

Association tunisienne pour les Nations unies
70ème anniversaire de l'ONU
Conférence sur “ Les acquis des droits de l’homme ”
Académie Beit al-Hikma, Carthage, Tunisie, 23 octobre 2015

Intervention de Souhayr Belhassen,
présidente d'honneur de la FIDH

Il y a soixante-dix ans, le 24 octobre 1945, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la Charte des Nations unies entrain en vigueur. L'Organisation des Nations unies devenait ainsi une réalité. Les droits humains y figuraient en bonne place : dans le Préambule, dans les buts de l'Organisation – en tout ils sont mentionnés à sept reprises dans la Charte.

1. Un socle de normes universelles et une évaluation globale

La mise en œuvre de cet objectif sera confié à la Commission des droits de l'homme, qui préparera l'adoption, effective trois années plus tard, de la Déclaration universelle des droits de l'Homme et développera neuf conventions internationales de protection des droits, qui constituent aujourd'hui un cadre universel de référence.

Plusieurs mécanismes évaluent la mise en œuvre des obligations des Etats en matière de droits humains et accompagnent les Etats dans leur réalisation. En 1993, le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme est institué. Chacune des **9 conventions est régie par un comité d'experts**, composé de représentants indépendants venus de tous les continents, qui en surveillent la mise en œuvre sur la base de rapports des États et de la société civile. Le Conseil des droits de l'homme désigne également des experts indépendants – aujourd'hui au nombre d'une cinquantaine – les **procédures spéciales**, qui sont en charge de l'évaluation de la situation des droits humains sur des thématiques, ou des situations pays, dont ils ont la charge. Ils émettent des rapports généraux et parfois visitent un pays, après accord de celui-ci.

Enfin et depuis 2006, l'**Examen périodique universel (EPU)** organise l'évaluation par les Etats, de tous les Etats. A la différence des comités et des procédures spéciales, l'évaluation est faite non pas par des experts indépendants mais par des représentants de gouvernements. Elle est donc plus politique. La qualité des recommandations faites par certains Etats est donc moins forte ou précise que celles émises par les experts. Pour autant, on peut considérer qu'elles peuvent avoir plus de poids, dans la mesure où l'expression de leurs avis est politiquement importante.

Chacun de ces mécanismes adopte des conclusions et des recommandations, qui constituent une feuille de route sur les réformes à entreprendre pour les autorités des pays concernés. C'est ensuite aux gouvernements de les mettre en œuvre ; la société civile joue alors un rôle important pour y veiller.

La Tunisie a bénéficié et s'est soumise à ces mécanismes. Ainsi, par exemple, de la Convention pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, qui du point de vue universel reconnaît l'égalité femmes/hommes, et a donc invité la Tunisie à revoir ses lois sur l'héritage. Sous Ben Ali, certain parmi nous se souviendront de la première visite d'une des procédures spéciales : le Rapporteur spécial sur le droit à la liberté d'expression. Son rapport a probablement été l'un des premiers documents complets discutés par la communauté internationale au sein de la Commission des droits de l'Homme, portant sur la Tunisie.

Plus récemment et depuis le soulèvement du 11 janvier 2011, ces visites se sont multipliées. Les dernières sont celles des Rapporteurs spéciaux sur l'indépendance des juges et des avocats et sur le droit à la vérité et la réparation, du Groupe de travail des Nations unies sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, et du Rapporteur spécial sur le droit à l'éducation.

Au delà des visites, les mécanismes onusiens offrent aussi des **voies de recours quasi-juridictionnelles aux victimes** : elles peuvent recevoir des plaintes individuelles concernant des situations de personnes qui allèguent des violations de leurs droits et demandent aux autorités d'intervenir en conséquence. Ainsi en est-il d'une plainte soumise par Abdelwaheb Abdallah, arrêté dans le contexte de l'affaire du financement du RCD, et dont les Nations unies ont reconnu que ses droits n'ont pas été respectés et que sa détention était arbitraire.

