homme et les engagements qu'il a pris volontairement en la matière*¹ ». Le droit de siéger d'un membre du Conseil peut être suspendu à la majorité des deux tiers des membres présents et votants s'il commet des violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme. Une fois élus, les États doivent coopérer pleinement avec le Conseil et respecter les normes les plus strictes en matière de promotion et de défense des droits de l'homme.

Depuis la première session de l'EPU, les États membres du Conseil ont toujours été très actifs lors des sessions. Au cours de la sixième session, seuls deux États membres du Conseil des droits de l'homme n'ont pas pris la parole². Lors de la cinquième session de l'EPU, les prises de parole des membres du Conseil ont compté pour plus de la moitié des prises de parole totales. 44 des 47 États membres ont pris la parole contre 77 des 147 observateurs. Seuls Madagascar, l'Uruguay et la Zambie n'ont pas pris la parole. On constate également que certains observateurs comme l'Algérie, le Maroc, la République Tchèque, la Turquie, les États-Unis comptent parmi les États qui ont pris le plus souvent la parole durant cette session. Pendant les première et troisième sessions, 46 États membres du Conseil sur 47 sont intervenus au cours de l'examen³.

En comparant quelques chiffres sur la participation des États lors des différentes sessions, on constate que la quatrième session a été la plus intense avec 856 interventions⁴ délivrées par 128 États. Alors que durant les sessions précédentes il y avait environ 40 intervenants par examen, il y en a eu 53 durant cette quatrième session. Cet intérêt peut être dû à l'importance géopolitique d'un certain nombre d'États examinés durant cette session qui contraste d'ailleurs avec la session précédente qui avait été marquée par une sorte de désintérêt des États.

En raison du nombre toujours croissant d'États souhaitant intervenir, certains ne sont pas en mesure de le faire faute de temps. Les interventions qui n'ont pu être délivrées durant l'examen sont postées sur l'Extranet du Conseil.

On constate une diversification progressive des États qui prennent la parole : 118 lors de la sixième session contre 98 lors de la première⁵.

1. A/RES/60/251, §8.

2. Madagascar et Zambie.

3. Lors de la **première session** : 46 États membres avaient pris la parole contre 52 sur les 145 observateurs. Seul le Gabon n'a pas pris la parole.

Deuxième session : 45 États membres contre 60 sur 145 observateurs. Seuls la Bolivie et le Gabon ne sont pas intervenus.

Troisième session : 46 États membres contre 64 sur 147 observateurs. Seul Madagascar n'est pas intervenu.

Quatrième session : 45 États membres contre 83 sur 147 observateurs. Seuls le Cameroun et la Zambie n'ont pas pris la parole.

4. Sixième session : 750 interventions.

Cinquième session : 671.

Quatrième session : 856.

Troisième session : 604.

Deuxième session : 647.

Première session : 610 interventions.

5. 105 lors de la deuxième, 110 lors de la troisième, 128 durant la quatrième et 121 États lors de la cinquième session.

L'ensemble de ces chiffres montre l'implication progressive et forte des États dans le processus de l'EPU.

Globalement, depuis ses débuts, l'EPU a vu une diminution des discours complaisants adressés par des pays « amis » de l'État examiné. Le chapitre des recommandations a gagné en volume et en qualité.

Utilisation des questions écrites

Les États membres du Conseil peuvent communiquer à l'avance à la troïka une liste de questions ou de points à examiner pour permettre à l'État de se préparer à avoir un dialogue sur des points précis. Ces questions doivent respecter les principes et les objectifs de l'examen et se fonder principalement sur les trois documents de base de l'examen. Elles doivent être transmises au secrétariat du Conseil qui envoie à son tour le document à l'État examiné dans un délai de dix jours ouvrables avant la date de l'examen. Suivant le principe de transparence du processus, ces questions sont ensuite distribuées aux États membres et aux États observateurs et publiées sur Internet.

Au fil des sessions, on peut constater que ce sont presque toujours les mêmes États qui soumettent des questions écrites à l'avance à l'État examiné. On retrouve très souvent la République Tchèque, le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Danemark, les Pays-Bas, la Suède et la Lettonie. Depuis la cinquième session, l'Argentine vient s'ajouter à cette liste. D'autres États recourent aux questions écrites seulement pour certains pays – par exemple Cuba pour l'examen d'Israël ou le Népal pour le Bhoutan – ou à certaines sessions. Le Liechtenstein a posé beaucoup de questions écrites⁶ durant la quatrième session de l'EPU.

Ces questions écrites sont diversement traitées par les États qui les reçoivent. Certains États commencent leur intervention orale en répondant aux questions écrites. Ainsi, à la troisième session, le Botswana, le Luxembourg, le Burkina Faso, et les Bahamas ont consacré du temps pour aborder les questions écrites. L'Allemagne et le Nigéria ont donné à ces questions des réponses détaillées lors de la quatrième session et le Congo a fait de même durant la cinquième session. Lors de la sixième session, le Cambodge et la Norvège ont donné des réponses très détaillées aux questions écrites dans une partie à part de leur discours introductif.

D'autres États, en revanche, ne traitent pas du tout ou très partiellement les questions écrites.

Principe de non sélectivité

En principe, la procédure de l'Examen périodique universel permet de garantir la non sélectivité et l'égalité de traitement entre les États. Ainsi, chaque État examiné a droit au même temps de parole au sein du groupe de travail. La répartition géographique des membres du Conseil se veut équitable. Les premiers États membres et observateurs qui font l'objet d'un examen sont choisis par tirage au sort dans chaque groupe régional et les intervenants lors de la séance plénière ont, selon leur statut⁷, le même temps de parole.

Dans la réalité, les États semblent souvent sélectionner ceux pour lesquels ils vont intervenir, notamment en fonction de leur groupe régional. Ainsi, pendant l'examen du Liechtenstein au cours de la troisième session, 11 des 26 pays qui sont interve-

6. En vue des examens de l'Azerbaïdjan, du Bangladesh, du Canada, de la Chine, de Cuba, de l'Allemagne, de la Malaisie, du Mexique et de la Fédération de Russie.

7. Trois minutes pour les États membres du Conseil des droits de l'homme et deux minutes pour les observateurs. Lors de la sixième session, le temps de parole a été de deux minutes pour tous les intervenants quel que soit leur statut.

nus, faisaient partie du Groupe des États d'Europe occidentale et autres États. De même, lors de l'examen de la Colombie en décembre 2008, seuls deux des 43 États qui sont intervenus faisaient partie du groupe africain. La prévalence des interventions issues du groupe régional de l'Etat examiné s'est reproduite pour le Luxembourg, le Burkina Faso, l'Ouzbékistan, Israël et les Émirats arabes unis.

Lors de l'examen du Bangladesh, pendant la quatrième session, 20 des 48 pays qui sont intervenus faisaient partie du Groupe des États d'Asie. Les interventions issues du groupe régional auquel appartient l'Etat examiné ont également prévalu lors des examens de l'Allemagne, du Canada, de l'Azerbaïdjan, du Cameroun, de l'Arabie Saoudite, du Sénégal, de la Chine, du Nigéria, de Maurice, de la Jordanie et de la Malaisie. Cette même tendance se retrouve lors des examens de la République centrafricaine, de Monaco, du Tchad, du Congo, de Malte, de la Nouvelle-Zélande, de l'Afghanistan, du Vietnam et du Yémen au cours de la cinquième session de l'EPU de mai 2009. Cette tendance s'est poursuivie lors de la sixième session de l'EPU de décembre 2009.

Le principe de non sélectivité semble donc peu respecté. Ce qui paraît refléter un certain désintérêt des États pour la situation des droits de l'homme dans d'autres régions que la leur.

De réelles disparités existent dans les interventions. En effet, alors que certains États interviennent quasi systématiquement, d'autres semblent absents des débats. On pourrait être tenté de justifier ces absences par la procédure elle-même. Celle-ci prévoit un temps limité pour les interventions des États, ne permettant qu'aux premiers États inscrits de prendre la parole. Mais, dans la réalité, certains États interviennent presque systématiquement pendant les examens⁸ alors que d'autres en sont absents. Ainsi, l'Algérie, le Brésil, le Canada, la France, le Mexique, les Pays-Bas et le Royaume-Uni sont intervenus au moins 13 fois à chaque session. Contrairement à eux, la Namibie, le Tadjikistan, les Tonga, le Costa Rica et la Principauté d'Andorre ne sont pas intervenus une seule fois pendant les six sessions. Pendant les six premières sessions, l'Etat qui est le plus intervenu est le Royaume-Uni (95 fois), suivi de près du Mexique (94 fois), puis du Canada et de la France (93 fois), de l'Algérie et des Pays-Bas (91 fois) et enfin, de la Slovénie (89 fois), du Brésil et de la Chine (88 fois).

