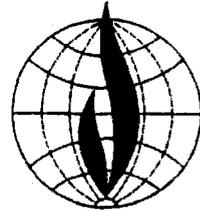


Pour la Primauté du Droit MASTER COPY

REVUE CJ

LA REVUE



COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES

Edition

Conférence mondiale

des Nations Unies

sur les droits de l'homme

spéciale

Vienne, juin 1993

N° 50

Rédacteur en chef: Adama Dieng

1993

EDITION SPECIALE 1993 N° 50

Adhésion à la Commission internationale de juristes

La Commission internationale de juristes est une organisation non-gouvernementale qui vise à faire progresser dans le monde entier la connaissance et le respect du principe de la Primauté du Droit ainsi que la protection des droits de l'homme.

Elle a son siège à Genève (Suisse) et compte dans une soixantaine de pays des sections nationales et associations professionnelles affiliées. Elle a le statut consultatif auprès du Conseil économique et social des Nations unies, de l'Unesco, du Conseil de l'Europe et de l'Organisation de l'unité africaine (OUA).

Parmi ses multiples activités, on peut relever la publication de sa Revue; l'organisation de congrès, conférences et séminaires; la réalisation d'études ou enquêtes sur des situations particulières ou des sujets ayant trait à la Primauté du Droit et la publication des rapports y afférant; l'envoi d'observateurs internationaux à des procès d'une importance exceptionnelle; l'intervention auprès des gouvernements ou la publication de communiqués de presse dans les cas de violations du principe de la Primauté du Droit. En outre la Commission formule ou soutient des propositions au sein des Nations unies et d'autres organisations internationales pour de meilleurs procédures et conventions pour la protection des droits de l'homme. En 1980, le premier prix européen des droits de l'homme lui fut décerné par les 21 Etats membres du Conseil de l'Europe, pour avoir servi de manière exceptionnelle la cause des droits de l'homme.

Si vous êtes sensible aux objectifs et à l'action de la Commission internationale de juristes, vous êtes invité à apporter votre soutien en devenant contribuant à titre individuel ou collectif (associations professionnelles). Votre contribution annuelle est fixée à 220 francs suisses.

Les contribuants reçoivent, par poste aérienne, toutes les publications de la CIJ comprenant la Revue, le Bulletin du Centre pour l'indépendance des magistrats et des avocats (CIMA), le ICJ Newsletter, les études et rapports spéciaux du Secrétaire.

Abonnements

Autrement, vous pouvez vous abonner à la Revue

Tarifs d'abonnement pour un an:

par poste ordinaire	24 francs suisses
par poste aérienne	28 francs suisses
tarif spécial étudiants	12 francs suisses

Vous êtes invité à envoyer une demande d'adhésion au Secrétaire général de la Commission internationale de juristes, B.P. 160, CH-1216 Cointrin/Genève, Suisse.

N.B.: Le montant des abonnements peut être versé en monnaie suisse ou son équivalent en toute autre monnaie, soit par chèque payable à l'étranger soit par versement bancaire à notre compte no. 142.548 à la Société de Banque Suisse, Genève. Nous fournirons sur demande une facture proforma à ceux qui résident dans des pays soumis à des restrictions et à des contrôles de change, afin de leur faciliter l'obtention d'une autorisation de sortie de devises.

L'Editorial relève de la responsabilité du Secrétaire général qui agit conformément à la politique générale définie par la Commission.

Les contributions signées expriment les vues de leurs auteurs; leur publication par la Commission implique qu'elles aient été jugées conformes à l'intérêt général par la Commission qui, toutefois, se réserve le droit de ne pas nécessairement les approuver dans leur totalité. Les contributions anonymes, excepté l'éditorial, ont, à moins d'une indication expresse du contraire, été préparées par le personnel de la Commission sous la direction du Secrétaire général.

Box 19

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION

Adama Dieng, Secrétaire général 3

ARTICLES

Universalité des droits de l'homme
Fali S. Nariman 8

Le conditionnement
Kofi Kumado 25

Mécanismes internationaux des droits de l'homme
Helena M. Cook 34

Création d'un tribunal pénal international
Christian Tomuschat 63

Les droits de la femme
Florence Butegwa 79

Les droits fondamentaux de l'enfant
Joaquín Ruiz-Giménez 90

Les ONG et la Conférence mondiale
sur les droits de l'homme
Fateh Azzam 99

COMMENTAIRES

Nouvelles formes de protection des droits de l'homme:
les opérations préventives de maintien de la paix
Bertrand G. Ramcharan 113

La campagne mondiale de promotion
des droits fondamentaux de la femme
Charlotte Bunch 118

DOCUMENTS

Evaluation préliminaire de la Conférence mondiale
sur les droits de l'homme 123

Appel lancé par les lauréats du prix Nobel de la paix 126

TEXTE DE BASE

Déclaration et programme d'action de Vienne 128

CN 925

Introduction

Un quart de siècle aura donc séparé la première conférence des Nations Unies sur les droits de l'homme de Téhéran, en 1968, de la seconde, celle qui s'est tenue à Vienne, en 1993. Vingt-cinq longues années pendant lesquelles les droits de l'homme auront connu autant d'historiques percées que d'authentiques déconvenues. Un quart de siècle qui aura vu la fin de la guerre froide, la mort précipitée de l'URSS et de son système, l'historique renaissance d'anciens pays comme la Lituanie, l'Ukraine et l'Arménie dont on avait oublié jusqu'aux noms, le retour à la démocratie et à l'Etat de droit aux Philippines, en Argentine, au Chili et en Uruguay, ainsi qu'en Grèce, en Espagne et au Portugal, l'émergence d'un fort courant pro-démocratique dans beaucoup de pays d'Afrique, l'abandon progressif de l'*apartheid* en Afrique du Sud, et les perspectives de paix dans l'antique terre de Palestine. Deux décennies et demi qui auront aussi été les témoins impuissants d'un génocide au Cambodge, de cruelles guerres sans fin au Mozambique, en Angola, en Somalie et en Afghanistan, de massacres inter-ethniques au Caucase et en Asie Centrale ex-Soviétiques, de l'occupation continue des territoires palestiniens, et de coups d'Etats sanglants en Birmanie, en Haïti et au Burundi.