Vous l'aurez donc compris, pour la société civile, l'action de l'ONU dans la promotion et la protection des droits humains est importante et les mécanismes d'évaluation en sont une boussole essentielle. On peut également considérer aujourd'hui que ces normes ont dorénavant assis leur universalité. L'Examen périodique universel y a grandement contribué. Jusqu'à peu, certains États, en premier lieu desquels la Chine, défendaient des arguments selon lesquels, d'une part, les droits humains sont des valeurs venant prétendument « de l'Occident », et d'autre part refusaient l'idée d'un regard extérieur sur la situation des droits humains dans leur propre pays, au prétexte de la défense de leur « souveraineté nationale ». Aujourd'hui, TOUS les Etats se soumettent au regard des autres à l'occasion de cet exercice, sur la base d'un socle de valeurs commun et universel. Nous y sommes donc presque. Après, d'autres paramètres interviennent pour garantir le respect des droits humains, qui dépendent notamment de la situation intérieure d'un pays, ou de ses intérêts géostratégiques.

2. Un Etat une voix dans la gouvernance mondiale

Après avoir passé en revue les normes et les mécanismes mis en place, il est important de s'arrêter sur la gouvernance du système des Nations unies, qui aujourd'hui traversent une crise de légitimité tant il leur est impossible de répondre à certaines des crises les plus graves, en Syrie, en Irak, au Yémen, en Palestine – autant de conflits ou de crises non résolus en dépit de la saisine de différents organes des Nations unies.

La première chose à dire à cet égard, est le fait que les Nations unies sont composées d'États, qui sont des entités politiques, chacune traversée par ses propres intérêts et contraintes économiques, politiques, voire même nationalistes, mais surtout, des États qui sont les sujets premiers des obligations en matière de droits humains, et donc, juridiquement, les premiers responsables des violations. Comment donc organiser une bergerie envahie par des loups ?

Appliquée aux droits humains, cette dynamique se retrouve au **Conseil des droits de l'homme**, qui, quand on jette un œil à sa composition, contient un certain nombre de dictatures ou d'Etats autoritaires. Sur les 47 États membres actuels, on retrouve l'Algérie, l'Arabie Saoudite, la Chine, le Congo, Cuba, la Russie, le Vietnam, le Venezuela. Les « loups », si j'ose les appeler ainsi, ont en effet intérêt à prendre le contrôle de la bergerie, notamment pour s'assurer qu'ils n'y seront pas condamnés – et en passant, s'il peuvent se faire une cure de beauté, pourquoi ne pas en profiter.

Mais à y regarder de plus près, on peut aussi voir les choses autrement. Si on ne devait recueillir que des Etats « vertueux », on ne se retrouverait alors qu'avec la Finlande et... la Finlande. Difficile de faire avancer la mise en œuvre des droits humains d'un point de vue universel si on ne prêche qu'aux convertis – et encore, chaque Etat a ses défis et ses imperfections.

En conséquence, il faut admettre le caractère politique du Conseil. Une entité composée d'États, qui font des choix *politiques*, avec donc des loups, mais aussi des moutons et des poules... et des ONG. Je précise en effet, qu'au Conseil, les ONG sont présentes, et si elles ne peuvent pas prendre part au vote d'une résolution, elles peuvent prendre la parole pendant les débats, organiser des événements parallèles, soumettre des rapports, et jouissent en définitive d'une place importante, unique au sein du système onusien.

La politisation gouverne également un autre Conseil, le **Conseil de Sécurité des Nations unies**, une alliance intergouvernementale pour organiser une gouvernance mondiale de la paix et de la sécurité, par des États. Et avec, en outre, pour le Conseil de Sécurité, le particularisme de cinq membres permanents sur les quinze qui le composent, cinq puissances victorieuses de la Seconde Guerre mondiale, la Chine, les États-Unis d'Amérique, la France, le Royaume-Uni, la Russie, dotés en outre d'un « super-pouvoir », celui d'opposer leur veto pour bloquer une action (une résolution) proposée. L'utilisation du droit de veto par les membres permanents reste aujourd'hui un handicap majeur dans la mise en œuvre du mandat dévolu au Conseil de sécurité. Prévu à l'article 27 de la Charte des Nations unies, il prévoit que si un membre permanent vote « contre » une résolution, celle-ci ne peut être adoptée.