La marge de manoeuvre laissée aux États pour la composition de la troïka limite également le principe de non sélectivité. En effet, comme le précise la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme, les membres de la troïka sont sélectionnés par tirage au sort parmi les membres du Conseil. Ils doivent également faire partie de groupes régionaux différents. Mais l'Etat examiné peut demander qu'un des trois membres appartienne à son propre groupe régional ou, une fois seulement, qu'un des membres de la troïka soit remplacé.

Or on note que pour les deux premières sessions, à l'exception du Ghana, tous les États du Groupe des États d'Afrique ont demandé à ce qu'un des membres de la troïka fasse partie de leur groupe régional. Un tiers du Groupe des États d'Asie a fait de même et seulement un État⁹ du Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes a fait la même demande alors que le Groupe des États d'Europe occidentale et autres États a fait part de son refus de recourir à cette possibilité.

Pour les troisième et quatrième sessions, sept pays du Groupe des États d'Afrique ont fait cette demande ainsi que neuf États du Groupe des États d'Asie et un État¹⁰ du Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes. Enfin, pendant la cinquième session, quatre États du Groupe des États d'Asie, trois États du Groupe des États d'Afrique, deux États du Groupe des États d'Europe orientale et seul un Etat du Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes ont demandé à ce qu'un des membres de la troïka fasse partie de leur groupe régional. En vue de la sixième session, dix des seize pays devant être examinés ont fait cette même demande : quatre du Groupe des États d'Afrique, deux du Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes, trois du Groupe des États d'Asie et un du Groupe des États d'Europe orientale.

8. Au moins 13 fois pendant une session.

9. Équateur.

10. Cuba.

La majorité des États a donc eu recours à la possibilité d'avoir un membre de son propre groupe régional parmi les trois membres de la troïka. Ce sont les États des Groupes des États d'Asie et d'Afrique qui utilisent le plus souvent cette option. Le Groupe des États d'Europe occidentale et autres États n'y a jamais fait appel.

Qualité des interventions

L'intérêt de l'EPU réside dans la qualité des interventions et recommandations faites à l'Etat examiné. Cette qualité est variable d'une session à l'autre et d'un Etat à l'autre. Les examens les plus réussis ont été ceux dont les débats ont été les moins politisés.

Le dialogue interactif devrait être l'occasion de soulever les problèmes sérieux concernant les droits de l'homme existants dans le pays examiné.

L'ambassadeur péruvien Jose Eduardo Ponce Vivanco, représentant permanent auprès des Nations unies, soulignait le 12 juin 2008, lors de la séance plénière du Conseil consacrée à l'adoption du rapport du groupe de travail sur le Pérou, qu'il est « *nécessaire d'éviter tant la politisation que les louanges disproportionnées et il est recommandé d'éviter les interventions répétitives qui ignorent la singularité de chaque pays et de chaque cas. Il vaudrait mieux encourager les faits et les actions qui, objectivement, permettent d'améliorer la situation des droits de l'homme dans l'Etat examiné. Nous croyons que c'est de la responsabilité des États qui souhaitent que l'Examen périodique universel soit un instrument qui serve à améliorer la situation des droits de l'homme dans le pays examiné.* »

Des déclarations de délégations, souvent trop consensuelles, ne permettent pas d'aborder en profondeur les difficultés rencontrées par les États dans la mise en œuvre des droits de l'homme dans leur pays. Pour d'autres, cependant, l'examen a été l'occasion d'aller au cœur des problèmes rencontrés en matière de droits de l'homme.

Dans les forums multilatéraux, avant d'aborder les critiques, les experts commencent généralement leurs discours par des formules diplomatiques louant certains aspects de la politique du gouvernement à l'étude. Ce fut le cas de la plupart des représentants gouvernementaux qui se sont exprimés lors de la session de l'EPU consacré à l'examen de la Colombie en décembre 2008. Plus de 40 orateurs ont ainsi reconnu les efforts faits par le gouvernement colombien pour garantir le respect des droits de l'homme dans le pays. Mais aucun ne s'est exprimé uniquement pour soutenir le gouvernement colombien. La plupart des problèmes sérieux ont été soulevés pendant le débat. 18 des 44 États à être intervenus durant le dialogue interactif ont rappelé que le conflit interne perdurait en Colombie, ce que nie le président Álvaro Uribe. Les pays européens ont reconnu certaines améliorations de la situation de droits de l'homme en Colombie avant de souligner la persistance de préoccupations sérieuses. Le représentant Uruguayen a recommandé que le gouvernement colombien donne des ordres stricts aux forces de sécurité pour éviter de considérer les activistes des droits de l'homme et les membres d'ONG comme « *terroriste* ». La qualification de terroristes donnée aux activistes a été encouragée par les plus hautes instances du pouvoir avec des résultats tragiques, a souligné le délégué de Montevideo. Le Chili, le Mexique, l'Uruguay, le Brésil, la Bolivie et le Guatemala, soutenus par l'Espagne, ont exigé de la Colombie de nouvelles mesures urgentes pour en finir avec l'impunité des violations graves des droits de l'homme, dont les agents de l'Etat sont soupçonnés.

Lors de l'examen du Turkménistan, le 9 décembre 2008 au cours de la troisième session, de nombreuses délégations ont soulevé la question des mauvais traitements dans les prisons et contre les défenseurs des droits de l'homme (France, Slovaquie,

Norvège, Danemark et Suède), des disparitions forcées (Canada), de l'utilisation des aveux arrachés sous la torture lors des procédures judiciaires (Allemagne), du harcèlement des journalistes (Italie), des violences faites aux femmes (Japon), des discriminations contre les minorités russe, turque, kurde, ouzbèke et cosaque (Uruguay et Corée), de l'intolérance religieuse (Belgique et France).

Des recommandations vagues qui rendent le suivi difficile

Comme le Conseil des droits de l'homme l'affirme dans sa résolution 5/1 consacrée à la mise en place des institutions, le processus de l'examen doit être « *dirigé vers l'action*¹¹ ». Le premier objectif de l'examen est l'amélioration de la situation des droits de l'homme sur le terrain. Il s'agit donc d'un cycle pendant lequel il faudrait pouvoir évaluer le respect par l'Etat de ses obligations et de ses engagements. Or il paraît impossible de faire un suivi si les déclarations des États concernés et des États qui interviennent restent aussi imprécises.

Lors de son examen le 8 avril 2008, la Tunisie¹² a accepté la totalité des 12 recommandations¹³ qui lui avaient été faites. Mais celles-ci restent pour la plupart très vagues : continuer ses programmes et consolider son approche en matière de promotion et de protection de tous les droits de l'homme, notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la promotion des droits des femmes comme l'a formulé la Syrie, continuer à œuvrer pour la promotion de la solidarité internationale et l'éradication de la pauvreté demandé par le Tchad et Madagascar. Ces recommandations sont, certes, ambitieuses mais ne précisent aucunement les moyens et mesures qui devraient permettre à la Tunisie de les appliquer et, de fait, ne permettent pas au Conseil de suivre les avancées concrètes du pays en matière de droits de l'homme. De même, les recommandations faites au Maroc¹⁴, comme celle de l'Arabie Saoudite de poursuivre ses progrès en matière de droits de l'homme ou celle du Mexique de continuer à respecter les droits des migrants ou la recommandation de la Palestine au Chili¹⁵ de « *rester fidèle aux engagements en faveur de la promotion et de la protection des valeurs universelles des droits de l'homme, en particulier par le renforcement de l'état de droit* » ne permettent pas non plus un suivi qualitatif ou quantitatif.

Certaines formulations comme : « *Créer les conditions de ; Poursuivre ses efforts en matière de ; Accroître ses efforts ; Continuer d'améliorer ; Envisager de ; Poursuivre sa coopération ; Poursuivre son action en vue de ; Continuer de renforcer* » ne devraient pas être utilisées par les États tant elles rendent vague la recommandation qui suit.

