
EXAMEN PERIODIQUE UNIVERSEL (EPU)

Etude des opportunités à la suite du premier cycle de l'EPU



Le « premier cycle » de l'examen périodique universel (EPU) s'est achevé en 2012 lorsque tous les Etats ont été examinés une première fois. A l'approche de son deuxième cycle qui débutera en mai, l'EPU reste un processus relativement nouveau qui fait toujours l'objet d'une surveillance régulière, et un processus qui continue à se développer.

L'EPU a été créé par la résolution 60/251 de l'Assemblée générale, en 2006. Cette résolution a pour intention que l'EPU soit un mécanisme de coopération, basé sur un dialogue interactif, et s'assurant que les Etats soient traités sur un pied d'égalité. C'est la même résolution qui a créé le Conseil des droits de l'Homme (le Conseil), le chargeant, entre autre, d'établir les modalités de l'EPU.

Cet article analyse les données collectées pendant le premier cycle de l'EPU.¹ Les schémas et les tendances identifiés proposent, pour le prochain cycle, des améliorations dans certains domaines. Ils indiquent également les domaines que les ONG devraient viser en termes de plaidoyer pour obtenir une meilleure qualité de l'examen et des recommandations, pour finalement atteindre une meilleure mise en œuvre des normes relatives aux droits de l'Homme sur le terrain.

NOMBRE DE RECOMMANDATIONS

Au cours des 12 sessions du premier cycle de l'EPU, 193 Etats ont été examinés. Environ 20000 recommandations ont été faites.² Leur nombre à chaque examen variait de 280 recommandations faites aux Etats-Unis, à seulement 12 à l'Equateur. Ces variations peuvent s'expliquer en partie par la politique; les pays recevant le plus de recommandations étaient les Etats-Unis, l'Iran, le Soudan et le Myanmar.³ Tous les examens de ces pays ont reçu beaucoup d'attention et ont été controversés. Cependant, ceci était aussi dû au fait que le nombre de recommandations reçu par les Etats s'est accru de façon spectaculaire au fil des sessions: à peu près 20 lors de la première session, pour atteindre 136 à la dernière. La tendance à la hausse a été la plus forte jusqu'à la septième session, où le nombre des recommandations s'est stabilisé à environ 126 par Etat. Par exemple, l'Equateur, dont le faible nombre de recommandations n'a jamais été égalé, a été examiné à la première session, alors que la moyenne des recommandations reçues était seulement de 27.

Le nombre disproportionnellement bas de recommandations reçues par certains Etats signifie que le deuxième cycle de l'EPU doit être plus qu'un simple suivi des recommandations acceptées et de celles qui avaient été rejetées. Il devrait aussi comprendre un nouvel examen de l'ensemble de la situation des droits de l'Homme dans chaque pays, dans le but d'identifier d'autres domaines dans lesquels les droits de l'Hommes ne sont pas protégés.

On s'inquiète aussi qu'un nombre élevé de recommandations puisse être contre-productif pour l'EPU, en particulier pour les Etats qui n'ont pas la capacité de les mettre en œuvre. Un examen plus ciblé pourrait être plus efficace pour arriver à

1 Les données sur lesquelles cet article s'est basé proviennent en grande partie de celles recueillies par UPR-Info. Voir www.upr-info.org. Les données recueillies pour l'instant jusqu'à la 11e session, ainsi que les chiffres présents dans cet article ont donc un but d'être plus qu'un simple guide de schémas et de tendances.

2 18889 recommandations ont été faites dans les 11 premières sessions. Le chiffre 20000 est une approximation de ce qu'est le total après la 12e session.

3 L'Iran a reçu 212 recommandations, le Soudan 204, et le Myanmar 197.

un changement. Bien que l'augmentation du nombre des recommandations se soit stabilisée au cours du premier cycle, ajouter encore une demi-heure à chaque examen lors du prochain cycle pourrait conduire à une autre forte hausse de recommandations.