L'usage du veto a empêché que le Conseil de Sécurité réponde à des crises majeures de violations graves des droits humains pendant la Guerre froide et jusqu'à nos jours. Ainsi, de la Syrie, pour laquelle depuis 2011, quatre initiatives ont été bloquées par la Russie et/ou la Chine, qui s'opposent à ce que les crimes internationaux qui y sont commis puissent être référés à la Cour pénale internationale. Sur la Palestine également, où ce sont les États-Unis d'Amérique qui ont bloqué 42 initiatives au cours de l'histoire. En omettant de créer un environnement qui est propice à la coopération, les membres permanents manquent à leurs responsabilités individuelles et collectives. Je reviendrai sur ce point. Au delà du Conseil de Sécurité, il y a également l'**Assemblée générale** où siègent les 193 États membres de l'ONU. Elle est aussi une entité par nature politique, traversée par des choix ou des orientations politiques. Mais avec là, la particularité que chaque État dispose d'une voix, et une voix seulement, sans discrimination. Donc ici, la Tunisie une voix, les États-Unis une voix, Vanuatu une voix. A l'Assemblée générale, il n'existe pas de droit de veto et l'enceinte adopte des résolutions à la majorité simple, ou qualifiée s'il s'agit d'éléments réformant les Nations unies.

Cette nature intergouvernementale a pour conséquence un bilan mitigé des Nations unies. Le verre peut être à moitié vide, ou à moitié plein. On peut essayer de regarder cela de plus près.

Je parlais plus tôt de l'extraordinaire développement normatif, neuf conventions internationales, autant de protocoles complémentaires, rédigés et adoptés par les États, qui acceptent de se soumettre à des obligations contraignantes. Ici, on peut dire que la communauté internationale fait preuve de schizophrénie éclairée : elle donne le bâton pour se faire battre.

Mais ces réussites ne sont pas sans dangers. Et si je devais poursuivre dans la dynamique normative, je peux parler des tentatives de certains États, portés par l'Organisation de la coopération islamique, de faire inscrire la protection des religions ou des valeurs religieuses dans le droit international, en autorisant des interprétations qui opposeraient les valeurs religieuses aux droits humains, en l'espèce à la liberté d'expression. Nous avons aussi été témoins d'autres tentatives de prôner les 'valeurs familiales' ou les 'valeurs traditionnelles', comme des normes devant être reconnues au niveau universel pour limiter l'étendue des droits humains en général et de ceux des femmes ou des personnes LGBTI en particulier. Ici, toute une bataille a été menée par la société civile pour empêcher ces reculs. Nous devons rester vigilants.

Appliquée à la situation en Tunisie, l'analyse de cette gouvernance offre également un paysage mixte. Il y a d'abord l'extraordinaire développement de jurisprudence, de conclusions et de recommandations, faites par des experts indépendants adressant la situation des droits humains en Tunisie, dont j'ai parlé plus tôt. Rien que pour cet acquis là, les Nations unies valent la peine de notre investissement à tous. Au delà, deux crises qui ont traversé la Tunisie ont fait l'objet d'une analyse intergouvernementale à travers la saisine des organes onusiens.

D'abord ce fut avec **la crise de Bizerte**, en 1961, à propos de la rétrocession à la Tunisie de la base navale militaire de Bizerte restée en mains françaises. Bourguiba a saisi dans un premier temps le Conseil de Sécurité des Nations unies, qui a adopté une résolution – la résolution 164 – qui appelle à un cessez-le-feu. Un mois plus tard, et alors que la crise reprenait, la Tunisie saisissait l'Assemblée générale qui adoptait une autre résolution, adoptée par 66 voix pour, 0 contre et 33 abstentions en l'absence de la délégation de la France. Quelques mois plus tard, les Français rendaient la caserne sans contrepartie.

