

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2019

Volume XX

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LE HAUT-COMMISSAIRE DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME

VINGT-CINQ ANS APRÈS

PAR

MICHEL TABBAL (*)

L'idée de créer un Haut-Commissaire remonte au lendemain de la Seconde Guerre mondiale lors de l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme, et plus précisément dans le cadre des travaux préparatoires de la Commission des droits de l'homme. Déjà René Cassin, le premier à avoir évoqué la question (1), préconisait en 1947 la mise en place d'un procureur général (*attorney general*) au sein des Nations Unies (2). Cependant, cette perspective était loin d'être acceptée sur la scène internationale. A cet égard, l'Union soviétique était opposée à un poste de la sorte alors que les Occidentaux et les Etats en voie de développement étaient plutôt dubitatifs (3). Toutefois, il a fallu attendre trente ans et notamment la fin de la Guerre froide pour que l'idée mûrisse et se concrétise malgré des efforts déployés dans les années 1960 et 1970 par certains Etats, dont le Costa Rica, et des organisations non gouvernementales (ONG), dont Amnesty International ou la Commission internationale des juristes (4).

Dans les années 1990 débute ainsi, à la suite des efforts de la société civile, les premiers jalons qui mèneront à la création du poste de Haut-Commissaire aux droits de l'homme. Cela était favorisé par le développement du système universel de protection des droits de l'homme avec, d'une part,

(*) Chercheur associé au Centre de recherche sur les droits de l'homme et le droit humanitaire de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(1) René Cassin avait formulé sa suggestion dans une lettre adressée à Eleanor Roosevelt, présidente de la Commission des droits de l'homme. Cf. Andrew CLAPHAM, « The office of the High Commissioner for human rights », in Philip ALSTON / FREDERIC MEGRET, *The United Nations and Human Rights: a Critical Appraisal*, Oxford University Press.

(2) Roger CLARK, *A United Nations High Commissioner for Human Rights*, Martinus Nijhoff, 1972, pp. 39-40.

(3) Philip ALSTON / Ryan GOODMAN, *International Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 742.

(4) Pour plus de détails, cf. Theo VAN BOVEN, « United Nations High Commissioner for human right », in David P. FORSYTHE (dir.), *Encyclopedia of Human Rights*, Oxford University Press, New York, 2009, p. 173.

les organes des traités et, d'autre part, les procédures spéciales qui étaient du ressort de la Commission des droits de l'homme (5). Selon Philip Alston et Ryan Goodman, plusieurs facteurs vont contribuer à cet état des choses, à savoir la dissolution du bloc soviétique et l'« *optimisme* » de l'après-Guerre froide ou encore l'élection de Bill Clinton en tant que Président des Etats-Unis (6). La Conférence de Vienne sur les droits de l'homme tenue en 1993 constitue un événement capital en ce sens. Parmi les différents points adoptés à l'issue de cette Conférence, « *la création d'un haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme* » constitue l'un des apports fondamentaux. La recommandation contenue dans la déclaration et le programme d'action de Vienne ne suscite aucune ambiguïté en ce sens. A cet égard, il est « *recommand[é] à l'Assemblée générale, lorsqu'elle examinera son rapport, à sa quarante-huitième session, d'étudier en priorité la question de la création d'un haut-commissariat aux droits de l'homme pour promouvoir et protéger l'ensemble de ces droits* » (7). A la suite des débats tendus (8) dans l'ensemble informels enclenchés au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies, cette recommandation se concrétise. Est ainsi adoptée par consensus le 20 décembre 1993 la résolution 48/141 créant le poste de Haut-Commissaire aux droits de l'homme chargé, comme son titre l'indique, de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme (9). Selon la résolution, le Haut-Commissaire est nommé par le Secrétaire général sous réserve de l'approbation de l'Assemblée générale pour une période de quatre ans renouvelable une fois. Son bureau est basé à Genève, plus spécifiquement au Palais Wilson (10).

Nonobstant l'adoption de la résolution sans mise au vote, la création du poste de Haut-Commissaire n'avait pas débuté sous les meilleurs auspices, notamment au vu de la position du Secrétaire général de l'époque Boutros Boutros-Ghali, qui n'était pas favorable à un tel organe au sein de la structure onusienne. Cette hostilité va rejaillir surtout en ce qui concerne la nomination du premier Haut-Commissaire. Originellement pressenti pour occuper le premier poste de Haut-Commissaire, l'universitaire, ancien ministre des Affaires étrangères sénégalais et fonctionnaire onusien Ibrahima Fall fut écarté au profit du diplomate équatorien José Ayala Lasso. Cet état des choses était plutôt désolant au vu de l'expérience d'Ibrahima Fall dans le domaine des droits de l'homme et de son poste

(5) *Ibid.*

(6) Philip ALSTON / Ryan GOODMAN, *op. cit.*, p. 742.

(7) Déclaration et programme d'action de Vienne adoptés par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, 25 juin 1993, §18.

(8) Cf. Andrew CLAPHAM, « Creating the High Commissioner for human rights: the outside story », *European Journal of International Law*, n°5, pp. 560-563. Cf. également, Theo VAN BOVEN, « The United Nations High Commissioner for human rights: the history of a contested project », communication au Symposium on the United Nations High Commissioner for Human Rights: the First Ten Years of the Office, and the Next, 2003, disponible à l'adresse www2.law.columbia.edu/hri/symposium/VanBovenPaper.html.

(9) Résolution 48/141 de l'Assemblée générale des Nations Unies adoptée le 20 décembre 1993, Haut Commissaire chargé de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme, A/RES/48/141.

(10) On relèvera que le Centre des droits de l'homme basé à Genève existait préalablement à la création du Haut-Commissariat.

de Secrétaire général adjoint aux droits de l'homme à cette époque (11). Cette manœuvre orchestrée, par le secrétaire général Boutros Boutros-Ghali, aboutit à une polarisation des postes à Genève créant une sorte de partage des pouvoirs, voire une « *dyarchie* » (12), avec, d'une part, le Centre des droits de l'homme et son secrétaire général adjoint (I. Fall), et, d'autre part, le bureau du Haut-Commissariat et J. Ayala Lasso à sa tête.

Plusieurs analyses ont été faites sur cette résolution mais il est évident qu'elle se démarque par ses paragraphes formulés de manière plutôt large, rendant l'instrument flou à certains égards sur le plan substantiel. La nature du mandat est sans aucun conteste ambiguë et loin d'être claire (13). Ainsi, la plupart des paragraphes sont formulés de manière générale, ce qui suscite diverses interprétations quant à la réelle nature du mandat de l'organe. Si on s'en tient à Maxime Tardu, cette caractéristique propre à cet instrument juridique provient sans doute des recommandations émises par les organisations non gouvernementales (ONG) ne désirant pas confiner les pouvoirs du Haut-Commissaire à des définitions assez strictes « *en vue de préserver les chances d'évolution prétorienne* » (14). En tout état de cause, la résolution est le fruit de négociations et tractations diplomatiques (15) ayant sans aucun doute contribué à la nature opaque du mandat conféré au Haut-Commissaire. Qu'elles émanent ou non d'ONG, la nature plutôt générale voire ambiguë du mandat et des pouvoirs conférés au Haut-Commissaire a permis à certains d'interpréter souplement leur mandat et de se construire de manière progressive et empirique au vu des différentes personnalités ayant occupé le poste depuis 1994. Le caractère vague du mandat permet au Haut-Commissaire une délimitation non négligeable dans le domaine de la promotion et de la protection des droits de l'homme (16). Ainsi, le rôle du Haut-Commissaire et du bureau a considérablement évolué, allant de fonctions techniques et administratives à des fonctions politiques : cela a contribué à faire du Haut-Commissaire un organe-clef dans le domaine des droits de l'homme au sein de l'ensemble de la structure onusienne.