Des recommandations non conformes au droit international des droits de l'homme ou contradictoires entre elles

Lors de la première session, citant de récents sondages aux Pays-Bas indiquant que 72% des personnes interrogées étaient pour le rétablissement de la peine de mort, l'Égypte a recommandé au gouvernement néerlandais d'ouvrir un débat sur « *cette irrésistible demande populaire*¹⁶ ». Lors de l'examen du Tchad en mai 2009, l'Égypte lui a recommandé de « *continuer à exercer son droit souverain de mettre en œuvre son code pénal en conformité avec les normes universellement convenues relatives aux droits de l'homme, y compris l'application de la peine de mort*¹⁷ ».

Lors de l'examen des Tonga¹⁸ au cours de la deuxième session, les Pays-Bas, la République Tchèque et le Canada ont recommandé de modifier la législation qui réprime certaines formes d'activité sexuelle entre adultes consentants et de dépénaliser les relations sexuelles entre adultes consentants. Tandis que le Bangladesh leur recommandait de continuer à sanctionner – comme le prévoyait leur législation nationale – les relations sexuelles entre partenaires du même sexe quand bien même ils seraient consentants puisque cette question n'avait rien à voir avec les normes universellement acceptées. Le représentant du Bangladesh a déclaré que l'Examen périodique universel n'avait pas pour objectif d'imposer les valeurs d'une société à une autre et que si la société traditionnelle Tongane ne permettait pas les relations

11. Résolution 5/1, §3d).

12. A/HRC/8/21.

13. La Tunisie a accepté les 12 recommandations listées dans le rapport mais il faut noter le problème de format soulevé pendant l'adoption de son rapport ; les recommandations qui n'ont pas eu le soutien de la Tunisie ne figuraient pas dans le rapport.

14. A/HRC/8/22

15. A/HRC/12/10

16. A/HRC/18/31, §23 et 78 2).

17. A/HRC/12/5, §63 d) et 83 13).

18. A/HRC/18/48

sexuelles entre deux hommes ou deux femmes consentants, il fallait s'abstenir de leur imposer une règle qui ne comptait pas parmi les normes universellement acceptées en matière de droits de l'homme. Cela a constitué le premier exemple d'Etat confronté à deux recommandations totalement antagonistes.

Pourtant, des questions et des recommandations véritablement solides et précises ont été soulevées à presque tous les examens. Ainsi la recommandation du Danemark au Tchad¹⁹ de « *donner au Comité international de la Croix-Rouge accès à tous les lieux de détention, y compris [la prison de] Korotoro* » ou celle de l'Autriche à l'Azerbaïdjan²⁰ de « *prendre des mesures concrètes pour rendre plus accessibles d'autres formes de protection de remplacement, c'est-à-dire promouvoir des systèmes de tutelle et de placement familial et développer localement des services de soutien qui permettent de prévenir les abandons d'enfants par leur famille* ».

Certaines recommandations ont également le mérite de renforcer les observations finales des organes de traités comme par exemple la recommandation du Danemark au Tchad²¹ de « *prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre la recommandation du Comité des droits de l'enfant préconisant de prévenir et interdire toutes les formes de torture ou de traitements cruels, inhumains ou dégradants à l'encontre des enfants et de protéger ces derniers contre elles* » ou celle de l'Italie au Cameroun²² de « *mettre en œuvre les recommandations du Comité des droits de l'enfant en vue de garantir les droits des enfants sans abri* ».

RECOMMANDATIONS

- Encourager les États à être actifs, à poser leurs questions rapidement et à faire des recommandations claires et évaluables.
- Veiller à ce que les recommandations émises soient réalistes et aient une réelle valeur ajoutée sans verser ni dans la condamnation ni dans les louanges.
- Éviter toute recommandation qui affaiblisse les droits de l'homme et veiller à la conformité des recommandations avec l'ensemble du système international de promotion et de protection des droits de l'homme.

Principe d'impartialité

Les premières sessions de l'EPU ont mis en évidence la permanence d'une logique des blocs au sein de certains groupes régionaux. L'absence de parti pris par les États et le traitement équitable des parties intervenant pendant l'examen n'a pas toujours été respecté. Les États, dès lors qu'ils sont amenés à s'évaluer entre eux, ont intérêt à se ménager les uns les autres. Le risque est grand que les règles du jeu soient dictées par des rapports bilatéraux ou des alliances entre pays.

La première session a été caractérisée par un rôle très actif du Groupe des États d'Asie (175 interventions par 27 États) suivi par le Groupe des États d'Europe occidentale et autres États (156 interventions par 18 États). Lors de la deuxième session ce dernier a été le plus présent avec 200 interventions par 22 États.

Lors de la troisième session, les groupes régionaux ont joué un rôle fondamental puisque le groupe géographique qui participe le plus est toujours celui auquel appartient l'État à l'examen.

Pour la quatrième session, tous les groupes régionaux ont vu croître le nombre de leurs interventions, à l'exception du Groupe des États d'Europe occidentale et autres États qui a perdu le leadership qu'il avait en la matière durant les trois premières sessions. Les Groupes des États d'Afrique et d'Asie ont même doublé leur participation, le Groupe des États d'Asie devenant le plus important en termes de participation.

19. A/HRC/12/5
20. A/HRC/11/20
21. A/HRC/12/5
22. A/HRC/11/21

Au cours de la cinquième session, le Groupe des États d'Europe occidentale et autres États est redevenu le plus actif avec 209 interventions pour 25 États ayant pris la parole. Les groupes régionaux ont clairement une influence capitale dans la prise de parole des États. En effet, pour 14 des 16 pays examinés, le groupe régional qui capitalise le plus d'interventions²³ est celui auquel appartient l'État examiné. Ainsi, lors de l'examen du Tchad, 20 interventions sur 49 émanaient de membres du Groupe des États d'Afrique. Ce rapport est de 21 sur 44 lors de l'examen du Congo. Lors de l'examen de Monaco, 11 interventions sur 28 provenaient du groupe du Groupe des États d'Europe occidentale et autres États.

L'absence d'impartialité a été flagrante lors des examens de pays connus pour violer systématiquement les droits de l'homme. Ils ont fait l'objet de louanges répétées sans qu'ils soient réellement critiqués ou questionnés.

Ainsi, lors de l'examen de Bahreïn au cours de la première session en avril 2008, la Palestine, au nom du Groupe Arabe, et douze États « amis » ont félicité le pays pour son rapport, ses réussites et son expérience en matière de droits de l'homme. Aucun n'a émis une critique, posé une question ou fait des recommandations. Le 8 avril 2008 lors de l'examen du Maroc, plus de la moitié des 55 États intervenus lors du dialogue interactif ont félicité l'État pour sa franchise lors du processus et pour les réformes. De même, sur les dix États²⁴ qui ont voulu commenter le rapport final lors de la séance plénière, neuf faisaient partie de l'Organisation de la conférence islamique (OCI) et ont salué le Maroc pour son rapport, son engagement envers les droits de l'homme et les progrès déjà accomplis.

Lors de l'examen de la Tunisie, le 8 avril 2008, sur les 64 États qui sont intervenus, 30 faisaient partie de l'Organisation de la Conférence Islamique et trois en étaient des observateurs. Pendant le dialogue interactif, plus de 50 États ont félicité le pays sur ses performances en matière de droits de l'homme. On a pu entendre le Japon saluer la Tunisie comme modèle de démocratie ou l'Indonésie citer en exemple ce même gouvernement pour sa liberté d'expression et son indépendance judiciaire. La France s'est montrée complaisante, se bornant à évoquer les droits des enfants et évitant soigneusement la torture, la censure de la presse et de l'Internet ou d'autres violations. En revanche, d'autres pays comme la Corée du Sud, le Mexique, le Ghana, l'Angola, et beaucoup de délégations occidentales et latino-américaines, ont fait preuve d'une grande rigueur en posant de vraies questions. La Roumanie s'est ainsi fondée sur les recommandations du Comité contre la torture pour demander si le gouvernement tunisien envisageait de réviser son code pénal afin de s'assurer que la torture ne soit pas utilisée dans les interrogatoires. D'autres ont demandé les critères permettant de bloquer les contenus Internet ou d'enregistrer des associations.

Lors de la séance plénière consacrée à l'adoption du rapport du groupe de travail, huit des neuf délégations qui ont pu intervenir²⁵ ont félicité la Tunisie pour s'être engagée ouvertement dans le processus de l'examen. Six²⁶ des neuf États ayant pris la parole appartenaient à l'Organisation de la Conférence Islamique.