La résolution 5/1 reconnaît le problème potentiel de l'existence d'une pléthore de recommandations, et indique que « l'EPU ne devrait pas représenter un fardeau excessif. » Les Etats ont aussi pris note de ce problème. A la session du Conseil en mars 2012, 39 Etats se sont engagés à faire seulement deux recommandations par Etat examiné.⁴ Un tel engagement aurait permis à 70 Etats de prendre la parole au cours des 140 minutes imparties à la session. Cela aurait aussi permis de garder le nombre des recommandations à peu près au même point que lors de la fin du premier cycle. Cependant, de nombreux Etats comme le Canada, la Norvège, la France, et le Mexique n'ont pas pris cet engagement. Ce qui est peut-être le plus significatif c'est que les 39 Etats qui ont pris cet engagement se sont aussi mis d'accord pour que les recommandations qu'ils donnent soient toujours de grande qualité, c'est-à-dire, « précises, pratiques, constructives, visionnaires, et réalisables. »⁵

Parmi toutes les recommandations, 41% ont été faites par Le Groupe des États d'Europe occidentale et autres (GEOA). C'est une proportion énorme - le GEOA étant l'un des plus petits groupes régionaux. Cette tendance est peut-être le reflet de l'augmentation de la capacité des Etats du GEOA à se préparer à l'EPU, et au fait que les campagnes de plaidoyer des ONG aient davantage ciblé le GEOA. L'explication pourrait aussi venir du fait qu'il y ait plus de chance que ces Etats tiennent compte des questions soulevées par les ONG. Cependant, le nombre disproportionné de recommandations venant du GEOA donne au processus une perspective partielle.

L'Organisation de la conférence islamique (OIC), deux fois plus grande en taille que le GEOA, a seulement formulé 23% de l'ensemble des recommandations. Au total, les trois Etats qui ont fait le plus de recommandations étaient: le Canada, la Norvège et la France. Le Canada était largement en tête avec environ 200 recommandations d'avance sur la Norvège. Les autres pays du « top 5 » comprenaient deux Etats du Groupe des pays d'Amérique latine et des Caraïbes (GRULAC): le Mexique et le Brésil.

Si le manque de capacité à s'engager est un problème pour les Etats n'appartenant pas au GEOA, il faut trouver une solution. Un examen objectif des pays, un des principes fondateurs de l'EPU, exige que tous les Etats puissent participer sur un pied d'égalité. Environ 40 Etats n'ont fait aucune

recommandation, peut-être par une absence révélatrice de représentation permanente à Genève, ou par apathie envers le système. Malte, Monaco, Le Salvador, le Swaziland et l'Islande ont au moins essayé de participer, en ne faisant qu'une seule recommandation chacun. Il s'agit de petits Etats qui ont soit des capacités ou des ressources limitées. Le Groupe africain, qui est composé de nombreux Etats ayant une représentation limitée à Genève, a tout juste formulé 12% de l'ensemble des recommandations.

RECOMMANDATIONS RÉPÉTITIVES

L'immense augmentation du nombre de recommandations faites n'était pas synonyme d'une hausse égale dans le nombre de recommandations distinctes reçues par l'Etat examiné. Cela s'explique par le fait qu'il y ait eu une hausse correspondante du nombre de recommandations qui se répétaient. Par exemple, au cours de la première session, 35 recommandations ont été faites au Royaume-Uni. Cependant, en tenant compte des répétitions, on atteint seulement 28 recommandations. Parmi les 280 recommandations faites aux Etats-Unis, il y avait un nombre considérable de duplication, notamment 26 pour la ratification de la Convention sur l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), et 15 pour l'introduction d'un moratoire contre la peine de mort.