(11) I. Fall était considéré être l'une des personnalités derrière le succès de la Conférence de Vienne. Cf. Emmanuel DECAUX, « D'un Haut-Commissaire à l'autre », in Dionatienne DE BRUYN (dir.), *Les Droits de l'homme au seuil du troisième millénaire. Mélanges en hommage à Pierre Lambert*, Bruylant, Bruxelles, 2000, p. 268.

(12) *Ibid.*

(13) Cf. en ce sens, par exemple, Andrew CLAPHAM, « The UN High Commissioner for human rights: achievements and frustrations », communication au Symposium on the United Nations High Commissioner for Human Rights: The First Ten Years of the Office, and the Next, 2003, disponible à l'adresse www2.law.columbia.edu/hri/symposium/ClaphamPaper.htm, p. 7.

(14) Maxime TARDU, « Le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme : nouveau départ ou fausse route ? », in Jean-François AKANDJI-KOMBE (dir.), *L'Homme dans la société internationale. Mélanges en hommage au professeur Paul Tavernier*, Bruylant, Bruxelles, 2013, p. 1010.

(15) Andrew CLAPHAM, « The Office of the High Commissioner for human rights », *op. cit.*, p. 14 : « *Resolution 48/141 represents a marvelous example of a negotiated text that answers everyone's desires and avoids resolving any differences* ».

(16) Ludovic HENNEBEL / Hélène TIGROUDJA, *Traité de droit international des droits de l'homme*, Pedone, Paris, 2016, p. 269.

Plusieurs personnalités ont succédé à ce poste, en respectant une certaine rotation géographique selon la résolution 48/141 (17) : José Ayala Lasso, de l'Equateur (1994-1997) ; Mary Robinson, d'Irlande (1997-2002) ; Sérgio Vieira de Mello, du Brésil (2002-2003) ; Bertrand Ramcharan, de Guyane (intérim, 2003-2004) ; Louise Arbour, du Canada (2004-2008) ; Navi Pillay, d'Afrique du Sud (2008-2014) ; Zeid Ra'ad Al-Husseïn, de Jordanie (2014-2018) ; Michelle Bachelet, du Chili (depuis septembre 2018).

LE RÔLE DU HAUT-COMMISSAIRE
DANS LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME

Le Haut-Commissaire, « visage » des droits de l'homme

Selon la résolution 48/141, le Haut-Commissaire constitue « *le fonctionnaire des Nations Unies auquel incombera à titre principal [...] la responsabilité des activités des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme* » (18). Il doit en ce sens incarner la voix des droits de l'homme au sein des Nations Unies. En d'autres termes, son autorité morale est à cet égard une priorité de taille. Pour Harold Hongju Koh, le Haut-Commissaire doit être le premier à réagir sur la scène internationale face à des violations des droits de l'homme (19). Il doit être visible (« *just show up* ») aux yeux de l'opinion publique internationale, donnant ainsi un gage de crédibilité aux institutions onusiennes. En ce sens, il doit être un « évaluateur » des violations des droits de l'homme (20). Cela étant, la dénonciation publique connue sous son terme anglophone « *naming and shaming* » constitue l'une des mesures diplomatiques les plus efficaces sur la scène internationale pour réagir face à des violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme. Sans pouvoir dénoncer l'ensemble des violations des droits de l'homme, la plupart des Hauts-Commissaires ont critiqué nommément les Etats sans distinction, n'hésitant pas à s'attarder sur le bilan négatif en matière des droits de l'homme de certaines grandes puissances siégeant au Conseil de sécurité, à l'instar des Etats-Unis, de la Chine ou encore de la Russie. Il est donc très plausible d'affirmer que les Hauts-Commissaires qui se sont succédé ont eu un rôle actif s'agissant de la dénonciation des violations des droits de l'homme tant d'un point géographique qu'au regard de certaines situations thématiques (21).

(17) Selon la résolution 48/141 §2-b, le Haut-Commissaire sera nommé « compte tenu d'une alternance géographique ».

(18) Résolution 48/141, §4.

(19) Harold Hongju KOH, « The UN High Commissioner for human rights: from the personal to the institutional », in Felice D. GAER / Christen L. BROECKER (dir.), *The United Nations High Commissioner for Human Rights: Conscience for the World*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2014, pp. 45-61.

(20) *Ibid.*, p. 47.

(21) Cf. en ce sens Sunila ABEYSEKERA, « The High Commissioners' promotion of universality of human rights », in Felice D. GAER / Christen L. BROECKER (dir.), *The United Nations High Commissioner...*, op. cit., p. 126.

Toutefois, la donne n'était pas aussi évidente lors des premières années faisant suite à la création du poste de Haut-Commissaire. Le premier Haut-Commissaire, J. Ayala Lasso, qui a été assez critiqué pour son absence d'expertise dans le domaine des droits de l'homme (22), n'a pas réagi publiquement à certaines violations des droits de l'homme, privilégiant la diplomatie discrète et le dialogue. Sa discrétion provenait sans doute de son expérience en tant que diplomate mais aussi de la nature encore embryonnaire du bureau nouvellement créé, d'autant que les moyens mis à sa disposition étaient très maigres (23). Cela étant, il convient de mentionner sa réactivité face au génocide rwandais ou encore sa dénonciation, *via* la BBC, de l'application de la peine de mort au Nigeria à l'encontre de 9 accusés (24).

A partir de la nomination de Mary Robinson, la donne change puisque l'ancienne Présidente d'Irlande dénonce publiquement plusieurs violations des droits de l'homme, donnant ainsi « *un visage* » (25) à ces droits, une voix aux sans voix. Ce faisant, M. Robinson se démarque de son prédécesseur, qui était plutôt sensible aux comportements des Etats concernant leur image et réputation (26). De ce fait, nous sommes passés d'une diplomatie discrète à une diplomatie publique faisant appel aux médias (27). M. Robinson s'attaqua ainsi publiquement aux grandes puissances, condamnant la politique de la Russie en Tchétchénie, celle de la Chine au Tibet et surtout celle des Etats-Unis dans le cadre de la lutte contre le terrorisme à la suite des attentats du 11 septembre (28). Malgré son bref passage au vu de sa fin tragique en Iraq, on peut également citer Sérgio Vieira de Mello et ses dénonciations relatives aux dérives de la lutte contre le terrorisme. Lors d'une visite à Stockholm en décembre 2002, il dénonça – ce qui figure parmi ses premières déclarations publiques – les moyens utilisés dans le cadre de la lutte antiterroriste et le sort des détenus à Guantanamo (29). La Canadienne Louise Arbour fut moins sévère que son prédécesseur (30), privilégiant le dialogue. Toutefois, ce postulat ne l'empêcha pas d'être assez ferme face à certaines situations de violations des droits de l'homme. Au vu de son expérience au sein des tribunaux pénaux internationaux, les discours de L. Arbour étaient imprégnés d'une logique pénaliste. En ce sens,

(22) Selon Felice D. Gaer et Christen L. Broecker, les ONG ont critiqué José Ayala Lasso pour ne pas avoir publié d'articles ou entrepris une enquête dans le domaine des droits de l'homme. Cf. Felice D. GAER / Christen L. BROECKER, « Introduction », *ibid.*, p. 8.

(23) Cf. Philip ALSTON / Ryan GOODMAN, *op. cit.*, p. 744.

(24) Cf. Bertrand G. RAMCHARAN, *The United Nations High Commissioner for Human Rights. The Challenge of International Protection*, Martinus Nijhoff Publishers, La Haye/Londres/New York, 2002, pp. 76-77.

(25) Emmanuel DECAUX, *op. cit.*, p. 268.