Or, le carnage dans l'ex-Yougoslavie et le désastre somalien ont indubitablement servi de toile de fond à la Conférence Mondiale des Nations Unies sur les droits de l'homme de 1993. L'ombre

de Sarajevo et de Mogadiscio planait au-dessus de Vienne.

Les avancées de l'ONU

La proclamation, dans le document final, des principes de l'universalité, de l'indivisibilité et de l'interdépendance des droits de l'homme, constitue un élément tout à fait important, sinon historique, du processus de renforcement des valeurs souhaité par la Commission internationale de juristes (CIJ). Cette affirmation consensuelle est d'autant plus forte qu'elle émane d'une communauté internationale dont certains des Etats membres avaient toujours et ouvertement contesté l'un ou l'autre, ou plusieurs de ces principes à la fois. L'universalité des droits de l'homme transcendant les frontières et les différences culturelles, l'indivisibilité des droits civils et politiques et des droits économiques, sociaux et culturels ainsi que leur interdépendance ainsi solennellement réaffirmés en dépit d'immenses obstacles politiques, la Conférence aura réussi dans un domaine polémique où beaucoup redoutaient d'avance qu'il y ait finalement régression. Parallèlement, la Conférence aura réussi à dégager un consensus sur l'affirmation du droit au développement.

La Conférence de Vienne aura également reconnu et vivement encouragé la participation grandissante de l'individu, en tant que victime directe de violation

des droits de l'homme, comme partie plaignante dans le cadre des conventions internationales. Cet accès direct aux institutions créées sous l'égide de l'ONU, rendu possible en vertu des protocoles facultatifs à certaines des conventions existantes, permet à la victime de faire connaître son cas et ses griefs contre un gouvernement si ce dernier a enfreint un droit reconnu par la convention en question. En prenant position pour ces protocoles facultatifs, la Conférence de Vienne aura donc encouragé les Etats qui ne les ont pas encore ratifiés, à le faire sans trop tarder. Un accent particulier a été mis sur la nécessité d'élaborer des protocoles à la Convention sur l'élimination de toute forme de discrimination contre les femmes et au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

L'un des aspects les plus réussis de la Conférence fut sans aucun doute le succès important enregistré dans le domaine des droits des femmes. Toutefois, on regrettera le fait que ce n'est qu'après des décennies d'omission que le phénomène global de la violence dont les femmes sont victimes eut enfin trouvé bonne place au sein des Nations Unies, dans le Programme d'action de Vienne. Ce Programme d'action appelle les Etats à tout faire pour que les femmes jouissent rapidement des mêmes droits que ceux qui sont accordés aux hommes. Cet appel fut assorti de propositions concrètes pour la promotion et la protection des droits des femmes telles que l'établissement d'un Rapporteur spécial sur les violences contre les femmes, l'intégration des droits des femmes d'un bout à l'autre du programme des Nations Unies, l'adoption par l'Assemblée générale du projet de Déclaration sur la violence contre les femmes, et la ratification par tous les Etats de la Convention sur l'élimination de toute

forme de discrimination contre les femmes ainsi que le rejet de toutes les réserves inscrites qui seraient incompatibles avec les objectifs de ladite Convention. Là comme ailleurs, les ONG furent les véritables moteurs de la Conférence. Car c'est sous leur impulsion que le débat sur l'universalité s'élargit pour inclure le principe que ni la culture ni la religion ne pouvaient être invoquées afin de justifier les innombrables violations commises contre les femmes, soit plus de la moitié de la population mondiale.

Quelques déceptions

Une fois de plus, l'ambiguïté parfois condescendante de certains gouvernements à l'égard des ONG révéla son caractère profond dans la phraséologie employée par le document final. En effet, un paragraphe du document déclare que les ONG qui s'investissent véritablement dans les droits de l'homme doivent bénéficier des protections et libertés découlant de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Mais qui donc pourrait s'ériger en arbitre de l'authenticité des ONG ? L'éclatante subjectivité de ces mots provoqua un malaise d'autant plus aigu qu'il aurait sans doute pu être évité. La même empreinte cynique resurgit plus loin dans le document. Notamment quand il fut dit que les ONG pouvaient librement agir dans le cadre du droit national des Etats membres et non pas du droit international, en l'occurrence infiniment plus libéral. Lorsque l'on sait que certains systèmes juridiques dans le monde ne garantissent pas suffisamment les libertés d'expression et d'association, l'on est en droit, effectivement, de se demander si certains Etats n'ont pas su faire prévaloir – avec succès – leur volonté d'établir des limites tangibles à l'action menée par les mi-

litants des droits de l'homme, voire de revanche à l'égard des ONG.

Cette même référence au droit national des Etats, assorti d'un même oubli du droit international, fut employée à l'égard des média. Dès lors, le document de la conférence ouvrait tout grand les portes à toutes les formes d'abus et de restriction de la liberté d'expression dont certains gouvernements ont su montrer qu'ils pouvaient user sans parcimonie. La question de l'intolérance religieuse, dont la résurgence en cette fin de siècle constitue un sujet de préoccupation majeure pour toutes celles et tous ceux qui ont pour mission de promouvoir et protéger les droits de l'homme, fut traitée de la même manière. La Conférence de Vienne ne demanda pas, comme on pouvait s'y attendre, aux Etats d'endiguer les vagues déferlantes de l'intolérance religieuse, de l'intégrisme à outrance qu'il soit musulman, juif, chrétien ou hindou, mais d'agir dans le cadre de leurs législations nationales. Ceci est regrettable quand on sait que certaines législations nationales sont entachées de dispositions discriminatoires.

La répétition de références au droit national des Etats, l'étrange absence dans ces paragraphes de référence au droit international, ne peuvent que constituer un des paradoxes de la Conférence de Vienne. Paradoxe d'une réunion mondiale où, comme on l'a vu plus haut, la notion d'universalité fut affirmée avec conviction et consensuellement dans la déclaration des principes, puis contredite par plusieurs passages importants du programme d'action. Cette apparente dichotomie d'intention ne manquera pas de paraître comme le reflet des tendances conflictuelles d'intérêt qui ont coutume de surgir au cours de tout forum international. La Conférence de Vienne n'échappa pas à cette règle.