Bien qu'on puisse dire que les recommandations traduisaient les inquiétudes de la communauté internationale, leur point central ne reflétait pas nécessairement la véritable situation des droits de l'Homme que les gens vivent dans leur pays. Un des moyens pour résoudre ce problème lors du prochain cycle, serait qu'un expert contribue au processus, ou que les informations fournies par les ONG soient mieux utilisées. Par exemple, les Etats participants à l'examen pourraient essayer d'inclure des experts sur ces pays au sein de leur délégation.

Une des causes des répétitions dans les recommandations vient du fait que les déclarations des Etats sont déjà finalisées avant que le groupe de travail sur l'EPU ne se réunisse. Ce serait utile que les Etats puissent être capables de conserver un certain degré de souplesse pour adapter leurs déclarations pendant le processus, s'ils voient que les recommandations qu'ils avaient prévues ont déjà été évoquées. Si des experts faisaient parties de la délégation, les Etats pourraient adapter plus facilement leurs déclarations au cours de l'examen.

QUALITÉ DES RECOMMANDATIONS

La nature des recommandations faites au cours du premier cycle était extrêmement variée. Alors que certaines recommandations identifiaient des mesures précises et concrètes que l'Etat examiné pourrait prendre, d'autres étaient plus générales. Par exemple, la recommandation de l'Australie à l'Afghanistan était très générale. Elle lui demandait de « renforcer ses efforts pour assurer l'accès de tous les citoyens,

4 Lors du débat général, point 6. Voir <http://bit.ly/HAV78G> (page en anglais).

5 Voir <http://bit.ly/HAV78G> (page en anglais). Cette question est examinée plus loin dans cet article.

y compris les handicapés, à l'éducation – et à la santé, sans distinction de race, religion, d'affiliation tribale ou de statut économique. » Cette recommandation propose un objectif à atteindre, mais ne spécifie pas les actions à entreprendre pour le réaliser. Cela permet donc à l'Afghanistan d'interpréter la recommandation à sa guise, rendant ainsi son évaluation impossible. Ce type de recommandation tranche avec les recommandations précises, telle que la recommandation de l'Argentine à l'Albanie lors de la sixième session: « rendre illégale la pratique du châtiment corporel des enfants en tant que méthode disciplinaire. » Dans ce cas, l'action demandée est concrète. Si l'Albanie ne promulgue pas une telle loi, il est clair que la recommandation n'a pas été mise en œuvre.

La force des recommandations précises par rapport à celles qui sont plus générales s'est traduite dans les réponses formulées par les Etats examinés. Les Etats ont eu tendance à accepter plus facilement les recommandations qu'ils perçoivent comme nécessitant moins d'engagement de leur part. Alors que 55% des recommandations précises ont été acceptées par les Etats, 82% des recommandations générales ont été acceptées. Les recommandations qui appellent à des actions minimales et générales, ont réuni un taux d'acceptation de 97%. Au contraire, celles qui appelaient à des « actions persistantes » (généralement une approbation des actions faites par l'Etat jusqu'à présent) ont recueilli un taux d'acceptation de 95%.

Une cinquième catégorie de recommandations, qui demandent aux Etats de « réfléchir à » prendre certaines mesures, n'est pas aussi faible qu'elle y paraît. Elle a en fait un taux d'acceptation assez bas (60%). Cela montre que certains Etats n'ont même pas la volonté de « réfléchir à » une certaine ligne de conduite. Par exemple, 72% des recommandations exhortant les Etats à « réfléchir à » agir dans le domaine de l'orientation sexuelle et identité de genre ont été rejetées. La plupart de ces recommandations concernaient la dépénalisation des relations homosexuelles consenties.

Même si le grand nombre de recommandations générales est décevant, il est encourageant de voir une hausse dans la proportion des recommandations spécifiques au cours du premier cycle. Elles représentaient 26% à la première session, contre 41% à la 11e session. En outre, au fur et à mesure que le cycle avançait, le nombre de recommandations appelant à une action persistante baissait: de 17% à 11%.