(26) Cf. David P. FORSYTHE, « Mary Robinson », in David P. FORSYTHE (dir.), *Encyclopedia of Human Rights*, Oxford University Press, New York, 2009, p. 348.

(27) Cf. en ce sens Michael IGNATIEFF, « Rights inflation and role conflict in the office of the High Commissioner for human rights », in Felice D. GAER / Christen L. BROECKER (dir.), *The United Nations High Commissioner..., op. cit.*, p. 37.

(28) *Ibid.*

(29) Mona RISHMAWI, « Sergio Vieira de Mello », in David P. FORSYTHE (dir.), *Encyclopedia..., p. 280.*

(30) William A. SCHABAS, « Louise Arbour », in David P. FORSYTHE (dir.), *Encyclopedia..., op. cit.*, p. 90.

ses propos se rapprochaient de ceux d'un procureur (31). Par exemple, elle était assez ferme s'agissant du conflit israélo-libanais de 2006 (32). Lors de la deuxième session extraordinaire du Conseil, elle n'a pas hésité à se référer aux crimes internationaux, contrastant radicalement avec la résolution adoptée par le Conseil des droits de l'homme qui, pourtant, a souvent été critiqué d'être un organe anti-israélien.

A l'instar de ses prédécesseurs, Navi Pillay s'attaque à la question de la lutte contre le terrorisme découlant de la politique étasunienne, en demandant notamment aux autorités américaines de fermer les camps de Guantanamo (33). N. Pillay s'est également caractérisée par sa réactivité et son investissement face aux événements liés aux Printemps arabes (Libye, Tunisie, Syrie, Egypte). Sur ce point, elle a considérablement été visible au sein du Conseil des droits de l'homme lorsque ce dernier réagissait aux violations des droits de l'homme commises dans le cadre de ces événements. De plus et à l'instar de Madame Arbour, Navi Pillay a également mis l'accent sur la lutte contre l'impunité, mettant ainsi la justice au cœur de leur stratégie respective (34). Zeid Ra'ad Al-Hussein a été connu pour ses déclarations « chocs » qui ont été souvent reprises par les médias, donnant ainsi une visibilité à une multitude de situations de violations des droits de l'homme dans le monde. La qualification, par exemple, de la Syrie de « *chambre de torture* » (35) a été reprise par un nombre non négligeable de médias. On peut citer également les propos tenus, lors de l'ouverture de la session ordinaire de mars 2018 du Conseil des droits de l'homme, à l'encontre des situations en Syrie, au Burundi, en République démocratique du Congo (RDC) ou au Yémen, situation qualifiées d'« *abattoirs d'êtres humains* » (36).

La Haut-Commissaire actuelle, l'ancienne chef d'Etat du Chili, Michelle Bachelet, s'est également engagée dans cette voie. Elle a clairement affirmé que les autorités saoudiennes haut placées étaient impliquées dans l'assassinat du journaliste saoudien Jamal Khashoggi et a demandé que des experts internationaux se joignent à l'enquête (37).

(31) Cf. en ce sens Andrew CLAPHAM, « The office of the High Commissioner... », *op. cit.*, p. 8 : « *Arbour's plain speaking prosecutorial style often left governments feeling defensive, while civil society applauded her confrontations* ».

(32) Statement by Ms. Louise Arbour, UN High Commissioner for Human Rights on the occasion of the 2nd Special Session of the Human Rights Council, 11 août 2006.

(33) « Navi Pillay exhorte de nouveau les Etats-Unis à fermer Guantanamo », *ONU Info*, 5 fév. 2013.

(34) Cf. en ce sens Bertrand RAMACHARAN, « Future preventive strategies of the office of the High Commissioner for human rights », in Felice D. GAER / Ryan BROECKER (dir.), *The United Nations High Commissioner...*, *op. cit.*, p. 86.

(35) « Syrie : pour le Haut-Commissaire des droits de l'homme de l'ONU, 'le pays tout entier est devenu une chambre de torture' », *ONU Info*, 14 mars 2017.

(36) « Le chef des droits de l'homme dénonce des 'abattoirs' en Syrie, RDC, Burundi, Yémen et Myanmar », *ONU Info*, 26 fév. 2018.

(37) « Assassinat de Khashoggi : Michelle Bachelet demande une enquête impartiale et efficace », *ONU Info*, 30 oct. 2018.

Le droit d'initiative du Haut-Commissaire

Comme déjà précisé, la résolution créant le poste de Haut-Commissaire n'est pas très claire et peut être l'objet de diverses interprétations. Ce postulat a permis à certains Hauts-Commissaires d'interpréter largement leur mandat et de mettre ainsi en place de manière empirique des activités notables dans le domaine des droits de l'homme qui sont, pour certaines, devenues des attributions phares. Contrairement au Secrétaire général, qui détient un droit d'initiative indépendant, non rattaché spécifiquement aux droits de l'homme (38), la flexibilité dont jouit le Haut-Commissaire en ce sens lui procure une indépendance certaine par rapport aux Etats, ce qui diminue le degré de politisation des droits de l'homme au sein de l'organisation internationale. Ce pouvoir est d'autant plus important que l'autonomie du Haut-Commissaire paraissait considérablement diminuée lors de la création du poste, au vu notamment de la place conférée au Secrétaire général (39) puisque, selon la résolution 48/141, il est placé « *sous la direction et l'autorité* » de ce dernier (40). D'ailleurs, l'indépendance du Haut-Commissaire ne fut finalement pas incluse dans ledit instrument, malgré des propositions allant en ce sens (41).

A cet égard, cet aspect s'est manifesté surtout à travers la réactivité du Haut-Commissaire dans l'urgence, avec la mise en place d'activités non prévues explicitement par la résolution 48/141 qui, en soi, n'encourage en rien l'initiative indépendante (42). Lors de son bref passage au poste de Haut-Commissaire par intérim, Bertrand Ramcharan a intensivement eu recours à l'initiative indépendante, créant certains précédents non négligeables, qui se sont ainsi forgés dans le cadre des activités du bureau. D'une part, il s'est agi, en conformité avec le mandat général du Haut-Commissaire (43), de l'adoption, entre 2003 et 2004, de rapports urgents, notamment le rapport sur la Côte-d'Ivoire remis au Conseil de sécurité et celui sur le Liberia déposé à la Commission des droits de l'homme (44). On peut citer également les rapports d'évaluation et d'enquête relatifs aux Printemps arabes, notamment en Egypte, en Libye, en Tunisie et au Yémen (45). D'autre part, il y a eu la mise en place de missions d'établissement des faits : outre les enquêtes déléguées par le Conseil au Haut-Commissaire (46), plusieurs missions d'établissement des faits en

(38) Harold Hongju KOH, *op. cit.*, p. 49.

(39) Cf. en ce sens Maxime TARDU, « Le Haut-Commissaire des Nations Unies... », *op. cit.*, p. 1 009.

(40) Résolution 48/141, §4.

(41) Theo VAN BOVEN, « United Nations High Commissioner... », *op. cit.*, p. 175.

(42) Cf. en ce sens Felice D. GAER / Christen L. BROECKER, « Introduction », *op. cit.*, p. 5.

(43) Cf. Assemblée générale des Nations Unies, *Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme*, Cinquante-neuvième session, supplément n°36, A/59/36, 2004, §2 : « sur la base de l'interprétation générale de mon mandat en vertu de la résolution 48/141 de l'Assemblée générale, le Haut-Commissaire a la responsabilité spécifique de soumettre des rapports sur des violations graves présumées des droits de l'homme de sa propre initiative ou à la demande des organes compétents ».

(44) *Ibid.*

(45) Philip ALSTON / Ryan GOODMAN, *op. cit.*, p. 846.