Autre fait marquant et révélateur des intérêts politiques qui sous-tendent d'ordinaire les grandes réunions internationales: à l'exception notable de l'Angola et de la Bosnie-Herzégovine, pour lesquels des résolutions furent adoptées, aucun autre pays ne fut mentionné par nom. Cela voulait-il dire qu'aucun consensus ne pouvait exister au sujet de situations aussi graves dans d'autres pays? De toutes les manières, cet assourdissant silence aura démontré le caractère essentiellement abstrait des débats. Or, est-il possible de prévenir et de remédier les atteintes commises contre les droits de l'homme sans que soient fournis d'exemples concrets? Ce décalage entre discussions abstraites et réalité n'aura abouti, en fin de compte, qu'à édulcorer davantage certains des passages vitaux de la déclaration finale, autrement dit de la substantialité même de ces journées de juin dont on avait espéré qu'elles changeraient le monde par le renforcement de l'efficacité des mécanismes créés par les Nations Unies.

Combattre l'impunité

Le fait que plusieurs paragraphes du document final et programme d'action de la Conférence font référence au problème de l'impunité est particulièrement encourageant. La CIJ, qui avait axé une grande partie de sa campagne institutionnelle et médiatique autour de ce thème inhérent à l'administration de la justice, n'aura pas manqué de saluer le double appel lancé par la Conférence pour l'abrogation des législations qui mènent à l'impunité des responsables de violations graves des droits de l'homme et pour que soient jugés les auteurs d'actes contraires aux droits de l'homme et au droit humanitaire.

La fin des dictatures et l'avènement de la démocratie en Amérique latine, en Afrique et en Europe centrale et orientale, ont placé le problème de l'impunité des crimes contre les droits de l'homme qui avaient été commis sous les anciens régimes, sur le devant de la scène. C'est pourquoi la CIJ aura participé à la conférence de Vienne avec l'intention de contribuer à éliminer ce phénomène, non seulement pour que les coupables soient traduits en justice et sanctionnés par une instance juridique indépendante et impartiale libre des interférences et intimidations des nostalgiques des ordres anciens qui ont si souvent su déterminer à leur avantage l'issue de tels procès au niveau national, mais aussi pour que compensation soit enfin offerte aux victimes de leurs abus. Dans cette optique la CIJ aura donc déployé d'importants moyens institutionnels et médiatiques pendant les mois précédant la Conférence et au cours de la Conférence elle-même pour placer l'idée d'une Cour pénale internationale permanente en bonne place sur l'agenda officiel de la réunion gouvernementale. Le quasi-consensus gouvernemental qui se dégagait autour de cette proposition fut reflété dans la déclaration finale et programme d'action de la Conférence. Et dans la mesure où la CIJ aura toujours préconisé que cette Cour soit établie par voie d'un traité intergouvernemental, la quasi-unanimité constatée à Vienne aura sans doute constitué le meilleur des augures.

Le quart de siècle séparant la Conférence de Téhéran de celle de Vienne aura été le témoin d'une véritable et encourageante multiplication des normes internationales de promotion et de protection des droits de l'homme. Or, s'il existe désormais une vaste panoplie de lois internationales à disposition, il devenait de plus en plus évident que ce qu'il man-

quait était un organe chargé de les faire respecter et de leur donner une réelle signification. La proposition de la CIJ visant à créer une Cour pénale internationale s'inscrivait par conséquent et d'avance dans la logique d'un renforcement voulu et salutaire du pouvoir d'application pratique des normes internationales déjà existantes dans le domaine des droits de l'homme. Parallèlement à cette donne, la CIJ aborda la Conférence de Vienne avec la conviction profonde que plutôt que de créer toujours plus de nouvelles normes, il fallait mieux assurer le respect par les Etats de celles qui existent déjà. Cette position de la CIJ était, en grande partie, due au constat qu'un grand nombre d'Etats choisissaient sciemment d'ignorer leur obligation de présenter des rapports aux organismes conventionnels établis en vertu des traités et que seuls quelques rares gouvernements avaient jusqu'à présent accepté les procédures facultatives de plaintes. Par conséquent, la Commission aura concentré toute son énergie vers le renforcement des mécanismes de l'ONU. Une étude d'experts juridiques, intitulée *Vers une justice universelle*, qui fait le point sur les mécanismes onusiens chargés de faire respecter les lois internationales dans le domaine des droits de l'homme ainsi que leurs procédures d'action, et qui présente le projet d'une Cour pénale internationale, avait été publiée par la CIJ à la veille de la Conférence. Ce document avait été préparé afin d'alimenter le débat à Vienne.

Le rôle des ONG

Les ONG auront donc joué un rôle particulièrement important et constructif tout au long de la Conférence. Or, mis à part

certaines avancées qui constituèrent autant de victoires pour leurs idées, les ONG furent cependant mal récompensées au moment de la rédaction du document final. Car, sous la formidable pression de certains gouvernements, ces organisations furent exclues du Comité de rédaction, l'organe vital de la Conférence, chargé d'élaborer le document final. Toutes portes fermées et soustraits au regard critique des ONG, ces mêmes gouvernements répressifs s'étaient ainsi donné carte blanche en conclave pour tenter d'atténuer la portée des propositions clé soumises à la Conférence par les ONG. Mais, au delà même de cet événement, c'est toute la question de la liberté d'accès et de la transparence du système de l'ONU qui se profila en filigrane. Cet incident sera longtemps considéré par les ONG comme la manifestation archaïque d'un atavisme frileux bloquant la voie vers la démocratisation d'un système dont les limites, face à l'urgence de la situation des droits de l'homme, sont devenues par trop criantes.

Jamais, de mémoire de militant des droits de l'homme, l'on avait vu une telle mobilisation des ONG. Ces ONG qui, parce qu'elles furent le pivot, le véritable centre de gravité de la Conférence, con-

tribuèrent de manière déterminante à assurer son relatif succès. La plupart des grandes propositions, telle que celle d'Amnesty international visant à établir le poste de Haut commissaire pour les droits de l'homme, furent activement préparées et soutenues par ces organisations. Et la CIJ se distingua tout particulièrement en organisant deux séminaires à la veille de la Conférence, un sur les droits des femmes, et un autre sur sa proposition de combattre l'impunité par l'établissement d'une Cour pénale internationale, comme nous l'avons vu plus haut.

En tout état de cause la Conférence de Vienne aura signalé le début d'une époque et d'un processus où de nouvelles synergies se développeront. En effet, beaucoup de travail reste encore à faire et certains des thèmes débattus à Vienne sont à présent en suspens. Il faudra aussi veiller à ce que les principes universels qui ont été soutenus par la conférence fassent effectivement référence et que le plan d'action qui a été rédigé soit respecté et appliqué tant au niveau international qu'au niveau national.