Une autre crise est celle créée avec **l'Opération « Jambe de bois »**, quand l'armée israélienne a lancé un raid en 1985 contre le quartier-général de l'Organisation de libération de la Palestine à Hammam Chott. A nouveau, le Conseil de sécurité est saisi et des négociations avec les États-Unis, allié d'Israël, aboutissent à l'adoption d'une résolution, la résolution 573, qui ne mentionne pas les Palestiniens, condamne le raid, sans toutefois s'attaquer directement à son auteur.

Enfin, dans l'histoire de la Tunisie aux Nations unies, il y a aussi **le Sommet mondial de la Société de l'information**, pour lequel monsieur Ben Ali avait obtenu qu'il puisse se dérouler en Tunisie, en souhaitant pouvoir présenter « une vitrine de [son] développement en la matière ». La balance géopolitique a joué en sa faveur ; le Sommet eut lieu à Tunis en 2005. Les autorités ont voulu faire taire la société civile qui dénonçait l'état des droits et des libertés en Tunisie, mais avec une finesse telle qu'on ne retint qu'une chose de ce sommet, c'est que la Tunisie était une dictature. La vitrine souhaitée s'est donc retournée contre le dictateur.

3. Les enjeux

Dans un tel contexte et dans un tel environnement, quels sont quelques uns des enjeux pour les Nations unies aujourd'hui, notamment pour avancer dans la promotion et le renforcement des droits humains ? Beaucoup sont sur la table, je mentionnerai simplement deux séries d'enjeux particuliers. Dans un premier temps, certaines initiatives permettraient d'encadrer la gouvernance gouvernementale – autrement dire et pour reprendre mon exemple, assujettir les loups, les moutons et les poules à un certain nombre de règles du jeu.

Ainsi et s'agissant du Conseil des droits de l'homme, la résolution créant le Conseil prévoit que les États membres du Conseil sont élus par l'Assemblée générale sur la base « de leur contribution à la promotion et la protection des droits humains ». Pour autant, dans la plupart des cas, il y a autant d'États candidats que de sièges à pourvoir, et donc pas de compétition réelle et transparente. C'est notamment ce qui s'est passé il y a deux ans, quand l'Arabie Saoudite a été élue membre du Conseil. Au sein de son groupe régional, il n'y avait pas d'autre candidat qui aurait pu contester sa place publiquement. Un enjeu est donc d'ouvrir les candidatures et de mettre en place un 'concours de beauté' à cette occasion, afin de mesurer comment et combien ces États mettent en œuvre les droits humains et coopèrent avec les procédures spéciales du Conseil. Pour cela, nous devons nous mobiliser auprès de chaque région, pour que les candidatures soient ouvertes, et qu'il y ait ainsi une vraie évaluation de chaque candidat.

Deuxièmement, au sujet du Conseil de Sécurité des Nations unies – deux initiatives sont en discussion, qui chacune visent à restreindre l'usage du droit de veto. Une première, portée par la France – un des cinq membres permanents – et le Mexique. L'autre est développée par les membres du groupe ACT (22 États, répartis sur l'ensemble des régions du monde, réunis autour d'enjeux de responsabilité, de cohérence et de transparence pour les Nations unies). Chacune vise à introduire une **réglementation volontaire de l'utilisation du droit de veto**, une sorte de « code de conduite », selon lequel les cinq membres permanents du Conseil de Sécurité s'engageraient **volontairement** et collectivement à ne pas utiliser le droit de veto quand le Conseil intervient dans des situations impliquant des atrocités de masse. Comme ce ne serait qu'une mesure volontaire, elle **ne nécessiterait pas une révision de la Charte des Nations Unies**.

Une deuxième série d'enjeux concerne un sujet que je n'ai pas encore évoqué jusqu'à présent, mais qui a trait au renforcement de l'action des Nations unies en matière de développement et de l'inclusion des droits humains dans la gouvernance économique et dans les politiques de développement. Le mois dernier, les Nations unies ont adopté les nouveaux « Objectifs de développement durable »

(ODD), 17 orientations que les États s'engagent à prendre, pour renforcer le développement dans le monde à l'horizon 2030.