(46) Cf. *infra*.

matière de droits de l'homme ont été initiées et exécutées par le Haut-Commissaire. La résolution 48/141 ne contient toutefois aucune mention explicite permettant au Haut-Commissaire de créer de sa propre initiative une enquête. Malgré tout, ce dernier a considéré comme conforme à l'esprit de la résolution la mise en place d'une mission d'établissement des faits, notamment au vu du développement de mécanismes d'alerte rapide au sein du Secrétariat des Nations Unies (47). Bertrand Ramcharan, Haut-Commissaire par intérim, a ainsi entrepris quatre enquêtes (48). Ce pouvoir en matière d'établissement des faits et, depuis, devenu une constante des activités du Haut-Commissaire et il n'a jamais été remis en question (49). On peut citer, à titre d'exemple, les missions d'enquête au Mali (2013) (50), au Kenya (2008) concernant les violations des droits de l'homme commises à la suite des élections présidentielles de 2007 (51), au Togo (2005) concernant les violations commises avant et après les élections présidentielles de 2005 (52), au Darfour (2004) (53) ou encore en Colombie (2002) concernant le massacre dans la région de Choco (54).

LE RÔLE DU HAUT-COMMISSAIRE DANS LA PROMOTION DES DROITS DE L'HOMME

D'un point de vue littéral, des activités de promotion, contrairement à ceux de protection des droits de l'homme, sont tournées vers le futur en vue de l'amélioration de la situation de ces droits dans un cadre spécifique (55). En ce sens, elles sont dénuées de toute idée de contrainte – à l'instar d'une enquête internationale – et doivent nécessairement passer par une logique de dialogue et de coopération dans une perspective

(47) Sur ce dernier point, cf. Franck LATTY, « L'organe administratif intégré de l'organisation internationale », in Evelyne LAGRANGE / Jean-Marc SOREL (dir.), *Droit des organisations internationales*, LGDJ, 2013, p. 516.

(48) Bertrand RAMCHARAN, « Future preventive strategies... », *op. cit.*, p. 86.

(49) Sur ce dernier point, cf. Emmanuel DECAUX / Olivier DE FROUVILLE, *Droit international public*, Dalloz, Paris, 2018, p. 396.

(50) Cf. *Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme au Mali*, A/HRC/23/57, 26 juin 2013.

(51) Cf. *Report from OHCHR Fact-finding Mission to Kenya*, 6-28 fév. 2008.

(52) Cf. OHCHR, *Rapport – La mission d'établissement des faits chargée de faire la lumière sur les violences et les allégations de violations des droits de l'homme survenues au Togo avant, pendant et après l'élection présidentielle du 24 avril 2005*, 29 août 2005.

(53) *Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme – Situation des droits de l'homme dans la région du Darfour, au Soudan*, E/CN.4/2005/3, 7 mai 2004.

(54) OHCHR, *Informe de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre su Misión de Observación en el Medio Atrato*, 22 mai 2002.

(55) Cf. par exemple Karel VASAK, « Vers la création de commissions régionales des droits de l'homme », in René Cassin *Amicorum discipulorumque liber. Problèmes de protection internationale des droits de l'homme*, Pedone, Paris, 1969, pp. 285-300, p. 470 ; Philip ALSTON, « The Commission on Human Rights », in Philip ALSTON (dir.), *The United Nations and Human Rights: a Critical Appraisal*, Clarendon Paperbacks, Oxford, 1992, p. 181 ; Beate RUDOLF, « United Nations Commission on Human Rights /United Nations Human Rights Council », in Rüdiger WOLFRUM (dir.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford/New York, vol. X, 2012, p. 285.

surtout préventive (56). Elles sont donc moins craintes par les États, suscitent moins la controverse que celles liées à la protection des droits de l'homme et sont dès lors moins sujettes à être instrumentalisées à des finalités politiques. Le Haut-Commissaire en ce sens met en place de manière régulière des activités de promotion des droits de l'homme et ces dernières ont considérablement augmenté, se sont multipliées de manière exponentielle, voire se sont sophistiquées depuis la création du poste en 1993. La résolution 48/141 plaçait déjà le rôle du Haut-Commissaire dans une logique de promotion des droits de l'homme puisque ce dernier doit « *renforcer la coopération internationale visant à promouvoir et à défendre tous les droits de l'homme* » (57). Plusieurs activités et missions peuvent ainsi être relevées. Si on s'en tient à la résolution en question, on peut citer les services consultatifs et l'assistance technique (connues sous le terme anglais *capacity building*) (58), mais aussi l'éducation et l'information (59) ainsi que le dialogue avec les gouvernements entendu de manière large (60).

Parmi les activités les plus notables en la matière, figurent en premier lieu les présences du Haut-Commissariat sur le terrain en dehors de Genève. En 2014, Navi Pillay précisait que le Haut-Commissariat employait environ 1 108 personnes, dont 48% sont basées à Genève, 2% à New York et 50% sur le terrain, ce qui équivaut à la moitié du personnel et est donc loin d'être un chiffre négligeable (61). Même si la présence sur le terrain a légèrement diminué, elle n'en reste pas moins importante. En 2017, 558 personnes se trouvaient sur le terrain (43%) contre 691 à Genève (53%) et 53 à New York (4%) (62). Ainsi, en dehors des bureaux à Genève et à la date de novembre 2008, on dénombre 12 bureaux ou centres régionaux, 17 bureaux de pays, 12 présences au sein des opérations de maintien de la paix (OMP) et 31 consultants en droits de l'homme (63). Cette présence constitue l'une des missions principales du bureau et n'a cessé d'évoluer en s'adaptant aux priorités de la vie internationale. Certaines présences ont ainsi été décidées dans l'urgence et de manière assez rapide, comme le bureau en Tunisie (64).

(56) Même si les activités de promotion et de protection des droits de l'homme se conçoivent différemment selon les organes onusiens, elles convergent souvent en pratique. Cf. en ce sens Mihaela AILINCAI, « Approche comparée des méthodes non conventionnelles de prévention des droits de l'homme », in Emmanuel DECAUX / Sébastien TOUZE (dir.), *La Prévention des violations des droits de l'homme*, Pedone, Paris, 2015, pp. 127-129.

(57) Résolution 48/141, §4-h.

(58) *Ibid.*, §4-d.

(59) *Ibid.*, §4-e.

(60) *Ibid.*, §4-q.

(61) Navi PILLAY, « Address by the High Commissioner at the Jacob Blaustein Institute for the Advancement of Human Rights », in Felice D. GAER / Christen L. BROECKER (dir.), *op. cit.*, p. 62.

(62) OHCHR, *UN Human Rights Report 2017*, 2018, p. 59.

(63) Cf. le document « UN Human Rights Office (OHCHR) in the field. Briefing to member states, Palais des Nations », nov. 2018, disponible à l'adresse www.ohchr.org/en/hrbodies/upr/pages/uprmain.aspx.

(64) Cf. *infra*.

Plusieurs types de présence se conçoivent : d'une part, la présence du Haut-Commissariat sur le terrain à titre autonome – des bureaux par pays ainsi que des bureaux régionaux s'occupant de plusieurs Etats et régions – et, d'autre part, une présence de manière intégrée dans le cadre d'autres organes et missions onusiennes, surtout avec le renfort des opérations de maintien de la paix (OMP). De manière générale, le mandat des bureaux par pays et régionaux consiste à mettre en place des activités de suivi (*monitoring*) sur des situations de violations des droits de l'homme et d'assister techniquement les Etats et la société civile, ce qui équivaut surtout à des activités de promotion des droits de l'homme. S'agissant de la présence dans la cadre des OMP, elle permet d'encadrer la politique de ces opérations en matière de droits de l'homme : le bureau est alors la composante principale relativement aux droits de l'homme dans le cadre de ces missions (65).