C'est dans cet esprit que la CIJ continuera à oeuvrer pour la primauté du droit et les droits de l'homme.

Adama DIENG
Secrétaire général

ARTICLES

Universalité des droits de l'homme

par Fali S. Nariman*

I Introduction

La conviction que chaque être humain a certains droits que tous les gouvernements (et tous les autres humains) ont le devoir de respecter doit peu à l'influence des théoriciens et des philosophes; c'est la réaction instinctive née du sentiment de répulsion face aux actes de répression politique, religieuse ou économique. La conscience que les droits de l'homme sont universels est fondamentalement un sentiment d'indignation morale, non de conviction philosophique. Cette conscience est puisée aux sources de la morale humaine qui croit en l'existence d'une humanité universelle fondamentale et qu'il est possible – ou à la rigueur qu'on peut essayer – de construire un type de société dans laquelle sont effectivement garanties la satisfaction des besoins essentiels ainsi que les aspirations légitimes de l'homme partout dans le monde. Pour reprendre une expression familière du juge Holmes, l'existence et la vitalité des droits de l'homme ne procèdent pas de la logique; elles sont le fruit de l'expérience.

II Quelques expériences individuelles vécues ces cinq dernières années

Le premier enseignement que les sages des *Upanishads*¹ inculquaient à leurs disciples choisis concernait les limites de l'esprit. Pas que l'esprit soit inutile, car il remplit sa modeste place et nous sert lorsqu'il s'agit de choses concrètes; mais c'est devant l'Éternel, l'infini et l'élémentairement réel qu'il montre ses limites. Les droits de l'homme relèvent du domaine de l'élémentairement réel. Ils acquièrent leur sens universel par le cœur des hommes et des femmes, mais aussi par leurs expériences. Telle a toujours été la conviction des sages et des illustres. Pour illustrer notre propos, nous donnerons quatre exemples vécus dans différents continents, à des époques différentes.

1. En 1947, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies s'attelait à l'élaboration de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Pour l'aider dans cette tâche, l'Organisation des Nations

* Avocat à la Cour suprême de l'Inde; président de l'Association du barreau de l'Inde et membre du Comité exécutif de la CIJ.

1) Un des nombreux traités de métaphysique dans la littérature Sanskrit. Le thème des *Upanishads* se rapporte aux mystères du monde inintelligible.

Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) avait mené une enquête sur les problèmes d'ordre théorique soulevés par cette Déclaration universelle. Un questionnaire fut adressé la même année (1947) à divers penseurs et écrivains des Etats membres de l'UNESCO, auxquels il était demandé de donner à titre individuel leur opinion de spécialistes. Mohandas Karamchand Gandhi était du nombre. Il adressa une réponse au Directeur de l'UNESCO, Dr Julian Huxley, sous la forme d'une brève lettre. Celle-ci était rédigée en mai 1947 à bord d'un train, au cours d'un voyage car c'était alors une époque agitée, celle qui a précédé l'indépendance de l'Inde. Voici ce qu'écrivait Gandhi:

"J'ai appris de ma mère, qui est analphabète mais pleine de sagesse, que tous les droits qui doivent être mérités et préservés découlent du devoir bien accompli. Aussi, même le droit à la vie ne nous est-il dû qu'après que nous ayons rempli notre devoir de citoyens du monde. A partir de cette affirmation fondamentale, il peut-être assez aisé de définir les devoirs de l'Homme et de la Femme, et de faire correspondre chaque droit avec un devoir qu'il faut d'abord accomplir. Tout autre droit peut être considéré comme illégitime et ne méritant guère d'être défendu."²

Gandhi fut assassiné le 30 janvier 1948. Avec sa mort, l'Inde perdait son *Mahatma*.

2. ... Jusqu'à l'avènement d'une autre "sainte vivante", Mère Teresa. Elle ne

prêchait pas les droits de l'homme, mais elle montrait comment oeuvrer à leur réalisation. Elle fut lauréate du Prix Nobel de la paix en 1979. Dans son discours d'acceptation prononcé à Oslo en février 1980, elle définit le droit à la vie comme étant le plus fondamental des droits universels de l'homme. Elle évoqua une scène qui s'était déroulée à Calcutta et qui montrait à quel point les plus pauvres et les plus humbles étaient préoccupés par la sauvegarde du droit à la vie, pas uniquement pour eux-mêmes, mais aussi pour les autres. Elle s'exprima, comme toujours, avec simplicité et compassion:

"J'ai vécu l'expérience la plus extraordinaire avec une famille hindoue de huit enfants. Un homme est venu me voir et m'a dit: 'Mère Teresa, il y a là-bas une famille de huit enfants: ils n'ont rien mangé depuis si longtemps.' J'ai pris du riz avec moi et me suis immédiatement rendue sur place. Et j'ai vu les enfants, les yeux rendus brillants par la faim. Je ne sais pas si vous avez déjà rencontré la faim. Moi je l'ai très souvent rencontrée. La femme a pris le riz, elle l'a divisé en parts, puis elle est sortie. Lorsqu'elle revint, je lui ai demandé: 'Où es-tu partie, qu'as-tu fait?' Et elle m'a simplement répondu: 'Ils ont faim aussi.' Ce qui m'a le plus frappé, c'est qu'elle savait qui ils étaient – une famille musulmane – elle le savait. Je n'ai pas apporté plus de riz ce soir-là car je voulais les laisser apprécier le bonheur de partager." (*Discours d'acceptation du Prix Nobel de la paix, 1979 – Oslo (Norvège): non publié*).

2) Le texte intégral de la lettre est reproduit à la page 18 d'un document intitulé "Droits de l'homme – Commentaires et interprétations", préparé par l'UNESCO et publié en 1949 par Allan Wingate.

Mahatma Gandhi et Mère Teresa soulignaient ainsi qu'il ne suffisait pas de donner un caractère universel aux droits de l'homme, mais qu'il fallait aussi donner un caractère universel au respect des droits fondamentaux des autres.

3. Récemment, Mme Rigoberta Menchu du Guatemala a pris la parole lors d'une conférence tenue à New Delhi (la quatrième Conférence Indira Gandhi portant sur le thème: "Redéfinir la société juste"). Elle s'exprimait sur les droits de l'homme et ses propos venaient droit du coeur. Son discours parut le lendemain dans la presse nationale.