Ces Objectifs font suite à une première série qui avait été adoptée il y a quinze ans, les « Objectifs du millénaire pour le développement » (OMD). Il faut reconnaître qu'ils ont contribué, peu ou prou, à réduire la pauvreté mondiale, à renforcer l'accès à l'éducation, à améliorer l'accès aux soins de santé et à l'eau, entre autres. Pour autant, l'absence de lien explicite entre les OMD et le respect des droits humains avait privé la communauté internationale d'une boussole essentielle sur les causes de la pauvreté. Comme le note le Programme des Nations unies sur le développement (PNUD), les inégalités n'ont cessé de croître entre pays, et au sein des pays.

Les nouveaux Objectifs sont plus prometteurs à cet égard, tout d'abord parce qu'ils inscrivent les droits humains au cœur des politiques de développement, réaffirmant leur universalité, leur indivisibilité et leur application sans discrimination.

En outre, le droit de chacun d'accéder à la justice pour faire valoir ses droits devient une priorité, dans un contexte où les attaques contre ceux qui revendiquent leurs droits augmentent, et où les voies de recours contre les violations des droits humains commises par les entreprises restent largement inaccessibles. En effet, aujourd'hui, sur tous les continents, ceux qui défendent leurs communautés face à des projets dits de « développement » sont attaqués, diffamés, assassinés en toute impunité, que ce soit au Chili, en Indonésie, au Cambodge, au Kenya, au Vietnam, ou ailleurs. L'accès à la justice est – dans la majorité des cas – une illusion pour les victimes. Il est donc essentiel que le droit de chacun d'accéder à la justice soit une priorité des ODD.

Néanmoins et en dépit de cet ancrage, plusieurs des principaux enjeux et obstacles à la réalisation des droits humains dans le contexte du développement sont écartés ou éludés. Nombre d'États sont en effet dans l'incapacité de réguler en faveur d'un développement respectueux des droits humains, ou bien de redresser les politiques néfastes d'acteurs transnationaux, notamment les entreprises multinationales. Ainsi :

- La promotion du système actuel multilatéral de libre-échange prévaut et les Objectifs n'abordent pas les violations des droits humains découlant des accords commerciaux et de libre-échange, y compris ceux résultant de l'arbitrage commercial international ;
- Les entreprises sont présentées comme jouant un rôle uniquement positif dans le développement humain, sans prendre en compte les violations des droits humains qu'elles peuvent générer, ni les risques associés au rôle croissant du secteur privé dans l'octroi de services publics ;
- Enfin, la communauté internationale a refusé de soutenir la mise en place d'une agence des Nations unies permettant d'encadrer la coopération internationale en matière fiscale, qui aurait permis de contrer les flux financiers illicites et de lutter contre l'évasion fiscale des entreprises. Celles-ci privent donc les États des capacités d'investir pour la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, notamment en faveur d'une éducation gratuite de qualité, ou de soins de santé accessibles à tous.

Ce sont donc trois objectifs spécifiques, portés par la société civile, qui sont trois enjeux pour renforcer la réalisation effective des droits humains sur le terrain. Sur un des trois, les chantiers ont déjà commencé à Genève, puisqu'à l'initiative de l'Équateur, une négociation intergouvernementale est lancée pour adopter un traité international sur les obligations des entreprises en matière de droits humains.

Paradoxalement donc, si on critique souvent les Nations unies pour ce qu'elles ne peuvent pas ou ne réussissent pas à faire en matière de droits humains, beaucoup est possible et certains développements récents ont été particulièrement utiles. Il reste de nombreux défis face auxquels nous devons être particulièrement vigilants, notamment afin de nous battre pour que les normes onusiennes de protection des droits humains, notamment des droits économiques et sociaux, prévalent sur les enjeux de développement économique ou commercial. Il s'agit là d'un chantier fondamental pour lequel

nous, organisations de la société civile, devons nous équiper pour les années à venir. Je vous remercie.