Même si la création de bureaux est inégale entre les différents Hauts-Commissaires, ces derniers n'ont cessé de mettre l'accent sur l'importance de ce type d'activité, donnant ainsi une considérable visibilité à l'organe sur l'ensemble de la planète. Déjà avec la création du bureau, le premier Haut-Commissaire avait considérablement œuvré en ce sens puisqu'il plaça le dialogue au cœur de sa politique. Bien que plusieurs critiques aient été émises à l'encontre de José Ayala Lasso, on ne peut occulter son rôle notable dans la mise en place des bureaux régionaux et des opérations dites de terrain à travers le monde : il a ainsi ouvert la voie à ce qui deviendra un aspect fondamental du Haut-Commissariat. Un nombre non négligeable de bureaux fut donc ouvert en Colombie, au Burundi, au Cambodge – la présence sur le terrain la plus ancienne (66) –, au Rwanda et en Bosnie-Herzégovine (67). A titre d'exemple, le bureau ouvert au Rwanda fut assez important et fut doté de moyens techniques et humains non négligeables, avec 150 personnes (68). Pour Andrew Clapham, les résultats concernant les opérations de terrain (*field operations*) sont évidents (69). La présence de terrain a été surtout visible sur des théâtres de violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme (70). Lors du départ de J. Ayala Lasso en 1997, on pouvait dénombrer 289 consultants et officiers en matière des droits de l'homme présents dans une dizaine d'Etats (71).

Mary Robinson a ainsi continué sur la voie tracée par son prédécesseur en mettant considérablement l'accent sur la présence de terrain,

(65) En ce sens, cf. par exemple Theo VAN BOVEN, « United Nations High Commissioner... », *op. cit.*, p. 180 : « The role of OHCHR as the 'lead agency' on human rights issues in peace missions and in the cooperation of OHCHR with the Department of Peacekeeping Operations ».

(66) En ce sens, cf. Zeid Ra'ad AL-HUSSEIN, la Déclaration à la Troisième Commission par le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, 16 oct. 2017.

(67) Alfred DE ZAYAS, « José Ayala Lasso », in David P. FORSYTHE, *op. cit.*, p. 130.

(68) Sur ce dernier point, *ibid.*

(69) Andrew CLAPHAM, « The UN High Commissioner for human rights... », *op. cit.*, p. 2.

(70) Andrew CLAPHAM, « The Office of the High Commissioner... », *op. cit.*, p. 6.

(71) Andrew CLAPHAM, « The UN High Commissioner... », *op. cit.*, p. 2.

surtout dans des régions en proie à des conflits et à des tensions dans le domaine des droits de l'homme. Elle a ainsi doté certains bureaux de moyens humains supplémentaires, à l'instar du bureau au Cambodge, et a pu déployer une opération de terrain une semaine après le début de la dégradation de la situation au Kosovo en 1999 (72). Louise Arbour, de son côté, a multiplié la présence des bureaux : le renforcement de la présence sur le terrain a constitué une priorité qu'elle n'a cessé de mettre en œuvre tout au long de son mandat. Selon le plan d'action qu'elle a adressé au Secrétaire général en mai 2005 dans le cadre de son rapport *Dans une liberté plus grande* (73), elle a ainsi préconisé de consolider « *une plus grande présence du Haut-Commissariat sur le terrain grâce à des bureaux régionaux et nationaux* » (74). Rien qu'en 2005, cette priorité fut mise en œuvre de manière dynamique, avec la création de trois bureaux nationaux au Guatemala, Népal et en Ouganda (75). En outre, Louise Arbour, dans cette perspective, a mis l'accent sur l'augmentation des effectifs du Haut-Commissariat dans le cadre des opérations de maintien de la paix. Pour Emmanuel Decaux et Olivier de Frouville, cette priorité a constitué un désavantage au vu de son coût élevé d'un point de vue budgétaire, ce qui occulté les besoins concernant d'autres types de présence (76).

De son côté Navi Pillay a également œuvré à la présence sur le terrain, mais de manière bien plus discrète que son prédécesseur. Pour Christen L. Broecker, N. Pillay a été à l'origine d'une « *modeste expansion* » de la présence du Haut-Commissariat sur le terrain (77). Cela étant, on peut citer la création de plusieurs bureaux régionaux, dont deux en 2009, d'une part, pour l'Europe et, d'autre part, pour l'Amérique du Sud (78). De plus et au vu de son engagement dans le cadre du Printemps arabe, N. Pillay a établi de manière assez rapide un bureau national basé en Tunisie (79).

Malgré l'expansion des opérations de terrain, qui se sont multipliées comme « *des champignons* » (80) au long de ces dernières années, plusieurs problématiques persistent de nos jours. A cet égard, la question la plus épineuse qui doit être résolue à l'avenir concerne la coopération qui doit s'établir entre Genève et les opérations de terrain, coopération à l'heure actuelle plutôt faible. Outre des problématiques d'ordre administratif et

(72) Christen L. BROECKER, « Protection through presence: the Office of the High Commissioner for human rights in the field », in Felice D. GAER / Christen L. BROECKER (dir.), *op. cit.*, p. 161.

(73) « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous – Rapport du Secrétaire général », A/59/2005, 24 mars 2005.

(74) Le plan d'action recommande également, dans la même continuité, « *une meilleure surveillance de la situation des droits de l'homme dans les pays, davantage de recherche et d'analyse des situations dans chaque pays ayant une visée pratique et une capacité de réaction plus rapide aux demandes d'assistance qui lui sont adressées par les pays* ». Cf. ONU Info, « Louise Arbour présente son plan de réforme du Haut-Commissariat aux droits de l'homme », 27 mai 2005. Cf. également le rapport en anglais.

(75) OHCHR, *Annual Report 2005*, p. 47.

(76) Cf. en ce sens Emmanuel DECAUX / Olivier DE FROUVILLE, *op. cit.*, p. 325.

(77) Christen L. BROECKER, « Protection through presence... », *op. cit.*, p. 164 (traduction libre).

(78) *Ibid.*

(79) Cf. OHCHR *Report*, 2011, p. 8.

(80) Andrew CLAPHAM, « The UN High Commissioner for human rights... », *op. cit.*, p. 6.

financier, il n'existe pas, comme le relève Andrew Clapham, un dialogue efficace qui s'établit entre les personnels sur le terrain et le siège (81). Ce constat est bien évidemment à relativiser puisqu'une division au sein du Haut-Commissariat (Field Operations and Technical Cooperation Division) a pour mission, entre autres, de soutenir les activités du Haut-Commissariat sur le terrain. En outre et dans un sens plus large, les critiques adressées, se rapportaient à l'insuffisance du mandat de certaines opérations de terrain et à l'appui apporté par le siège aux personnels en dehors de Genève tant au niveau politique que sur le plan technique (82). Le Haut-Commissaire Zeid Ra'ad Al-Hussein a proposé une réforme en 2015 pour répondre à cette problématique, avec la politique de la mobilité (la « *change initiative* »). Le principe consistait en ce qu'un personnel du Haut-Commissariat, au moins une fois pendant sa carrière, fasse du terrain. En pratique, cela se concrétisait par la délocalisation de 10% du personnel (approximativement 50 postes) basé à Genève (83). Au vu des critiques et des protestations émises par les syndicats onusiens, l'idée a finalement été abandonnée.