Seule la Belgique a exprimé son mécontentement. Elle a notamment regretté la manière générale avec laquelle avaient été abordés, dans le rapport du groupe de travail, les thèmes de la liberté d'expression, de la presse et la situation des défenseurs des droits de l'homme. En outre, tout en accueillant favorablement l'annonce que la Tunisie recevra le rapporteur spécial de la Commission africaine sur les défenseurs des droits de l'homme en Afrique, elle a encouragé le gouvernement à accueillir le Rapporteur spécial sur les défenseurs des droits de l'homme du Conseil.

Lors de l'examen de l'Algérie qui a eu lieu le 14 avril 2008, sur les 46 États à prendre la parole, 24 faisaient parties de l'Organisation de la Conférence Islamique et un en était observateur.

Lors de la séance plénière du Conseil consacrée à l'adoption du rapport sur l'Algérie, sur les dix États²⁷ qui ont fait des commentaires, neuf, dont sept membres de l'OCI, ont unanimement félicité l'État pour sa coopération exemplaire avec l'examen. Seule la Belgique a émis une critique. Elle a ainsi regretté que les autorités

23. Par rapport au nombre total de membres dans ce groupe.

24. Pays-Bas, Tunisie, Qatar, Pakistan, Bahreïn, République arabe syrienne, Arabie saoudite, Jordanie, Égypte, Émirats arabes unis.

25. Algérie, Maroc, Qatar (au nom du Groupe Arabe), Belgique, Indonésie, Pakistan, Angola, Bahreïn, Cuba.

26. Algérie, Maroc, Qatar (au nom du Groupe Arabe), Belgique, Indonésie, Pakistan, Angola, Bahreïn, Cuba.

27. Chine, Tunisie, Émirats Arabes Unis, Bahreïn, Qatar (au nom du Groupe Arabe), Cuba, Nigeria, Indonésie, Belgique, Pakistan.

algériennes n'aient pas pris en compte dans le rapport du groupe de travail les recommandations qu'elle avait faites concernant la détérioration de la situation en matière de liberté de religion et d'opinion. Elle a également prié l'Algérie de veiller au respect du principe de la liberté de religion et d'opinion, d'entreprendre une réévaluation du texte de l'Ordonnance de 2006 déterminant les conditions et les règles d'exercice d'autres religions que l'Islam, et dans l'intervalle, de suspendre son application.

L'examen du Bénin, membre de l'OCI, le 7 mai 2008 au cours de la deuxième session de l'EPU, est un autre exemple de cette logique des blocs. Pendant le dialogue interactif, 40 pays ont fait des remarques. Parmi eux, 18 sont membres de l'OCI et, sur ces 18 États, seul le Pakistan a émis une critique²⁸.

Lors de l'examen du Pakistan, les 26 États faisant partie de l'OCI qui sont intervenus ont fait uniquement des commentaires positifs. Ce schéma s'est reproduit lors de la séance plénière où, sur les huit intervenants, cinq États membres de l'OCI et la Chine ont félicité l'État pour sa participation au processus.

Lors de la quatrième session en février 2009, passant sous silence la réalité des droits de l'homme sur le terrain, de nombreux États ont préféré intervenir pour faire l'éloge de pays comme la Chine ou Cuba. Lors de l'adoption du rapport du groupe de travail sur Djibouti, 12²⁹ des 13 États à être intervenus appartenaient à l'Organisation de la Conférence Islamique.

Le dialogue interactif qui aurait dû avoir lieu lors des premières sessions des examens périodiques universels a ainsi, dans plusieurs cas, pris la forme d'un concert de louanges contraire à l'objectif même de l'examen.

Le nombre d'États pouvant participer au dialogue interactif est limité. On peut se demander si l'intervention de tant d'États faisant les louanges de certains pays ne constitue pas une stratégie visant à éviter les critiques et les questions ou d'avoir à y répondre.

Certains pays semblent également se ménager réciproquement. Lors de l'examen du Sri Lanka, le 13 mai 2008, l'Inde a évité toute question sensible et s'est contentée d'interroger le gouvernement sur le statut de l'éducation dans la langue des minorités à l'école. Le Sri Lanka avait fait de même lors de l'examen de l'Inde, le 10 avril 2008.

Le 14 mai 2008, la France était interrogée sur le traitement des minorités, la surpopulation carcérale, l'interdiction du port du voile islamique à l'école. Aucune question, en revanche, sur sa politique migratoire de la part des pays « amis » du Sud, l'Algérie et la Tunisie, qui avaient été ménagées par la France.

A contrario, certains États ne semblent susciter qu'un faible intérêt de la part de leurs pairs. Ainsi, lors de la sixième session, seuls 28 États sont intervenus au cours du dialogue interactif avec la Dominique. Lors de la cinquième session il n'y a eu que 20 interventions pour le Belize contre 62 pour le Yémen. Lors de l'examen du Congo, le 6 mai 2009 on a pu noter la faible participation des États, peut-être due à l'heure matinale³⁰ puisque la salle s'est remplie progressivement. Mais cela reflète aussi certainement l'importance relative que les États accordent aux différents examens.

Lors de la quatrième session, on dénombrait 43 interventions sur Maurice contre 60 pour Cuba, le Sénégal, la Chine, le Nigéria et la Malaisie.

Au cours de la troisième session, 24 États sont intervenus pour le Cap-Vert contre 57 pour les Émirats arabes unis. Lors de l'adoption du rapport du groupe de travail sur le Luxembourg aucun État n'a pris la parole. Lors de la deuxième session, il y a eu 29 interventions pour le Pérou contre 70 pour le Pakistan. Lors de l'adoption du rapport du groupe de travail sur le Pérou, aucun État n'a pris la parole.

Et, enfin, au cours de la première session, on dénombrait 21 intervenants pour la République Tchèque et la Finlande contre 65 pour la Tunisie. Lors de l'adoption du

28. Sur l'obstacle que constitue le manque de ressources pour le pays !

29. Qatar, Algérie, Émirats Arabes Unis, Égypte, Bahreïn, Arabie saoudite, Indonésie, Maroc, Yémen, Sénégal, Nigeria, Burkina Faso.

30. Neuf heures.

rapport du groupe de travail sur la République Tchèque, la Finlande, la Pologne, les Pays-Bas et l'Argentine, aucun État n'a pris la parole.

Les logiques ainsi observées nuisent aux objectifs de l'EPU et vont à l'encontre de certains principes censés guider les travaux du Conseil des droits de l'homme : « *universalité, impartialité, objectivité, non sélectivité* ».

RECOMMANDATIONS

- Encourager les États à ce que les logiques politiques ne viennent pas interférer avec leur obligation de mener l'EPU « *d'une façon objective, transparente, non sélective, constructive, non politisée et sans confrontation* ».
- Encourager les États membres du Conseil des droits de l'homme à assister aux séances du groupe de travail et à y arriver à l'heure. La gestion du temps est un des grands défis auquel est confronté le Conseil depuis le début de l'EPU.



Du rôle des ONG dans le processus

Le rapport adopté dans le cadre du groupe de travail, doit ensuite l'être lors d'une session ordinaire du Conseil des droits de l'homme. Une séance plénière d'une heure est réservée à l'analyse et l'adoption du rapport.

L'Examen périodique universel prévoit deux étapes pour la participation des ONG : une compilation de leurs remarques figure parmi les principaux documents – avec le rapport national et celui des experts de l'ONU – qui servent à l'étude d'un pays ; ces mêmes ONG peuvent apporter des « *commentaires généraux* »¹ avant les conclusions finales de l'examen.

La place des ONG dans la procédure

Conformément aux dispositions de la résolution 5/1, les ONG ne peuvent intervenir pendant les travaux du Groupe de travail. Si les ONG ne participent pas pleinement aux trois heures que dure chaque examen, elles assistent aux débats et peuvent interpellier les médias dans l'enceinte du Palais des Nations, via l'Association des correspondants de presse accrédités auprès de l'ONU (UNCA).

Avec l'accord de l'État examiné, les ONG peuvent organiser des réunions publiques au Palais des Nations au moment de l'examen des pays. Et si des États s'y opposent, ils s'exposent à un sérieux revers d'image en s'écartant d'un jeu diplomatique transparent.