"Nous devons croire dans les valeurs de l'humanité, car sinon, en tant que parents, nous ne laisserons à nos enfants aucun cadre de référence dans laquelle ils pourront inscrire leur foi ... nous parlons de droits de l'homme, de développement et de démocratie, mais il ne s'agit que de vains mots ... Une population considérable, la partie silencieuse de l'humanité se situe au-delà de cet exercice de théorisation... L'histoire nous enseigne que l'humanité a commis de nombreuses erreurs dans la poursuite de la dignité et de la souveraineté... Le moment est venu pour le monde d'affirmer les véritables valeurs des droits de l'homme. Pour moi, les droits de l'homme représentent l'aspiration des gens ordinaires à la coexistence pacifique."

Elle poursuivit:

"L'intégrisme religieux est éloigné des droits de l'homme. "Il s'agit d'un des pires crimes inscrits dans les annales de l'humanité. Il dégénère et désintègre le fondement de la société. Dans de nombreux pays, ce cancer a été ino-

culé par l'Etat ou les partis politiques. L'intégrisme freine le processus de la conscience sociale." (*Hindustan Times* – 22 novembre 1993)

La plus jeune lauréate du Prix Nobel de la paix a vécu dans la souffrance et l'horreur; son père, sa mère et son frère ont été tués par le régime tyrannique du Guatemala. Son message jouit de la crédibilité que confèrent la souffrance et le sacrifice.

4. Le professeur Carlos Nino enseigne le droit à l'Université de Buenos Aires. Il n'a pas l'exaltation des trois premiers, mais le message que renferme son livre intitulé "*Ethics of Human Rights*" (Clarendon Press, 1991) est aussi un élan du coeur. Le livre est fondé sur son expérience personnelle, alors qu'il luttait pour que l'Argentine sorte de la dictature brutale pour entrer dans la démocratie. Il avance deux arguments simples en faveur de l'universalité des droits de l'homme. Il insiste en premier sur leur sens pratique en tant qu'instrument permettant d'éviter ou de limiter la souffrance humaine, et en deuxième sur l'intuition pure, car nous savons que l'homme a des droits fondamentaux qui lui sont inhérents en tant qu'être humain!

L'importance de toutes ces expériences est évidente; elles produisent un effet de cascade. Aristote disait que les gens qui occupent une position d'influence ou de pouvoir exercent une fonction pédagogique: les autres observent leurs actes et les imitent. Et le *Bhagavad-Gita* dit que l'homme illustre est suivi dans tout ce qu'il pense et fait, et que les préceptes qu'il établit, quels qu'ils soient, sont observés par l'homme ordinaire. L'univers ne se limite pas à quatre hommes et femmes. Mais les expériences et l'engagement de l'être de gran-

deur et de sagesse contribuent à donner corps aux choses qui seraient bien plus difficiles à appréhender dans la sphère obscure du débat philosophique.

Par ailleurs, la dignité naturelle de l'homme constitue un idéal entretenu depuis l'aube de la civilisation; elle montre que les "droits de l'homme" ne sont pas qu'un phénomène du monde moderne.

III Les droits de l'homme et l'antiquité

Dans la chronologie de l'univers, mesurée en millénaires, les proclamations systématiques des déclarations des droits de l'homme (et de leur caractère universel) sont des faits récents. Leurs origines remontent à la "Charte des droits" de l'Angleterre (1688); la Déclaration de l'indépendance américaine (1776); et la Déclaration française des droits de l'homme (1789). Elles énoncent des principes reconnus comme faisant partie de ce qu'on appelle à juste titre le Droit moderne relatif aux droits de l'homme. Ces principes ont été admirablement résumés dans le livre du regretté Paul Sieghart intitulé "*International Law of Human Right*" (Clarendon Press, 1983):

1. **"le principe d'inhérence universelle:** chaque être humain possède certains droits qui peuvent être énumérés et définis, qui ne lui sont pas conférés par un quelconque gouvernement, qu'il n'a pas gagnés ou acquis contre de l'argent, mais qui lui sont inhérents du seul fait de son humaine nature;
2. **le principe d'inaliénabilité:** aucun être humain ne peut être privé d'un desdits droits par le fait d'un gouvernement

ou même par son propre fait (ou, dans une démocratie, par la volonté de la majorité du peuple souverain);

3. **la primauté du droit:** en cas de conflit entre plusieurs droits, celui-ci doit être tranché par l'application cohérente, indépendante et impartiale de lois justes, suivant des procédures équitables".

Si le "droit moderne relatif aux droits de l'homme" compte à peine trois siècles d'existence, l'histoire de la dignité de l'homme (et son statut de citoyen dans la société) remonte, elle, à plusieurs milliers d'années.

La beauté architecturale de l'ancienne Persépolis est réputée. Une magnifique colonne y porte l'inscription suivante gravée par Darius (521-485), Roi de l'Empire perse:

"Je suis ainsi fait que je suis l'ami du Bien. Je ne suis pas l'ami du Mal. Il n'est pas mon souhait que le faible soit victime du puissant, et il n'est pas non plus mon souhait que le puissant soit victime du faible. Faire ce qui est juste, tel est mon souhait".

On voit également sur cette colonne de Persépolis l'image gravée du Souverain en train de tuer un monstre symbolisant le Mal, probablement inspiré par les principes de la religion perse, celle de Zarathoustra.

Zarathoustra³, le prophète de l'Iran antique enseignait que la vie est un combat entre les forces du Bien et celles du Mal, Dieu finissant par triompher du Mal. Il disait que l'Homme pouvait être le propre allié de Dieu dans son combat contre le Mal, et ce faisant, Zarathoustra con-

3) Le zoroastrianisme est considéré comme la plus ancienne religion monothéiste du monde.

féra au plus humble paysan un sens de la dignité dont aucun empereur ne pouvait le priver. Il n'est donc pas surprenant que la première charte des droits de l'homme au monde fut découverte sur une tablette en argile datant du règne de Cyrus-le-Grand (555-529 avant Jésus Christ) qui fut offerte par l'Iran à la communauté des nations et se trouve aujourd'hui au siège des Nations Unies à New York.

En matière de droits de l'homme, la quête de l'Homme remonte presque aux origines de l'humanité. Cette quête faisait peu appel à la raison mais se fondait beaucoup sur ce que l'instinct donnait pour juste et bien.