Parmi les activités établies par les bureaux nationaux notamment, il est incontestable que l'assistance technique constitue l'une des plus notables et visibles. Toutefois, cette dernière peut également être le fruit d'une mission de terrain établie de manière autonome par le Haut-Commissariat, même en l'absence d'un bureau national ou régional. N'étant pas craint par les Etats, ce type d'activité est assez prisé par ces derniers mais également par les membres de la société civile, dont les ONG et les institutions nationales des droits de l'homme (INDH), conformément aux Principes de Paris (84). De manière générale, cette activité se fait plus facilement par le biais des bureaux nationaux, voire régionaux, et souvent en faisant interagir si possible l'ensemble des acteurs précités. Le mandat, par exemple, du bureau en Colombie est, entre autres, de conseiller les autorités nationales, régionales et locales ainsi que les membres de la société civile sur des questions touchant aux droits de l'homme et au droit humanitaire, d'apporter un soutien technique aux autorités ainsi qu'à la société civile travaillant sur la promotion des droits de l'homme ainsi que, dans un sens

(81) *Ibid.* : « *Complex policy issues are left unaddressed in Geneva and New York as most professional staff in headquarters do not have the experience to relate to the problems in the field and engage in a useful discussion* ».

(82) Cf. en ce sens Christen L. BROECKER, « Protection through presence: the Office of the High Commissioner for human rights in the field », in Felice D. GAER / Christen L. BROECKER (dir.), *op. cit.*, p. 117 : « *In particular, the High Commissioners have occasionally come under criticism for insufficient provision of leadership, guidance, and support to OHCHR field operations to ensure they have appropriate mandates, political backing, direction, resources, staff, and training to carry out their work successfully* ».

(83) Sur ce dernier point, cf. Simon PETITE, « Le prince Zeid restructure pour éviter la mise sous tutelle », *Le Temps*, 5 mars 2015, article disponible à l'adresse www.letemps.ch/monde/prince-zeid-restructure-eviter-mise-tutelle.

(84) Résolution 48/134 adoptée le 20 décembre 1993 par l'Assemblée générale, A/RES/48/134, « Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme ».

plus large, de diffuser et d'informer l'ensemble de la population sur les question afférentes à ces droits (85).

L'assistance technique peut ainsi prendre diverses formes en pratique s'agissant des Etats, comme notamment les aides fournies aux parlementaires dans la conception de la loi conformément aux normes internationales des droits de l'homme. A titre d'exemple, la division des droits de l'homme présente dans le cadre de la Mission des Nations Unies au Soudan (UNIMIS) a travaillé en étroite collaboration avec les parlementaires sur l'analyse du budget, selon une approche basée sur les droits de l'homme (86). S'agissant des INDH, le Haut-Commissariat s'est, depuis sa création, attribué une responsabilité de taille concernant leur établissement et leur renforcement (87) en leur procurant une assistance technique et financière afin d'améliorer leur capacité au niveau national et international. Plusieurs études publiées par le Haut-Commissariat sont consacrées aux INDH (88) ou leur sont directement adressées, à l'instar du manuel relatif à *La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* publié conjointement en 2013 avec le Forum Asie-Pacifique des institutions nationales des droits de l'homme (89). Ainsi, la présence du Haut-Commissaire lors des réunions annuelles des INDH est devenue une pratique plutôt courante. Pour Theo van Boven, le Haut-Commissariat a, de manière continue, contribué ainsi à leur procurer conseils et supports s'agissant de leur fonctionnement, en mettant l'accent sur l'importance de leur indépendance face aux autorités gouvernementales (90). Dès le départ, José Ayala Lasso a inscrit parmi ses priorités le renforcement des INDH, lesquelles ont ensuite été consolidées et institutionnalisées par ses successeurs avec un intérêt évident (91). A l'heure actuelle, le bureau est ainsi doté d'une Section des institutions nationales et des mécanismes régionaux et les INDH sont toujours considérées à juste titre par le Haut-Commissariat comme un élément indispensable du système international de protection des droits de l'homme (92).

On peut mentionner également qu'une étroite collaboration est avérée entre les ONG et le Haut-Commissaire à plusieurs égards (93). Sur ce point,

(85) Victor RODRIGUEZ-RESCIA, « The impact of the High Commissioner on human rights protection in Colombia », in Felice D. GAER / Christen L. BROECKER (dir.), *op. cit.*, pp. 371-373.

(86) William G. O'NEILL, « Enhancing UN human rights work on the ground », in Felice D. GAER / Christen L. BROECKER (dir.), *op. cit.*, p. 186.

(87) Tseliso THIPANYANE, « The High Commissioner and national human rights institutions... », in Felice D. GAER / Christen L. BROECKER (dir.), *op. cit.*, p. 197.

(88) Cf. par exemple OHCHR, *Institutions nationales pour les droits de l'homme. Historique, principes, fonctions et attributions*, 2010.

(89) OHCHR, Forum Asie-Pacifique des institutions nationales des droits de l'homme, « La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones : un manuel à l'intention des institutions nationales des droits de l'homme », août 2013, 154 p.

(90) Theo VAN BOVEN, « United Nations High Commissioner... », *op. cit.*, p. 179.

(91) Cf. Tseliso THIPANYANE, « The High Commissioner and national... », *op. cit.*, pp. 199-211.

(92) Cf. par exemple, sur ce dernier point, OHCHR, « Les institutions nationales des droits de l'homme : passerelle entre le droit international et l'action locale », *Nouvelles et manifestations*, 17 mars 2017.

(93) Theo VAN BOVEN, « United Nations High Commissioner... », *op. cit.*, p. 179.

les liens tissés entre ces deux derniers sont assez élaborés et se conçoivent au niveau des bureaux nationaux et régionaux. L'association entre ces acteurs varie au vu de l'intensité de la présence sur le terrain. Elle est ainsi plutôt forte si la présence est significative (94).

LE HAUT-COMMISSAIRE COMME SUPPORT DES ORGANES ONUSIENS
ŒUVRANT AUX DROITS DE L'HOMME

L'une des tâches fondamentales du Haut-Commissariat est d'être le support administratif et technique, voire politique, ainsi que le coordinateur des principaux organes onusiens en matière de droits de l'homme. Sur ce point, la résolution 48/141 ne suscite pas d'ambiguïté et procure au Haut-Commissariat un rôle de taille dans ce domaine puisqu'il s'agit de tous les organes sans aucune distinction. Plusieurs paragraphes sont explicitement et directement consacrés à la question. Le Haut-Commissaire devrait ainsi « *coordonner les activités touchant la promotion et la protection des droits de l'homme dans l'ensemble du système des Nations Unies* » (95) et « *rationaliser, adapter, renforcer et simplifier les mécanismes des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme afin d'améliorer l'efficacité et la productivité* » (96). De plus, il devra « *adresser [aux organismes compétents des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme] des recommandations tendant à ce que tous les droits de l'homme soient encouragés et défendus plus efficacement* » (97). Le mandat a donc pour base « *une vision intégrée sur la position et le rôle du Haut-Commissaire dans le cadre du système des Nations Unies* » (98). Bien évidemment, en pratique, la tâche est loin d'être aisée au vu de la multiplication des organes onusiens dans le domaine des droits de l'homme et de l'absence de coordination entre eux, mais aussi au vu des budgets alloués à d'autres organes et fonds onusiens – à l'instar du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) – qui œuvrent également aux droits de l'homme. Cette problématique provient notamment de l'absence de coordination entre les organes de traités et les organes de la Charte, mais aussi entre l'absence de coordination entre les sous-organes mêmes composant ces deux derniers, lesquels fonctionnent pour la plupart en vase clos. De plus, le rapport entre le bureau du Haut-Commissariat et les organes onusiens en matière des droits de l'homme est loin d'être aisé et est souvent source de tensions.

Sur ce point, le rôle du Haut-Commissaire se conçoit comme support technique des organes onusiens en matière des droits de l'homme, mais

(94) *Ibid.*

(95) Résolution 48/141, §4-i.

(96) *Ibid.*, §4-j.

(97) *Ibid.*, §4-b.

(98) Theo VAN BOVEN, « United Nations High Commissioner for human right », *op. cit.*, p. 175 (traduction libre).

aussi comme organe potentiel initiateur d'activités, voire de réformes, au sein de la structure des Nations Unies.