Les représentants de la société civile ont la possibilité de formuler des observations d'ordre général avant l'adoption du document final par la plénière. À ce stade, cependant, le rapport du Groupe de travail est déjà achevé et les interventions des ONG ont donc une incidence assez limitée. Les « *autres parties prenantes* » ont vingt minutes pour s'exprimer tout comme l'État examiné et les autres États. De nombreuses organisations tentent alors d'obtenir de figurer parmi les quelques privilégiés qui pourront intervenir pendant les deux minutes imparties à chaque organisation.

Débats difficiles sur la question du contenu des déclarations des ONG

L'adoption des rapports des groupes de travail sur les 32 pays examinés lors des deux premières sessions de l'EPU a eu lieu lors de la huitième session ordinaire du Conseil des droits de l'homme en juin 2008. La première journée de la semaine, les échanges ont été très vifs entre États sur la place à accorder aux ONG dans le processus.

Le débat principal a porté sur le contenu des déclarations des ONG. Que peuvent dire ou ne pas dire les ONG durant leur temps de parole ? En d'autres termes, les défenseurs des droits de l'homme sont-ils habilités à souligner les lacunes du rapport final sur leur pays ou doivent-ils se contenter de quelques remarques techniques sans conséquences ? Derrière cet enjeu pointe à nouveau la question du rôle effectif de la société civile au sein du Conseil des droits de l'homme.

1. § 31 de la Résolution 5/1 du 18 Juin 2007 du Conseil des droits de l'homme : « D'autres parties prenantes intéressées auront la possibilité de faire des observations d'ordre général avant l'adoption du document final par le Conseil en séance plénière. »

C'est autour de la notion de « *commentaires généraux* » que se sont affrontés l'Égypte et le Pakistan d'un côté, la Slovénie, la Suisse, le Mexique, le Canada, la France de l'autre.

Le premier groupe² a utilisé différentes tactiques pour tenter de restreindre la participation des ONG. Il est ainsi régulièrement intervenu lors de la première session de l'EPU quand il estimait que les ONG dépassaient le cadre prévu de leurs interventions, c'est-à-dire quand elles ne s'exprimaient pas uniquement sur les résultats obtenus lors de l'examen par le groupe de travail. L'autre groupe³ a, au contraire, affirmé que la résolution 5/1 permettait aux ONG de faire des « *commentaires généraux* » qui ne portaient pas strictement sur les résultats obtenus par le groupe de travail. De son côté, le président du Conseil, Doru Costea a rappelé à l'ordre chaque intervenant qui s'éloignait du contenu du rapport, semblant ainsi donner raison à la position du premier groupe. Cette précision a ouvert une brèche et a permis à certains États comme l'Égypte ou le Pakistan d'interrompre les ONG à plusieurs reprises sous prétexte qu'elles rouvraient des débats ayant déjà eu lieu pendant le groupe de travail ou que leurs déclarations n'avaient aucun lien avec l'examen qui avait déjà eu lieu.

Ces interruptions se sont produites lors de l'adoption des rapports sur Bahreïn (quatre points d'ordre), la Tunisie (deux points d'ordre), le Maroc (sept points d'ordre), l'Indonésie (un point d'ordre), l'Algérie (un point d'ordre) et le Pakistan (deux points d'ordre). Ainsi, sur les neuf pays membres de l'OCI dont les rapports ont été adoptés lors de la huitième session du Conseil, dans six cas, les interventions des ONG ont fait l'objet d'interruptions.

Ce type d'intervention s'est reproduit lors de la douzième session ordinaire du Conseil des droits de l'homme en septembre 2009 qui examinait les rapports adoptés sur les seize pays considérés au cours de la cinquième session de l'EPU. Le 24 septembre 2009, l'Égypte a soulevé cinq points d'ordre durant l'adoption du rapport du groupe de travail de l'EPU sur le Yémen. Le délégué prétextait que les déclarations de quatre ONG⁴ ne portaient pas sur le rapport comme elles le devraient. Le représentant de l'Égypte a affirmé qu'il n'essayait pas de faire taire les ONG, mais que celles-ci ne savaient pas prendre la parole. La Suède a argué que le paragraphe 31 de la résolution 5/1 du Conseil permet aux ONG de faire des « *remarques générales* » ce qui devrait être entendu au sens large du terme. Elle a été soutenue par les États-Unis qui ont appelé à une plus grande liberté pour les ONG. Le Yémen a été le seul pays pour lequel des points d'ordre ont été soulevés lors de cette session.

Il faut noter que des États ont critiqué l'intervention des ONG uniquement quand les pays examinés faisaient partie de l'OCI. Les États les plus virulents ne sont pas intervenus lors des déclarations d'ONG critiquant d'autres pays, même si celles-ci n'avaient pas de lien direct avec le rapport du groupe de travail.

On constate également que les interventions de certaines ONG en faveur du pays examiné n'ont pas été interrompues alors même que leur discours ne reprenait en rien les conclusions du rapport du groupe de travail. Ainsi, le 9 juin 2008, lors de la séance consacrée à la Tunisie, le Conseil a pu assister à une intervention conjointe⁵ qui a fait l'éloge du principe de parité en mentionnant une seule fois à la Tunisie et sans jamais faire référence au rapport du groupe de travail. De même, une autre organisation⁶ a fait la promotion de la politique de la Tunisie en matière de promotion de la femme sans faire une seule fois référence au rapport du groupe de travail et cela, sans pour autant être interrompue par une motion d'ordre. Le 11 juin 2009, lors de la séance consacrée à l'adoption du rapport du groupe de travail sur la Chine, plusieurs organisations⁷ ont fait des interventions favorables aux autorités chinoises sans faire référence au rapport du groupe de travail et sans être interrompues.

Autres difficultés

Pour éviter les interruptions répétées de certains États, les ONG ont adapté leurs interventions orales en les liant au rapport du groupe de travail. Les ONG n'ont pas

- 
2. Pakistan, Égypte, Nigeria.
 3. Slovénie, Allemagne, Mexique, Canada, Suisse.
 4. Al-Hakim Foundation, Cairo Institute for Human Rights Study, Amnesty International, Human Rights Watch.
 5. Organisation de la Mère Maghrébine (OMMA), de Femmes Africa Solidarité (FAS) et de l'Association Tunisienne des Mères (ATM).
 6. Espace Afrique International.
 7. Women's International Democratic Federation, United Nations Association of China, Federation Of Cuban Women, China Ngo Network For International Exchanges.

cessé d'être actives⁸ même si leur participation a légèrement baissé durant les deuxième et cinquième sessions.

La voix des ONG est également limitée par d'autres moyens, notamment par des contraintes de temps. En raison des retards pris plus tôt dans les sessions par le Conseil, les ONG voient leur temps de parole presque systématiquement réduit à deux minutes, même lorsqu'elles sont moins de dix à vouloir prendre la parole.

Lors de l'adoption du rapport sur le Canada le 9 juin 2009, en raison de l'heure tardive, seules six ONG sur les dix inscrites ont pu s'exprimer. Le même problème s'est reproduit le lendemain lors de l'adoption du rapport sur l'Arabie Saoudite. Au cours du débat général sur l'EPU qui s'est tenu le 12 juin 2009, la République Tchèque, au nom de l'Union européenne, et le Royaume-Uni ont soutenu que le temps alloué aux ONG devait être strictement respecté. L'Australie a souligné que les ONG devaient continuer à bénéficier d'une possibilité effective de contribuer à l'EPU. La Fédération de Russie, quant à elle, a déclaré qu'il était inacceptable que les interventions des ONG n'ayant pu être délivrées durant la séance, soient tout de même introduites dans le document final. Pour Amnesty International, les difficultés rencontrées par les États pour s'inscrire sur la liste des orateurs étaient faibles en comparaison de celles rencontrées par les ONG. L'organisation a dénoncé le soutien de certains gouvernements aux ONG qui leur sont favorables dans la course pour prendre la parole.

Comme les ONG n'interviennent qu'au début et en fin du processus, seule une partie des problèmes qu'elles dénoncent et soumettent au groupe de travail est abordée. Pour ne prendre qu'un exemple, les questions de torture, de discrimination religieuse et de conditions de détentions au Bahreïn ont été soulevées par les ONG qui les ont communiquées par écrit au Conseil des droits de l'homme. Mais, on ne retrouve pas ces questions dans le rapport du groupe de travail.