Cependant, les pratiques sociales dans le domaine des droits de l'homme dans le monde antique ne revêtaient pas un caractère universel. Aristote, bien qu'adhérant à l'universalité de *Nomos*, avait créé une sous-catégorie d'humains non-Grecs qui n'étaient pas citoyens à part entière. Et les premiers Chrétiens réservaient un traitement différent aux non-chrétiens, tout en revendiquant leur adhésion au droit naturel et en déclarant qu'ils (les non-chrétiens) étaient également des créatures de Dieu! Mais plus près de nous aussi, malgré qu'elles aient prétendu à l'universalité, la Déclaration de l'indépendance américaine et la Constitution américaine, ne s'appliquaient pas au début aux esclaves noirs, aux Américains autochtones et aux femmes.

IV Premières étapes dans le processus d'universalisation

Avant que n'éclate la Première guerre mondiale, certains écrivains avaient exprimé l'opinion que le droit international garantissait aux individus – citoyens ou

apatrides –, à l'intérieur de leur pays ou hors de celui-ci, certains droits fondamentaux appelés droits de l'homme. Ces droits étaient considérés comme englobant le droit à la vie, à la liberté, à la liberté de religion et de conscience, etc. Mais des personnalités faisant autorité en matière de droit international (comme le Professeur L. Oppenheim et Sir Robert Jennings) n'étaient pas convaincus que cette opinion correspondait avec la véritable pratique des Etats. En fait, pendant plusieurs siècles, un principe est demeuré incontesté, à savoir celui fondé sur la doctrine de la souveraineté nationale selon laquelle le droit des nations ne pouvait reconnaître et ne reconnaissait aucun droit qui serait dévolu à un quelconque individu contre un quelconque Etat souverain, qu'il soit ou non citoyen dudit Etat.

Cependant, toute cette théorie ne tarda pas à s'écrouler à la suite des ravages de la Seconde guerre mondiale. Le piétinement brutal des droits de l'homme par les Puissances de l'Axe, l'holocauste perpétré dans les chambres à gaz d'Auschwitz et de Dachau, et l'utilisation de la bombe atomique contre la ville sans défense d'Hiroshima, contribuèrent à accélérer la réalisation d'un consensus autour de l'universalité des droits de l'homme, et à imposer la nécessité de leur déclaration, reconnaissance et protection internationales.

Le processus juridique d'universalisation des droits de l'homme débuta effectivement avec l'adoption en 1948 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Le tout premier instrument, la Charte des Nations Unies (1945), contenait en effet la réaffirmation de la "foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes, ainsi

que des nations, grandes et petites". Un des principaux accomplissements de ses rédacteurs fut de mettre l'accent sur l'importance de la justice sociale et des droits de l'homme en tant que fondement d'un ordre international stable. Mais la Charte était restée volontairement vague concernant l'encouragement du respect des droits de l'homme. A la Conférence de San Francisco, la proposition demandant aux Nations Unies de garantir, non seulement "la promotion", mais aussi "la protection" des droits de l'homme ne fut pas acceptée. Trois ans plus tard, le 10 décembre 1948, l'Assemblée générale des Nations Unies adopta finalement la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH). Le document fut adopté par quarante-huit voix pour et aucune voix contre. Huit Etats s'abstinrent: l'ex-RSS de Biélorussie, l'ex-Tchécoslovaquie, la Pologne, l'Arabie Séoudite, l'ex-RSS d'Ukraine, l'ex-URSS, l'Union de l'Afrique du Sud et l'ex-Yougoslavie.

Les abstentions ne prétaient pas à conséquence, les votes sur la DUDH et sur les résolutions consécutives de l'Assemblée générale instituèrent, du moins sur le papier, l'universalisation des droits fondamentaux de l'homme. En 1960, l'Assemblée générale adopta la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, dont l'article 7 stipule: "[t]ous les Etats doivent observer fidèlement et strictement les dispositions de la Charte des Nations Unies, de la Déclaration universelle des droits de l'homme, et de la présente Déclaration..." A l'exception de l'Afrique du Sud, tous les pays qui s'étaient abstenus en 1948 votèrent en faveur de cet article!

En avril-mai 1968 à Téhéran, les représentants de quatre-vingt quatre Etats membres présents à la Conférence internationale des droits de l'homme adoptèrent la Proclamation de Téhéran dans laquelle il était affirmé que la DUDH avait force obligatoire pour les membres de la communauté internationale.⁴

Partout dans le monde civilisé les constitutions des Etats-nations se sont largement inspirées de la DUDH; cet instrument a acquis le statut de norme impérative du droit en Droit international. La Déclaration universelle fait aujourd'hui partie du droit coutumier des nations. (Voir "*Le droit international*" d'Oppenheim, 9ème éd., Partie I, p. 1004).

La prédiction de Mme Eleanor Roosevelt s'est réalisée: la DUDH est devenue ("elle pourrait bien devenir", avait-elle conjecturé en 1948) "la Grande Charte internationale de toute l'humanité". La journée du 10 décembre est célébrée chaque année partout dans le monde comme la Journée des droits de l'homme.

Les instruments pertinents créés après 1945, c'est-à-dire la Déclaration universelle des droits de l'homme, les pactes internationaux et le nombre important de conventions, ont contribué à individualiser les droits de l'homme; mieux, ils ont conféré au concept d'universalisation des droits de l'homme un statut juridique dans le Droit des nations. L'éminent professeur et juge, Sir Hersch Lauterpacht, a, en des termes bien choisis, souligné ce point dans son ouvrage intitulé *International Law and Human Rights* ("Le Droit international et les droits de l'homme") (pages 4 et 159):

4) Voir également l'article VII de la Déclaration de Helsinki de 1975, adoptée par les Hauts représentants des Etats participants d'Europe et d'Amérique du Nord, qui contient une disposition similaire.

"L'individu a acquis un statut et une condition qui, d'un objet de compassion internationale, l'ont transformé en un sujet de droit international... [La Charte et la DUDH] ont déplacé les droits inaliénables et naturels de l'individu de la sphère vénérable mais polémique de la loi de la nature au cadre du droit positif."

A aucun moment de son histoire probablement, l'humanité n'a compté autant d'êtres humains convaincus de leur bon droit de jouir des droits de l'homme⁵: bel hommage rendu au pouvoir des mots, mais aussi aux concepts représentés dans les mots.