L'appui logistique et technique apporté aux mécanismes onusiens constitue depuis des années une question très épineuse et assez controversée, notamment entre le Haut-Commissaire et les experts onusiens en matière de droits de l'homme. Cette composante s'est ainsi institutionnalisée au sein même du Haut-Commissariat, avec deux grandes divisions qui respectent la composition du système international de protection des droits de l'homme, à savoir les organes de la Charte, d'une part, et les organes de traités, d'autre part. Ainsi, les départements s'occupant à titre principal des mécanismes onusiens sont divisés entre, d'une part, la Division relative au Conseil (Human Rights Council Mechanisms Division) et, d'autre part, la Division des mécanismes de traités (Treaty Mechanisms Division), dirigées respectivement à l'heure actuelle, par Eric Tistounet et Ibrahim Salama. Ces divisions ont toutes deux, à l'heure actuelle, à leur tête Adam Abdelmoula.

Avec la création du Conseil des droits de l'homme, le Haut-Commissaire occupe un rôle central dans le cadre des activités et missions de l'organe politique central dans le domaine des droits de l'homme. Selon le règlement intérieur du Conseil contenu dans la résolution 5/1 et mettant en place les institutions de ce dernier, le Haut-Commissariat « *fait office de secrétariat du Conseil* » (99) et assure diverses tâches techniques et logistiques (100). Plusieurs missions sont ainsi explicitement prévues alors que d'autres sont le fruit d'un travail empirique. On peut citer, par exemple, s'agissant du premier point, le rôle déterminant du Haut-Commissariat dans la préparation et le déroulement de l'Examen périodique universel (EPU) (101) ou encore s'agissant de la nomination des titulaires de mandats au titre de procédures spéciales (102). En pratique, certaines activités du Conseil sont ainsi prises en charge par le Haut-Commissariat. Sur ce point, les activités de contrôle et de suivi établies par le Conseil des droits de l'homme, qui constituent le cœur des travaux de l'organe, sont en grande partie effectuées grâce au soutien logistique et technique du Haut-Commissaire. Elles sont parfois assurées directement par ce dernier. Une pratique s'est établie par exemple de confier régulièrement au

(99) Cf. Résolution 5/1 du Conseil adoptée le 18 juin 2007, A/HRC/RES/5/1, « Mise en place des institutions du Conseil des droits de l'homme », Règlement intérieur, art. 14.

(100) La résolution ajoute dans le même paragraphe que le Haut-Commissariat « *reçoit, traduit, imprime et distribue les documents, rapports et résolutions du Conseil, de ses commissions et de ses organes dans toutes les langues officielles de l'ONU, assure l'interprétation des discours prononcés au cours des séances, rédige, imprime et distribue les comptes rendus de la session, garde et conserve sous la forme qui convient les documents dans les archives du Conseil, distribue tous les documents du Conseil aux membres du Conseil et aux observateurs, et, de manière générale, exécute toutes autres tâches que le Conseil peut lui confier* ».

(101) Plusieurs attributions se rapportent à l'EPU.

(102) On peut citer que le Haut-Commissariat « *établira immédiatement, conservera et mettra périodiquement à jour une liste publique de candidats remplissant les conditions requises, dans une présentation normalisée indiquant leurs renseignements personnels, domaines de compétence et expérience professionnelle. Les futures vacances de mandat seront publiées* », Résolution 5/1 du Conseil, *op. cit.*, §43.

Haut-Commissaire la surveillance (*monitoring*) de l'application, par un ou plusieurs Etats, d'un texte (résolution ou décision) adopté par le Conseil. Il en est ainsi aussi des questions thématiques, qui sont confiées directement au Haut-Commissaire. Le Conseil, à travers sa résolution 17/19 sur l'orientation sexuelle va, par exemple, demander directement au Haut-Commissaire d'établir une étude sur la question (103). De plus, les activités d'établissement de faits du Conseil ne peuvent être efficacement réalisées sans le concours du Haut-Commissariat. Dans certains cas de figure, le Conseil demande directement au Haut-Commissaire de nommer des experts qui seront en charge de l'enquête. Parfois, il s'agit d'une véritable délégation au Haut-Commissaire afin que ce dernier effectue lui-même l'enquête décidée, à l'instar de l'enquête sur la Syrie qui a précédé la création de la commission internationale d'établissement des faits (104) ou encore l'enquête concernant les exactions commises par le groupe terroriste « Etat islamique » (105).

Ce support est institutionnalisé au sein de la division relative au « Conseil des droits de l'homme » avec les sous-divisions concernant l'EPU et le Conseil des droits de l'homme (concernant les autres activités et travaux de l'organe). Depuis la création du Conseil et la mise en place de l'EPU, mécanisme inexistant du temps de la Commission des droits de l'homme, le rôle du Haut-Commissariat est déterminant pour son efficacité. Pour cela, l'examen requiert un investissement considérable de la part du Haut-Commissariat (106). La résolution 5/1 confie en ce sens plusieurs tâches confiées au Haut-Commissaire en amont de l'examen, notamment pour la préparation des différents rapports sur lesquels se base l'EPU (107). Le rôle

(103) Cf. la résolution 17/19 adoptée par le Conseil le 17 juin 2011, A/HRC/RES/17/19, §1 : « [Le Conseil] demande à la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme de faire établir, d'ici à décembre 2011, une étude qui rende compte des lois et pratiques discriminatoires ainsi que des actes de violence commis contre des personnes en raison de leur orientation sexuelle et de leur identité de genre, dans toutes les régions du monde, et de la manière dont le droit international des droits de l'homme peut être appliqué pour mettre fin à la violence et aux violations des droits de l'homme fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre ».

(104) Le Conseil a ainsi prié le Haut-Commissaire de « *dépêcher d'urgence en République arabe syrienne une mission chargée d'enquêter sur les violations alléguées du droit international des droits de l'homme en République arabe syrienne, d'établir les faits et circonstances de ces violations et des crimes perpétrés, afin que les personnes responsables ne restent pas impunités et répondent pleinement de leurs actes* », Résolution S-16/1 du Conseil, 29 avr. 2011, A/HRC/RES/S-16/1, « La situation actuelle des droits de l'homme en République arabe syrienne dans le contexte des événements récents », §7.

(105) Le Conseil a ainsi demandé au Haut-Commissaire de « *dépêcher d'urgence en Iraq une mission chargée d'enquêter sur les allégations de violations du droit international des droits de l'homme et d'atteintes à ces droits commises par l'organisation dite 'Etat islamique d'Iraq et du Levant' et les groupes terroristes associés et d'établir les faits et les circonstances de ces atteintes et violations, afin que les responsables ne restent pas impunités et répondent pleinement de leurs actes* », Résolution S-22/1 du Conseil, 1^{er} sept. 2014, A/HRC/RES/S-22/1, « La situation des droits de l'homme en Iraq à la lumière des violations commises par l'organisation dite 'Etat islamique d'Iraq et du Levant' et des groupes associés », §10.

(106) En ce sens, cf. Theo VAN BOVEN, « United Nations High Commissioner... », *op. cit.*, p. 178.