Une discrimination matérielle s'exerce également entre les ONG elles-mêmes. En effet, le lobbying et la présence lors des séances du groupe de travail et de la séance plénière supposent que des membres des ONG qui veulent intervenir soient présents à Genève lors des sessions. Or ces déplacements peuvent se révéler onéreux. Seules des grandes ONG peuvent se permettre d'intervenir régulièrement. La majeure partie des ONG doit donc sélectionner les États pour lesquelles elles veulent intervenir. L'exemple de la première session plénière illustre les difficultés matérielles auxquelles peuvent faire face les ONG. Ainsi, plusieurs d'entre elles⁹ ont dénoncé dans une déclaration du 13 juin 2008¹⁰ le manque de clarté et la finalisation de dernière minute des modalités concernant leur temps de parole. Ceci a empêché certaines ONG d'obtenir un financement ou un visa pour aller à Genève.

Une autre tendance alarmante est la tentative de certains États de remettre en question l'objectivité et la fiabilité des sources d'informations non gouvernementales qui peuvent intervenir pendant la séance plénière de l'examen. Ainsi, au cours de la séance plénière consacrée à l'adoption du rapport sur l'Algérie le 10 juin 2008, l'ambassadeur d'Algérie s'est demandé si certaines interventions des ONG étaient « *politiquement motivées* » avant de s'interroger sur la légitimité de certaines et de se référer à d'autres comme des « *langues de crocodiles* ».

Pendant le débat général sur l'EPU le 12 juin 2009, Cuba s'en est violemment pris aux ONG affirmant que certaines d'entre elles avaient abusé de l'influence qu'elles tiraient du soutien et des fonds qu'elles reçoivent de « *puissantes sources* ». Il a demandé qui peut affirmer que les ONG internationales donnent une légitimité au processus de l'EPU par leur participation. Cuba a également posé la question de savoir qui avait donné à certaines ONG – pour qui les droits de l'homme seraient une « *activité lucrative* » – le droit d'« *insulter les gouvernements et les ONG nationales* ». Il a ensuite affirmé que les ONG nationales qui avaient, elles, une expérience directe de la situation dans le pays examiné devraient avoir la priorité pendant les débats de l'EPU. Le Sri Lanka a aussi reproché aux ONG « *bien financées* » de se répéter et a affirmé qu'il était nécessaire pour le mécanisme que les ONG restent en dehors de la salle à moins qu'elles n'aient « *quelque chose de nouveau à dire* ».

8. 77 ONG sont intervenues pendant la première session, 45 pendant la deuxième, 72 pendant la troisième, 63 pendant la quatrième et 47 pendant la cinquième session.

9. Asian Legal Resource Centre, Ba'hai International Community, the Cairo Institute for Human Rights Studies, the Centre for Housing Rights and Evictions (COHRE), Conectas (Brazil), Asian Forum for Human Rights and Development (FORUM-ASIA), Franciscans International, Human Rights Watch, the International Service for Human Rights (ISHR), Pax Romana, and Rights and Democracy.

10. http://www.ishr.ch/lca/statements_council/othermgos/upr_state_ment_final_13_june_2008.pdf.

Tendance encore plus inquiétante : parallèlement au discrédit jeté par certains États sur la fiabilité du discours des ONG, on assiste à l'apparition, comme sous l'ancienne Commission des droits de l'homme, d'ONG mises en place par les États, les « GONGOS¹¹ ».

Les manœuvres de Cuba et de la Chine pour museler les ONG indépendantes durant leurs examens en sont les exemples les plus flagrants.

Avant l'adoption du rapport du groupe de travail sur Cuba au cours de la onzième session ordinaire du Conseil, des dizaines d'ONG se pressaient pour obtenir leur inscription, la majorité étant constituée d'organisations mises en place par le gouvernement de Cuba ou relayant ses positions. Bien avant l'heure officielle¹² pour l'établissement de la liste des orateurs, ces organisations ont fait une pression inacceptable pour être enregistrées et se sont ainsi vues attribuer la quasi-totalité des places. Seules deux ONG indépendantes ont finalement obtenu un droit de parole. Le cas cubain est révélateur des limites de l'Examen périodique universel et fait douter de son efficacité dans des pays qui refusent la contradiction.

RECOMMANDATIONS

- Encourager le secrétariat du Conseil à respecter strictement les procédures mises en place pour permettre une égalité de traitements entre ONG.
- Demander aux États d'autoriser dans tous les cas, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir expressément leur consentement, la tenue de réunions parallèles pendant les sessions de l'EPU, suivant l'exemple des séances d'information des organes conventionnels. Jusqu'à présent, de telles réunions parallèles ne peuvent avoir lieu que si l'État qui fait l'objet d'un examen les a autorisées.
- Demander aux États d'interpréter largement la possibilité de faire des observations d'ordre général avant l'adoption du document final par la plénière, en accord avec la résolution 5/1. Il est important, pour montrer que l'examen a été complet et utile, de pouvoir soulever des questions qui n'ont pas été abordées pendant cet examen.
- Renforcer les dispositions de la résolution 5/1 concernant la participation des ONG au processus de l'EPU en prévoyant d'accorder plus de place à toutes les parties prenantes. Les ONG devraient être autorisées à prendre la parole au cours du dialogue interactif qui a lieu dans le cadre du groupe de travail de l'EPU. Cette révision pourrait être entreprise pendant l'examen prévu en 2011, cinq ans après l'adoption de la résolution 60/251 de l'Assemblée générale portant création du Conseil des droits de l'homme.

10. Government-operated Non-governmental organization.

11. Toutes ces « ONG » étaient entrées à l'ONU à 6h30 du matin grâce à des diplomates, ce qui n'est pas réglementaire.

Conclusion

Le bilan provisoire de l'Examen périodique universel mis en place au sein du Conseil des droits de l'homme est mitigé.

Il s'agit d'un exercice qui permet de recueillir une quantité inestimable de renseignements sur la situation des droits de l'homme dans chacun des États membres de l'ONU. Ces informations peuvent être ensuite exploitées par les ONG et autres parties prenantes afin de mieux cibler leurs stratégies de plaidoyer et de suivi. Elles peuvent également être utilisées par les organes de traités et procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme. D'autre part, pour des États qui recherchent de l'aide pour améliorer la situation des droits de l'homme sur leurs territoires, l'EPU semble être un processus aux retombées positives. Certains États ont saisi cette occasion pour poser des questions sérieuses et délicates à leurs pairs sur des sujets qui n'auraient probablement pas trouvé une tribune au Conseil ou dans d'autres organes intergouvernementaux.

Cependant, même si les pratiques développées au cours des six premières sessions de l'EPU ont été variées et qu'il est difficile de fournir une évaluation claire du processus à ce stade, des faiblesses sont d'ores et déjà visibles. La pratique de certains États d'utiliser leur temps de parole pour faire l'éloge de leurs « amis » et brosser un tableau positif de la situation des droits de l'homme dans les pays ; la sélectivité de nombreux États dans les questions qu'ils ont choisies d'aborder contredisent les principes fondamentaux de l'EPU : « *La couverture universelle et le traitement égal de tous les États.* »

Deux autres défis attendent d'être relevés par le Conseil des droits de l'homme. La question de la répartition du temps de parole est le premier. Elle a fait de nouveau l'objet d'une discussion lors du débat général sur l'EPU, le 25 septembre 2009, à la douzième session du Conseil des droits de l'homme. Le Japon était préoccupé des limites imposées à la liste des orateurs car, selon lui, le plus grand nombre d'États devrait pouvoir participer et le temps ne devrait pas être divisé entre les groupes régionaux. La Russie, quand à elle, considérait les queues lors des inscriptions comme des problèmes techniques qui ne nécessitent pas d'action urgente. La République de Corée déclarait ensuite que tous les États devaient pouvoir faire une déclaration et les États-Unis ont exprimé leur préoccupation quand à la non participation de l'ensemble des États et suggéré, comme la République de Corée en juin dernier, de diviser le temps par le nombre d'orateurs. Le Bangladesh a partagé cette vision en disant que la liste des orateurs est uniquement un problème de procédure. La Turquie a insisté sur le fait que la note du Secrétariat du 26 août 2009 n'était pas la solution définitive car elle donne le pouvoir aux groupes régionaux et suggéré une division totale du temps entre les États désirant parler, pour autant qu'il n'y ait pas moins d'une minute par État.