La proportion de recommandations générales est restée cohérente: 40% lors de la première session, et 37% lors de la 11e. Le meilleur moyen d'améliorer la qualité des recommandations faites serait de diminuer cette catégorie. A cet égard, l'engagement mentionné précédemment de 39 Etats de faire des recommandations d'une grande qualité est important.⁶ Etant donné que la proportion des recommandations

générales est très élevée dans tous groupements régionaux, cet engagement pourrait avoir un impact significatif.

La société civile devrait aussi s'assurer que les recommandations qu'elle fait dans ses rapports pour l'EPU soient précises. Il pourrait être utile que les ONG ciblent des Etats ou des groupes régionaux avec des recommandations spécifiques, particulièrement ceux qui ne formulent pas beaucoup de telles recommandations à l'heure actuelle.

Il est évident que les recommandations précises comptent peu si elles sont rejetées par les Etats. La qualité du résultat de l'examen dépend aussi de l'applicabilité des recommandations. Cependant, comme on pouvait s'y attendre, le taux de rejet des recommandations spécifiques était celui le plus élevé (25%), suivi par les recommandations exhortant les Etats à « réfléchir à » agir (22%).⁷ Une seule recommandation appelant un Etat à prendre des mesures minimales a été rejetée: une recommandation faite par la Turquie au Myanmar. Elle lui demandait de faire appel à l'assistance technique des Nations Unies afin de réformer son système judiciaire, mettre en place des recours judiciaires, et lutter contre la pauvreté.

Les chances de faire pression pour encourager les Etats à accepter les recommandations spécifiques sont relativement limitées si un Etat répond à ces recommandations lors de la séance du Groupe de travail. Cependant, au fur et à mesure des examens, on a vu que de plus en plus d'Etats choisissaient de mettre en attente leurs décisions sur toutes les recommandations jusqu'à la session suivante du Conseil. Cela offre aux acteurs de la société civile la possibilité de faire pression dans leur propre pays ainsi qu'à Genève, pour que ces recommandations spécifiques soient acceptées.

Recommandations par les ONG

En ce qui concerne une meilleure utilisation des informations fournies par les ONG pendant l'examen, la résolution 5/1 met un accent égal sur les trois documents de base de l'EPU: le rapport fait par l'Etat examiné, le rapport concis du Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme, et le résumé des rapports des parties prenantes. Cependant, à l'heure actuelle, seulement le rapport de l'Etat est présenté lors de la session de l'EPU. Il est serait donc utile si le résumé des rapports des parties prenantes et le recueil du HCDH étaient eux aussi présentés oralement à la session. Pour le moment, l'examen ne prévoit pas de créneau pour cette présentation donc il serait nécessaire que l'Etat examiné cède volontairement une partie de son temps au HCDH

7 Dans l'analyse des données, les réponses aux recommandations sont divisées en quatre catégories: acceptés, rejetés, réponse générale, aucune réponse. Les catégories "réponse générale" et "aucune réponse" comprennent les réponses comme "déjà mis en œuvre" qui pourraient constituer un rejet. Avec une telle réponse, l'Etat nie en réalité que des mesures supplémentaires doivent être entreprises.

6 C'est-à-dire les recommandations qui sont « précises, pratiques, constructives, visionnaires, et réalisables. » Voir: <http://bit.ly/HAV78G>.

pour la présentation de ces rapports. Cette présentation permettrait aux délégations qui n'ont pas eues le temps de lire le rapport des parties prenantes d'avoir une source d'information supplémentaire.

Il serait également utile que les ONG identifient les recommandations habituellement formulées au cours des cycles précédents, et qu'elles en fassent des différentes. De plus, mettre en avant moins de recommandations pourrait réduire la capacité des Etats à sélectionner les recommandations qu'ils feraient à l'Etat examiné.