(107) L'EPU est un mécanisme qui consiste à examiner l'ensemble des Etats membres de l'ONU afin d'améliorer leur situation dans le domaine des droits de l'homme. Trois rapports constituent la base de l'examen, dont un rapport national et deux rapports établis par l'OHCHR. Cf. la résolution 5 /1 du Conseil, §15 b et c. Concernant l'EPU, cf. notamment Anne-Marie THEVENOT-WERNER, « L'examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies au regard du droit international - Entre politisation et normativité », *Journal du Droit international*, n°4, 2012, pp. 1 243-1 279.

du Haut-Commissaire est également d'assurer et de veiller au suivi et à la mise en œuvre des recommandations établies à l'issue de l'examen (108). S'agissant du soutien aux procédures spéciales, elles dépendent de la Thematic Engagement, Special Procedures, Right to Development Division. Le rapport entre le Haut-Commissariat et les procédures spéciales a toujours été source d'antagonisme, surtout au sujet de la question de l'appui financier et technique, souvent jugé insuffisant. Même si la plupart des Hauts-Commissaires ont clairement exprimé leur soutien à leurs confrères, la collaboration entre eux a toujours été controversée et a suscité diverses tensions. Cela est très clairement résumé par l'intitulé de l'article de Felice D. Gaer les assimilant à la fois à des « collègues » et à des « compétiteurs » (109). Les problèmes se posent notamment en terme de coordination entre le Haut-Commissaire et les titulaires des mandats, leur rôle pouvant se chevaucher (visites par pays, déclarations publiques) et de budget, les procédures spéciales dépendant en grande partie du budget alloué par le Haut-Commissariat, qui leur apporte également un appui logistique et administratif.

De manière générale, dans la plupart de ses rapports annuels, le Haut-Commissariat indique clairement son soutien logistique et administratif aux procédures spéciales, tout en vantant leurs mérites dans le domaine de la protection des droits de l'homme et de l'alerte rapide. Par exemple, dans le rapport de 2009, on peut lire que « *les détenteurs de mandats au titre des procédures spéciales occupent une place centrale dans le dispositif de défense des droits de l'homme des Nations Unies et se penchent sur toutes les catégories de droits [...] [ils] sont le mécanisme le plus directement accessible du dispositif international de défense des droits de l'homme* » (110). L'apport de l'ensemble des Hauts-Commissaires aux procédures spéciales reste donc dans l'ensemble assez inégal, certains ayant apporté davantage de soutien effectif que d'autres. A titre d'exemple, même si Mary Robinson les soutenait verbalement, la coordination entre les mandataires et cette dernière fut assez faible concernant les visites par pays (111). Il est à relever que Bertrand Ramcharan, au vu de son expertise et de ses écrits dans le domaine de la protection universelle des droits de l'homme, a sans aucun doute été le Haut-Commissaire (par intérim) qui a le plus appuyé concrètement les procédures spéciales.

D'un point de vue plus global et au vu de la pratique et au-delà de certains textes, la place conférée au Haut-Commissaire, dans le cadre du Conseil, donne à ce dernier un rôle politique et moral non négligeable, dépassant

(108) Navi PILLAY, *Address by the High Commissioner at the Jacob Blaustein Institute for the Advancement of Human Rights*, *op. cit.*, p. 69.

(109) Cf. Felice D. GAER, « The High Commissioners and the special procedures: colleagues and competitors », in Felice D. GAER / Christen L. BOECKER (dir.), *op. cit.*, pp. 133-156.

(110) Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Rapport sur les activités et les résultats*, 2009, p. 30.

(111) Cf. Felice D. GAER, « The High Commissioners and the special procedures: colleagues and competitors », in Felice D. GAER / Christen L. BOECKER (dir.), *op. cit.*, pp. 139-142.

le cadre strictement logistique. Outre l'appui technique et administratif, la question se pose donc de savoir si le Haut-Commissaire peut être l'initiateur d'importantes décisions au sein des organes onusiens, voire de réformes de taille. Même s'il reste indépendant des organes des traités ainsi que du Conseil et de ses organes subsidiaires, la place qu'il occupe lui procure un atout de taille pour participer indirectement au processus décisionnel des organes composés d'Etats notamment. Son rôle doit bien évidemment être de protéger et faciliter la tâche de certains organes – notamment les experts indépendants –, toutefois il doit également se montrer ferme face à certaines situations, surtout qu'elles résultent des agissements des Etats. En d'autres termes, son rôle est d'assurer que la crédibilité des institutions onusiennes des droits de l'homme soit préservée afin d'empêcher qu'elles soient instrumentalisées à des fins politiques.

Ce rôle de « tireur de sonnette d'alarme » peut être déterminant lorsque le Conseil des droits de l'homme, organe central dans le domaine des droits de l'homme au sein des Nations Unies, peine à prendre une décision face à certaines situations graves sur la scène internationale. Cette configuration s'est observée à travers des appels pour la tenue de sessions extraordinaires, dont les Etats doivent avoir l'initiative. Le Haut-Commissaire José Ayala Lasso qui avait pris ses fonctions un jour après l'attentat qui marqua le début du génocide appela explicitement la Commission des droits de l'homme à réagir face à la situation en question (112). Alors qu'elle n'avait jusqu'alors émis aucune condamnation malgré les appels incessants du rapporteur spécial, la Commission décida de convoquer une session extraordinaire pour condamner la situation, ce qui aboutit à la création d'une mission d'enquête. Il en est de même des situations au Timor oriental, avec les appels de Mary Robinson (113), et surtout au Darfour, avec les appels de Louise Arbour (114) et la tenue de sessions extraordinaires de la Commission et du Conseil. Certains Hauts-Commissaires sont même allés plus loin en proposant des réformes institutionnelles drastiques susceptibles de bouleverser l'ensemble du système existant. Il suffit à ce sujet de mentionner le rôle déterminant qu'a eu Louise Arbour pour la mise en place du Conseil des droits de l'homme en remplacement de la Commission.

Depuis sa création, le rôle du Haut-Commissaire ainsi que du bureau a considérablement évolué en s'adaptant aux diverses personnalités ayant occupé le poste. Plusieurs activités et rôle ancrés dans le cadre institutionnel régissant le poste sont le fruit d'une construction empirique. Toutefois, la tâche est loin d'être aisée et plusieurs questions restent en suspens, comme la question relative à l'indépendance du Haut-Commissaire, qui reste sous

(112) Cf. Assemblée générale des Nations Unies, *Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme*, Quarante-neuvième session, supplément n°36, A/49/36, 1995, p. 16, §49.

(113) Cf. Bertrand RAMCHARAN, *The United Nations High Commissioner...*, *op. cit.*, p. 96

(114) Claire CALLEJON, *La Réforme de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies. De la Commission au Conseil*, Pedone, 2008, p. 159.

l'autorité du Secrétaire général. La diplomatie du verbe et la réactivité aux violations des droits de l'homme sont d'une importance capitale, d'autant que le Haut-Commissaire constitue l'un des premiers acteurs à réagir sur la scène internationale face à certaines violations des droits de l'homme. Cette donne revêt un certain dynamisme, notamment lorsque les organes onusiens peinent à prendre des décisions – ne serait-ce que verbales – face à des violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme. Cependant, la dimension financière doit être prise en compte car est en question l'efficacité du Haut-Commissariat.

Outre les problèmes d'ordre financier et les questions structurelles liées à la coordination entre les divers mécanismes, la complexité du poste de Haut-Commissaire réside dans sa nature, à la charnière entre le droit et la politique. Cette complexité est manifeste quand on constate qu'aucun Haut-Commissaire n'a exercé deux mandats consécutifs. Le Haut-Commissaire doit dénoncer les violations des droits de l'homme partout dans le monde mais aussi faciliter et protéger les mandats onusiens et non se substituer à eux. Il joue en ce sens à avoir un rôle politique, dans la mesure où il doit arriver à des résultats concrets dans le domaine des droits de l'homme (115) tout en assurant la légitimité du système onusien. Michelle Bachelet semble à même de rétablir l'autorité morale, la cohésion et l'efficacité du Haut-Commissariat.

(115) Cf. par exemple, concernant le rôle du Haut-Commissaire, Michael IGNATIEFF, « Rights inflation and role conflict... », *op. cit.*, p. 41 : « *She's a human rights politician, Of course her politics has to be disciplined by commitments to the conventions, the treaty bodies, the reports of the special rapporteurs. Human Rights has a legal frame which limits political discretion* ».