Cette question doit être résolue rapidement par le Conseil en garantissant un temps suffisant pour un dialogue constructif avec l'Etat examiné, une forte participation des États dans le processus et une égalité de traitement entre les États souhaitant s'exprimer.

La question de la traduction des documents dans toutes les langues officielles de l'ONU est un autre défi. Nombreux sont ceux qui se sont plaints, au fil des sessions, de ne pas recevoir la traduction des documents à temps. Pour la bonne marche de l'EPU, il est primordial que les résultats finaux des examens puissent être traduits avant d'être adoptés. À l'initiative du Mexique, le Conseil a ainsi adopté par consensus, lors de sa onzième session ordinaire de juin 2009, une résolution¹ sur l'« Émission des rapports du groupe de travail sur l'examen périodique universel dans toutes les langues officielles des Nations unies » en exigeant que tous les renseignements nécessaires à l'examen soient traduits et en demandant au secrétaire général de fournir un soutien nécessaire afin d'assurer la distribution de ces rapports à temps. Pour la sixième session de l'EPU de décembre 2009 de grands efforts ont été faits en ce sens.

De l'importance du suivi de l'Etat

La question au cœur du processus est celle du temps qu'il faudra aux États pour mettre en œuvre les engagements pris dans le cadre du dialogue avec leurs pairs. Les recommandations faites par les autres États à l'issue de l'Examen périodique universel devraient en principe être utilisées comme des outils de contrôle de la situation en matière de droits de l'homme dans les États concernés. Dans le cadre d'un mécanisme qui se veut coopératif², ces recommandations devraient être appliquées au premier chef par l'État intéressé et, selon qu'il conviendra, par « *d'autres parties prenantes intéressées* », comme les ONG. Or les ONG sur le terrain sont souvent déçues car elles attendent des changements immédiats et voudraient voir l'application concrète de cet examen dans les pays.

Il sera réellement possible de mesurer l'impact et l'efficacité du processus dans quatre ans, quand les États passeront l'examen pour la seconde fois dans le cadre du second cycle de l'Examen périodique universel. Mais le suivi ne doit pas être laissé aux seules ONG, il est avant tout de la responsabilité du Conseil. L'examen suivant devrait donc être axé principalement sur la mise en œuvre des conclusions et recommandations résultant de l'Examen précédent. Pour préparer l'examen suivant, les États devraient organiser au niveau national des consultations sur le suivi de l'EPU auxquelles participeraient les membres de la société civile afin de définir les mesures de politique générale à prendre pour se conformer aux recommandations.

Certains pays ont déjà amorcé la phase de suivi des recommandations. Ainsi, le 12 juin 2009, au cours du débat général sur l'EPU lors de la onzième session du Conseil des droits de l'homme, plusieurs États examinés en 2008 ont présenté des informations sur le suivi des recommandations. Bahreïn a présenté un Plan d'action un an après avoir été examiné conformément à l'engagement qu'il avait pris à l'issue de son examen. Le Royaume-Uni a annoncé qu'il fournirait en 2010 un rapport à mi-parcours sur la progression de la mise en œuvre des recommandations issues de l'EPU. La Suisse, de son côté, a indiqué qu'elle avait mis en œuvre la recommandation du Royaume-Uni appelant à « *continuer à consulter les parties prenantes dans le cadre du suivi des résultats de l'examen périodique universel*³ » en tenant une réunion avec lesdites parties prenantes pour tirer le bilan de cette première année. La Colombie s'est engagée à fournir tous les quatre mois un rapport sur la mise en œuvre des recommandations et engagements volontaires dans le cadre de l'EPU. Elle a récemment publié son deuxième rapport⁴ et présentera un rapport officiel au Conseil des droits de l'homme lors de sa treizième session, en mars 2010. Quatre rapporteurs spéciaux ont déjà été invités⁵. En ce qui concerne les défenseurs des droits de l'homme, une consultation a eu lieu entre l'État et la société civile. La France, elle, s'est portée volontaire pour faire le point au Conseil des droits de l'homme sur la mise en œuvre des recommandations avant le prochain cycle d'Examen périodique universel. De telles pratiques pourraient être de bon augure pour la suite de cet exercice.

En définitive, l'examen dépendant de la volonté souveraine de l'Etat de s'y engager, il sera plus facile, après deux ou trois examens, de distinguer les États qui ne

1. Résolution 11/117, Issuance of reports of the Working Group on the Universal Periodic Review in all official languages of the United Nations, adoptée sans vote le 18 juin 2009.

2. L'un des objectifs du Conseil est d'être un mécanisme coopératif entre les membres du Conseil et l'État examiné reposant sur des informations objectives et dignes de foi et sur le dialogue. (Résolution 5/1 §3b).

3. A/HRC/8/41.

4. <http://www.derechoshumanos.gov.co/epu/documentos/SegundoInforme.pdf>

5. Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, représentante spéciale du secrétaire général concernant la situation des défenseurs des droits de l'homme, rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones et rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats.

respectent pas les règles, ce qui pourrait leur être défavorable à long terme. Au contraire, pour les États qui jouent le jeu de l'EPU et dont les gouvernements ont l'habitude de dialoguer avec la société civile, l'examen peut avoir un impact immédiat sur la situation en matière de droits de l'homme sur leur territoire.

Vers une évaluation du travail du Conseil en 2011 – incidences et risques pour l'UPR

En 2011, le Conseil des droits de l'homme réexaminera ses activités et son fonctionnement conformément à la résolution 60/251 de l'Assemblée générale⁶. Lors de sa douzième session, en septembre 2009, il a décidé de créer un groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée chargé de réexaminer ses activités et son fonctionnement⁷. Aux termes de cette résolution, le groupe de travail tiendra deux sessions de cinq jours ouvrables chacune qui auront lieu à Genève après la quatorzième session du Conseil en juin 2010. Le Conseil a, par ailleurs, prié la Haut-commissaire aux droits de l'homme de présenter à sa quinzième session en septembre 2010 un rapport sur les moyens de renforcer les services de conférence et de secrétariat destinés au Conseil.

Cette révision pourrait notamment être l'occasion de corriger certaines faiblesses de l'EPU et de renforcer les dispositions de la résolution 5/1 concernant la participation des ONG au processus en prévoyant d'accorder plus de place à toutes les parties prenantes. Les ONG devraient être autorisées à prendre la parole au cours du dialogue interactif qui a lieu dans le cadre du groupe de travail. Mais, rouvrir les débats sur la résolution 5/1 comporte un risque majeur : celui de voir les États qui déjà en 2006 voulaient verrouiller la procédure revenir à la charge, forts de l'expérience des quatre années d'EPU passées.

6. Paragraphe 16 de la Résolution 60/251, adoptée par l'Assemblée générale portant création du Conseil des droits de l'homme : « Le Conseil réexaminera ses activités et son fonctionnement cinq ans après sa création, et lui en rendra compte. »

7. A/HRC/12/L.28.



Sources

Les observations et les conclusions faites dans ce document sont fondées sur la participation de la FIACAT aux examens des États dans lesquels existe une ACAT et sur la présence des auteurs aux examens de la plupart des pays examinés au cours des six premières sessions de l'EPU.