Enfin, alors que le processus se porte vers un second cycle, il est important que de véritables progrès soient faits du point de vue du déroulement de l'examen; le second cycle ne devrait pas simplement répéter les recommandations faites lors du premier cycle. Pour s'éloigner des répétitions faites sur certaines questions, la société civile devrait formuler de nouvelles recommandations permettant ainsi d'attirer l'attention sur des domaines qui n'ont pas été bien examinés à la session précédente.

RÉPONSE AUX RECOMMANDATIONS

La résolution 5/1 dispose que « les recommandations qui recueillent l'appui de l'État intéressé seront consignées comme telles. D'autres recommandations ainsi que les observations à leur sujet de l'État intéressé seront notées ». En pratique, cela signifierait que les recommandations sont divisées entre celles qui sont approuvées par l'Etat examiné, et celles qui ne le sont pas, avec les commentaires. Par exemple, le rapport final sur le Mali adopté lors de la deuxième session de l'EPU, note que l'Etat ne soutenait pas la recommandation de mettre fin à toutes les pratiques dignes de l'esclavage, au motif que l'esclavage n'existe pas dans le pays.⁸

Cependant, après les deux premières sessions, il devenait de plus en plus normal que les Etats fassent des commentaires sur les recommandations, sans préciser s'ils étaient pour ou contre. Cette tendance a créé davantage d'ambiguïté pour le suivi puisqu'il est souvent peu clair si l'Etat s'est engagé à agir, ou bien s'il devrait être poussé à accepter cette recommandation lors du prochain cycle. De ce fait, ces recommandations pourraient être ignorées lors du suivi pour se concentrer sur des recommandations pour lesquelles la réponse était claire. Si le fait de répondre d'une façon générale ou de ne rien répondre est perçu comme un moyen d'empêcher un examen approfondi de certaines questions, il est fort probable que les Etats s'en servent à leur avantage. Il est donc important que la société civile mette l'accent sur les recommandations qui n'ont pas reçu de réponse claire. Elle devrait aussi essayer d'expliquer clairement leur sens, ou alors de faire pression pour une clarification, avec l'objectif de les aborder encore au cycle suivant.

Par rapport au GEOA, les Etats de l'OIC avaient davantage tendance à répondre de façon générale, ou à ne pas répondre du tout aux recommandations qualifiées de 'spécifiques'. Cela a été le cas dans 21% des cas, contre 14% pour les Etats du GEOA. Les réponses vagues des pays de l'OIC se sont traduites par un taux de rejet complet des recommandations, beaucoup plus bas que le GEOA. Les Etats de l'OIC ont rejetés 26% des recommandations spécifiques, alors que les Etats du GEOA en ont rejeté 37%.⁹

En ce qui concerne la production du rapport final, l'approche plus directe du GEOA pourrait être plus utile que celle de l'OIC. La société civile pourrait aussi continuer de travailler sur les recommandations en attente avant l'adoption du rapport final à la prochaine session du Conseil. Il serait utile de relire le document final des Etats du GEOA pour identifier les recommandations qui pourraient, une nouvelle fois, être rap- pelées aux Etats concernés.