V Critiques formulées par la Gauche et par le Tiers monde à l'égard de la Déclaration universelle

Ceux qui font des objections au principe de l'universalité des droits de l'homme ont été les critiques les plus constants de la Déclaration universelle. Parmi ceux-ci, un des plus importants fut le professeur Harold Laski du Parti travailliste britannique, qui s'est converti au marxisme dans ses efforts d'interprétation de "la crise de la démocratie" en Grande-Bretagne dans les années trente. Laski s'était rendu célèbre par son propos: "quelle est l'utilité de la liberté d'expression pour le paysan indien affamé? Ce n'est que lorsque les conditions économiques de la li-

berté sont réunies que la liberté peut, dans son acception classique, être davantage qu'une lubie de bourgeois".⁶

Cependant, le même professeur Laski fut un des éminents membres du Comité de l'UNESCO chargé d'élaborer "Le fondement théorique des droits de l'homme" qui dressa une liste des droits fondamentaux sur lesquels, lui et le Comité en étaient convaincus, "tous les hommes sont d'accord!" Ces droits n'étaient pas une "lubie de bourgeois"; ils comprenaient le droit à la vie, le droit à la protection de la vie, le droit au travail, le droit à la subsistance, le droit à la propriété, le droit à l'éducation, le droit au libre examen et à la liberté de pensée, le droit à la réalisation de soi, le droit à la justice, le droit de participer à la vie politique, la liberté d'expression, de réunion, d'association, de culte et de presse, le droit d'avoir une nationalité, le droit de rebellion et de faire révolution, et le droit de jouir des fruits du progrès. Tous ces "droits fondamentaux" furent énoncés à Paris, en juillet 1947, par le Comité de l'UNESCO et annonçaient la Déclaration universelle de 1948.

En ce qui concerne "la Gauche", c'est le bastion le plus important des faux espoirs qui est tombé. La chute du Mur de Berlin, le démantèlement du bloc des pays de l'Est et de l'Union soviétique elle-même ont mis fin à l'idée, longtemps entretenue, que les droits civils et politiques n'étaient qu'une "invention de la civilisation occidentale moderne".⁷

Une des critiques formulées à l'égard

5) Telle est l'opinion exprimée par le prof. Thomas Buergenthal, dans un article intitulé "International Human Rights Law and Institutions", publié en 1988 dans le *Washington Law Review*, vol. 63, p. 1.

6) Introduction à la Seconde édition de "Liberty in the Modern State" d'Harold J. Laski.

7) D'après la description faite par Jack Donnelly dans un article publié dans l'*American Political Science Review* (juin 1982, p. 303).

de la Déclaration universelle est que la participation du Tiers monde à sa rédaction fut négligeable. Il y a une part de vérité dans cette critique, bien que celle-ci ait été souvent exagérée. Les Indiens peuvent se rappeler avec quelque fierté l'adoption de la Déclaration universelle, trois ans après la signature de la Charte des Nations Unies. Lors des premières sessions de la Commission des droits de l'homme, présidées par Mme Roosevelt, qui était chargée des travaux de rédaction de la Déclaration, l'Inde, qui venait d'accéder à l'indépendance, y prit une part active; de même, lors de l'Assemblée générale tenue en décembre 1948, les deux dominions de l'Inde et du Pakistan furent au nombre des quarante-huit pays qui votèrent en faveur des principes énoncés dans la Déclaration universelle.

L'argument a parfois été également avancé que la philosophie des droits de l'homme exprimée dans la Déclaration universelle ne se rapporte pas à la réalité des sociétés de tradition culturelle non-occidentale, ou de celles qui ont vécu sous l'idéologie socialiste. Certains pays en développement ont le sentiment que le colonisateur leur a imposé des systèmes culturels et des modèles de développement qui leur étaient complètement étrangers et dont ils souhaiteraient se débarrasser pour revenir à des modes de développement et à des systèmes de droits de l'homme traditionnels et autonomes.⁸ Si l'on peut admettre qu'il puisse exister des droits qui ne soient pas pertinents dans une société donnée ou dans une société traversant une certaine étape de son développement, il ne saurait y

avoir de controverse à propos du caractère universel des droits fondamentaux de l'homme, tels que le droit à la vie, le droit de ne pas être soumis à l'esclavage, le droit de ne pas être soumis à la torture ou à l'arrestation arbitraire, le droit à un emploi convenable, le droit à un niveau de vie décent, le droit à l'éducation et ainsi de suite.

Quant à la théorie qui veut que les droits de l'homme et les idéaux de liberté ne soient pas réalisables dans les pays qui n'ont pas apporté de solution à leurs problèmes de pauvreté et de dénuement, je rappellerai les propos d'un grand militant des droits de l'homme dans le Tiers-monde, Mr José Diokno, dirigeant d'un mouvement de base philippin appelé FLAG. Lors de la Cinquième conférence de LAWASIA, tenue à Colombo en 1979, Mr Diokno prononça un discours émouvant dans lequel il rejeta catégoriquement ce qu'il appelait le "prétexte actuellement de mise pour justifier l'autoritarisme dans les pays en développement de l'Asie". Il disait:

"Une des justifications avancées est que les sociétés asiatiques sont de nature autoritaires et paternalistes et qu'il leur faut des gouvernements autoritaires et paternalistes; que les masses affamées d'Asie sont trop occupées à nourrir, à vêtir et à donner un toit à leurs familles pour se préoccuper de libertés civiles et politiques; que les Asiatiques n'ont pas la même conception de la liberté que les Occidentaux; bref, que les Asiatiques n'ont que faire des droits de l'homme... [Cette attitude] est une aberration ra-

8) "L'Organisation de l'unité africaine", essai en deux parties de Kéba Mbaye et Birame Ndiaye, sur les dimensions internationales des droits de l'homme; édité par Karel Vasak et Philip Aston, Greenwood Press, Connecticut).

ciste... L'autoritarisme ne crée pas le développement mais engendre la répression, laquelle empêche des changements significatifs et garantit la pérennité des structures du pouvoir et des privilèges. L'autoritarisme ne sert pas le développement; il sert à maintenir le *statu quo*". (*Délibérations de la Cinquième Conférence de LAWASIA, 1979*).