Pour réaliser ce document, la FIACAT s'est fondée sur :

- Les webcasts des sessions : <http://www.un.org/webcast/unhrc/index.asp>
- L'extranet du Conseil des droits de l'homme :
<http://portal.ohchr.org/portal/page/portal/OHCHRExtranet>
- Les documents issus des examens des 96 États examinés au cours des six premières sessions :
<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Documentation.aspx>
- Les rapports de séances du Service international pour les droits de l'homme :
<http://www.ishr.ch/content/view/170/240/>
- Les analyses et rapports de UPR-Info : <http://www.upr-info.org/-fr-.html>
- La fiche FIACAT-info pour la participation des ACAT dans le cadre de l'EPU :
http://www.fiacat.org/fr/IMG/pdf/Fiacat.info_70_supplement-VF.pdf
- La résolution 60/251 adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU portant création du Conseil des droits de l'homme :
http://www2.ohchr.org/french/bodies/hrcouncil/docs/A.RES.60.251_Fr.pdf
- La résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme adoptée le 18 juin 2007 :
http://ap.ohchr.org/documents/F/HRC/resolutions/A_HRC_RES_5_1.doc
- La décision 6/102, du 27 septembre 2007 sur l'Examen Périodique universel :
http://ap.ohchr.org/documents/F/HRC/decisions/A_HRC_DEC_6_102.pdf
- La résolution 6/17, du 28 septembre 2007, portant création de fonds pour le mécanisme d'Examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme :
http://ap.ohchr.org/documents/F/HRC/resolutions/A_HRC_RES_6_17.pdf
- La déclaration du président du Conseil sur les modalités et pratiques pour le processus de l'EPU :
http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/p_s/A_HRC_PRST_8_1.pdf
- Le suivi de la déclaration du président 8/1 PRST/9/2 du 24 septembre 2008 :
http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/p_s/A_HRC_PRST_9_2.pdf



Tableaux des États examinés par ordre de passage et par session

Première session du groupe de travail de l'Examen périodique universel (7-18 Avril 2008)

ÉTAT EXAMINÉ (dans l'ordre de l'examen)	TROIKAS		
Bahrain	Slovenia	United Kingdom	Sri Lanka
Ecuador	Italy	Mexico	India
Tunisia	Bosnia and Herzegovina	Mauritius	China
Morocco	Romania	Madagascar	France
Indonesia	Jordan	Canada	Djibouti
Finland	Azerbaijan	Bolivia	Republic of Korea
United Kingdom	Egypt	Russian Federation	Bangladesh
India	Indonesia	Netherlands	Ghana
Brazil	Gabon	Saudi Arabia	Switzerland
Philippines	Malaysia	Mali	Germany
Algeria	Uruguay	Philippines	Senegal
Poland	Brazil	Japan	Angola
Netherlands	Peru	Pakistan	Nigeria
South Africa	Zambia	Guatemala	Qatar
Czech Republic	France	South Africa	Nicaragua
Argentina	Ukraine	Cuba	Cameroon

Deuxième session du groupe de travail de l'Examen périodique universel (5-16 mai 2008)

ÉTAT EXAMINÉ (dans l'ordre de l'examen)	TROIKAS		
Gabon	Nigeria	China	Azerbaijan
Ghana	Netherlands	Bolivia	Sri Lanka
Peru	Mali	India	Cuba
Guatemala	Gabon	Slovenia	Brazil
Benin	Nicaragua	Madagascar	Germany
Republic of Korea	Peru	Egypt	Jordan
Switzerland	Uruguay	Pakistan	South Africa
Pakistan	Saudi Arabia	Ghana	Azerbaijan
Zambia	Senegal	Switzerland	Philippines
Japan	France	Indonesia	Djibouti
Ukraine	Republic of Korea	Russian Federation	Guatemala
Sri Lanka	Ukraine	Cameroon	Bangladesh
France	Zambia	Italy	Malaysia
Tonga	Nigeria	Qatar	Mexico
Romania	Angola	Canada	Bosnia and Herzegovina
Mali	Mauritius	Brazil	Japan

Troisième session du groupe de travail de l'Examen périodique universel (1-15 décembre 2008)

ÉTAT EXAMINÉ (dans l'ordre de l'examen)	TROIKAS		
Botswana	Uruguay	Senegal	Slovakia
Bahamas	Djibouti	Malaysia	The Netherlands
Burundi	Mauritius	India	Cuba
Luxembourg	Canada	Slovenia	Bangladesh
Barbados	South Africa	Japan	United Kingdom
Montenegro	Russian Federation	China	Brazil
United Arab Emirates	Indonesia	Argentina	Cameroon
Israel	Republic of Korea	Azerbaijan	Nigeria
Liechtenstein	Germany	Mexico	Jordan
Serbia	Ukraine	Pakistan	Ghana
Turkmenistan	Philippines	Chile	Gabon
Burkina Faso	Switzerland	Qatar	Madagascar
Cape Verde	Angola	Bolivia	Saudi Arabia
Colombia	Burkina Faso	Bahrain	Italy
Uzbekistan	Egypt	Indonesia	Nicaragua
Tuvalu	Qatar	Zambia	Azerbaijan

Quatrième session du groupe de travail de l'Examen périodique universel (2-13 février 2009)

ÉTAT EXAMINÉ (dans l'ordre de l'examen)	TROIKAS		
Germany	Cameroon	Republic of Korea	France
Djibouti	Russian Federation	Bolivia	Indonesia
Canada	United Kingdom	Azerbaijan	Bangladesh
Bangladesh	Argentina	Egypt	Philippines
Russian Federation	Ghana	Chile	Bahrain
Azerbaijan	Saudi Arabia	Slovenia	Mauritius
Cameroon	China	Cuba	Senegal
Cuba	Gabon	Bosnia and Herzegovina	Uruguay
Saudi Arabia	Germany	Madagascar	Qatar
Senegal	Italy	Brazil	Angola
China	India	Canada	Nigeria
Nigeria	Japan	Djibouti	Switzerland
Mexico	South Africa	Pakistan	Nicaragua
Mauritius	Zambia	Malaysia	Slovakia
Jordan	Burkina Faso	Mexico	Japan
Malaysia	Nicaragua	Qatar	Egypt

Cinquième session du groupe de travail de l'Examen périodique universel (4-15 mai 2009)

ÉTAT EXAMINÉ (dans l'ordre de l'examen)	TROIKAS		
Central African Republic	Gabon	Bolivia	Bosnia and Herzegovina
Monaco	Switzerland	China	Uruguay
Belize	Russian Federation	Malaysia	Brazil
Chad	Zambia	France	Slovenia
Congo	The Netherlands	Bahrain	Madagascar
Malta	Saudi Arabia	Ukraine	Egypt
New Zealand	Philippines	Italy	Mauritius
Afghanistan	Azerbaijan	Republic of Korea	Cameroon
Chile	Senegal	Qatar	Cuba
Viet Nam	Burkina Faso	Japan	Canada
Uruguay	Nigeria	Jordan	Argentina
Yemen	Nicaragua	Indonesia	South Africa
Vanuatu	Chile	Djibouti	India
The former Yugoslav Republic of Macedonia	Slovakia	Bangladesh	Germany
Comoros	Ghana	United Kingdom	Mexico
Slovakia	Chile	Angola	Pakistan

Sixième session du groupe de travail de l'Examen périodique universel (30 Novembre-11 Décembre 2009)

ÉTAT EXAMINÉ (dans l'ordre de l'examen)	TROIKAS		
Côte d'Ivoire	Italy	Angola	Saudi Arabia
Democratic Republic of the Congo	Senegal	Philippines	The Netherlands
Equatorial Guinea	Bosnia and Herzegovina	Bangladesh	Argentina
Eritrea	Cameroon	Bahrain	Nicaragua
Ethiopia	Pakistan	Ukraine	Nigeria
Bhutan	United States of America	Mauritius	Russian Federation
Brunei Darussalam	Slovenia	Gabon	Japan
Cambodia	Slovakia	Ghana	Bolivia
Cyprus	Qatar	Belgium	Hungary
Democratic People's Republic of Korea	India	Madagascar	Uruguay
Costa Rica	Djibouti	Brazil	China
Dominica	Mexico	South Africa	Norway
Dominican Republic	Zambia	France	Indonesia
Norway	United Kingdom	Burkina Faso	Republic of Korea
Portugal	Jordan	Egypt	Cuba
Albania	Chile	Kyrgyzstan	Italy

La FIACAT est une ONG internationale de défense des droits de l'homme dont le mandat est de lutter en faveur de l'abolition de la torture et de la peine de mort.

La FIACAT regroupe les associations nationales ACAT qu'elle réunit tous les quatre ans lors d'un Conseil international.

Le réseau de la FIACAT est aujourd'hui constitué d'une trentaine d'ACAT à travers le monde.

EXAMEN PÉRIODIQUE UNIVERSEL : UN EXERCICE AMBIVALENT

La résolution 60/251 de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies a créé un nouveau mécanisme : l'Examen périodique universel (EPU). Deux ans et six sessions après le démarrage de ce nouveau mécanisme, la FIACAT dresse un premier bilan de son fonctionnement, de ses forces et de ses faiblesses.

27, rue de Maubeuge
75009 Paris
France

Tél. : 33 (0)1 42 80 01 60
Fax : 33 (0)1 42 80 20 89
fiacat@fiacat.org



FÉDÉRATION INTERNATIONALE DE
l'Action des chrétiens pour l'abolition de la torture