Le fait que de nombreux Etats choisissent « d'accepter » les recommandations, avec pour réserve que les dites recommandations sont « déjà mises en œuvre » ou « en train d'être mises en œuvre » est un autre obstacle majeur. Cette réserve a été utilisée dans les premières sessions pour expliquer pourquoi certaines recommandations avaient été rejetées, comme mentionné avant pour le Mali. Cependant, à la troisième session, le rapport final de l'Ouzbékistan était le seul à inclure une nouvelle section pour les recommandations qui étaient considérées comme déjà mises en œuvre, ou bien, en train de l'être.¹⁰ Cela a donc en réalité créé une troisième possibilité de réponse dont les Etats ont petit à petit abusé. A la troisième et quatrième session, seulement un Etat a utilisé cette possibilité de réponse (respectivement l'Ouzbékistan et la Chine). Néanmoins, à la 12^e session, les pays suivants ont utilisé cette réponse: l'Islande, la Lituanie, le République de Moldavie, la République arabe syrienne, le Togo, le Tadjikistan, le Timor Leste, Trinidad et Tobago, et le Vénézuéla.¹¹ Quand les recommandations ont été acceptées par l'Etat examiné, leur mise en œuvre est examinée lors du second cycle. Cependant, si un Etat prétend que la recommandation est déjà mise en œuvre, cela suggère que rien de plus n'a besoin d'être fait. Les autres Etats sont dans une position difficile pour aborder de nouveau la recommandation sans questionner la sincérité de l'engagement de l'Etat examiné lors du premier cycle. Dans la plupart des cas, il est évident que ces recommandations ne sont en fait pas déjà mises en œuvre. Par exemple, la Syrie a considéré que 26 des 179 recommandations qui lui avaient été faites avaient déjà été mises en œuvre. L'une de ces recommandations était de respecter totalement la liberté d'association et d'expression. Ce pays a aussi considéré que 15 recommandations qui lui avaient été faites étaient en train d'être mises en œuvre, y

⁸ Rapport final du Mali, voir <http://bit.ly/IEJ9wr> (en anglais).

⁹ Le taux d'approbation, est de 49% pour le GEOA, et 54% pour l'OIC.

¹⁰ Rapport finale de l'EPU de l'Ouzbékistan, <http://bit.ly/J7j3ja>.

¹¹ La formulation de cette catégorie pour préciser que l'Etat examiné soutient les recommandations car il les considère comme déjà mises en place, ou en cours de mise en œuvre.

compris les recommandations lui demandant d'enquêter sur les attaques à l'encontre des manifestants pacifiques.¹²

C'est dommage que cette réponse ait été de plus en plus acceptée tout au long du premier cycle, et le soit de plus en plus souvent. Compte-tenu de la diversité de pays utilisant cette réponse à la 11^e session, il s'agit d'une tendance trans-groupes régionaux.

CONCLUSION

Malgré certaines limites, le premier cycle de l'EPU a montré le potentiel de mobiliser la société civile au niveau national. A de nombreuses reprises, l'EPU a revigoré l'intérêt d'utiliser le système des droits de l'Homme des Nations Unies pour faire pression sur les gouvernements afin que ceux-ci respectent leurs obligations relatives aux droits de l'Homme, et qu'ils protègent ces droits. Les défenseurs des droits de l'Homme ont été davantage motivés à interagir avec les autres mécanismes relatifs aux droits de l'Homme, comme les organes de traités et les procédures spéciales.

Alors que l'EPU entre dans son deuxième cycle, de nombreuses leçons peuvent être tirées du premier cycle. Cette expérience nous montre qu'au moins la société civile a partagé ses connaissances acquises pendant le premier cycle. En effet, elle a amélioré ses stratégies de présentation des informations, et de lobbying des Etats participant à l'examen. De nouvelles façons d'aborder le processus d'EPU se sont développées, comme par exemple des réunions d'information centralisées organisées par les ONG pour les Etats participant à l'examen.

Même si le deuxième cycle sera un test important pour voir si l'EPU a la capacité de véritablement influencer des améliorations relatives aux droits de l'Homme sur le terrain, il reste une place considérable pour l'innovation. Comme lors du premier cycle, les défenseurs des droits de l'Homme contribueront sûrement de façon importante au processus qui peaufinera cet outil important. ■

12 Lors de l'examen, le Royaume-Uni, la Norvège, la Pologne, les Etats-Unis, et le Japon ont déclaré qu'ils considéraient que les déclarations qu'ils avaient faites ne devrait pas être placées dans la catégorie « déjà mise en œuvre », en particulier celles relatives au rassemblement pacifique. En réponse, l'Etat en question a simplement "pris note" des points soulevés.