José Diokno conduisait le mouvement d'opposition à l'insolente puissance de son ancien ami, Ferdinand Marcos. Et c'est le peuple philippin – les pauvres, les affamés et les laissés-pour-compte – qui fut à l'origine de la désobéissance civile massive et non violente qui devait plus tard conduire à la chute du régime Marcos et au rétablissement de la démocratie dans ce pays. Au Bangladesh également, en 1990 et après sept années de dictature, le Président Ershad fut contraint d'abandonner le pouvoir à la suite d'un soulèvement populaire; la population qui en avait assez du régime de répression aspirait au rétablissement des droits de l'homme.

L'expérience vécue dans l'ensemble du continent asiatique – que ce soit aux Philippines ou en Corée du Sud, au Bangladesh ou en Chine – démontre que l'aspiration au respect, à l'affirmation de soi et à une vie meilleure – "l'aspiration au bonheur", ainsi qu'il est énoncé à juste titre dans La Déclaration de l'indépendance américaine – est universelle et que la lutte contre les abus de pouvoir est toujours d'actualité. Le concept de droits de l'homme tel qu'il est exprimé dans la DUDH inspire de plus en plus la volonté et l'action des peuples, en particulier les peuples des pays en développement.

L'expérience africaine n'est pas différente. L'éminent juge Kéba Mbaye indique, dans un essai écrit il y a dix ans,

que les droits de l'homme ne sont pas universellement respectés mais que "le peuple africain tendra asymptotiquement vers l'idéal commun de toute l'humanité: la Déclaration universelle des droits de l'homme". Il ne s'était pas trompé. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981) reconnaît que "les droits fondamentaux de l'homme procèdent des attributs des êtres humains, ce qui justifie leur protection internationale". La Charte africaine (communément appelée la "Charte de Banjul") s'est inspirée d'instruments de droits de l'homme importants qui existaient déjà; et bien que rédigée par des Africains, elle fut élaborée sur le "modèle occidental".

En ce qui concerne l'Amérique latine, le regain d'intérêt pour les droits de l'homme, leur passage de la théorie à la pratique, leur perception en tant que principe fondamental et leur fondement stratégique pour la construction d'une société meilleure sont autant d'éléments découlant de l'existence de dictatures qui ont constitué des pouvoirs despotiques sans retenue, et apparemment sans limite, en Argentine, en Bolivie, au Chili, en Uruguay, au Salvador, au Guatemala et au Paraguay. Les sociétés d'Amérique latine ont développé de nouvelles formes et de nouveaux instruments de lutte pour recouvrer leur dignité humaine. Ainsi, les Mères et les Grand-mères de la Place de Mai, qui manifestaient en Argentine pour simplement obtenir des nouvelles de leurs enfants et petits-enfants disparus furent l'expression la plus authentique de ces formes de lutte. Le fait que les manifestants aient été des mères et des grand-mères illustre le rôle vital des femmes dans ce contexte. En Amérique latine, l'expérience a prouvé que seuls les droits de l'homme sont à même de freiner un abus de pouvoir – quelle qu'en soit la forme. Les blessures que nous por-

tons, disent les victimes, sont le reflet de nos libertés perdues.⁹

Ce sont les "Quatre Libertés" de Franklin Roosevelt, c'est-à-dire la liberté d'expression, la liberté de culte, le droit d'être à l'abri de la peur et le droit d'être à l'abri du dénuement, qui ont inspiré et constitué le fondement de la Charte de l'ONU et, plus tard, de la Déclaration universelle. Prises globalement, ces libertés sont universelles dans leur contenu et dans leur application: seule leur prépondérance est différente d'un pays à l'autre.

L'hebdomadaire britannique *The Economist* avait élaboré en 1986 un Guide mondial des droits de l'homme, dans lequel la situation des droits de l'homme était évaluée dans différents pays, en prenant comme cadre de référence la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme et les deux Pactes internationaux (1966). Selon les éditeurs, ceux qui critiquaient le Guide lui reprochaient d'y avoir traité les droits de l'homme d'un point de vue libéral occidental. "Les traités adoptés par les Nations Unies en matière de droits de l'homme", écrivaient-ils dans l'introduction, "reflètent les coutumes et les valeurs du monde occidental libéral parce que, outre la contribution majeure de ces pays à l'édification de l'organisation mondiale, on retrouve essentiellement l'héritage européen dans ses principes fondamentaux. Il serait malhonnête d'affirmer le contraire." Quelles que soient les réserves formulées par les cent-cinquante Etats membres des Nations Unies, poursuit *The Economist*, tous avaient "néanmoins volontairement choisi d'y souscrire"! – autrement dit, de souscrire à

l'héritage européen. La plupart, sinon toutes, les constitutions des nations en développement ont emprunté au monde occidental des principes relatifs aux droits de l'homme.

Cependant, bon nombre de ceux qui ont volontairement choisi de souscrire à "l'héritage européen" se sont montrés réticents à accepter le caractère universel des idées issues du libéralisme.¹⁰

En dépit de tout cela, des progrès existent cependant et qui tendent à l'universalisation. Des changements significatifs sont intervenus dans la perception et dans les esprits des hommes et des femmes. Le *New York Times* a exprimé ce sentiment en faisant la rétrospective des quarante années d'existence de la DUDH.

"Presque personne n'ose prétendre aujourd'hui que la manière dont un gouvernement traite ses citoyens, en particulier les dissidents, relève purement de ses "affaires internes"... Les gouvernements brutaux continueront d'emprisonner, d'exiler, de torturer et d'assassiner, mais ils doivent s'attendre à être observés, dénoncés, condamnés et privés d'aide, et cela ne peut être que positif" (*New York Times*, 12.10.1988).

Ce point de vue de journaliste a été corroboré dans les plus hautes sphères politiques. A la première réunion au sommet du Conseil de sécurité des Nations Unies, en 1992, les membres ont été unanimes à déclarer que la communauté internationale "ne peut plus tolérer que la promotion des droits de l'homme s'arrête aux frontières d'un pays". (*New York*

9) Voir l'article portant ce titre dans *Peoples' Rights*. Edité par Georges Kutukalgian et Antonio Papsica, pp. 87-94.

10) Le résultat décevant de la Conférence mondiale des Nations Unies sur les droits de l'homme, tenue en juin 1993 à Vienne en est une parfaite illustration.

Times, 1 fév. 1992, sec. A5; "Extraits d'interventions des chefs de délégation des membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU").

VI Obstacles qui s'opposent à l'universalisation des droits de l'homme

A. Le rôle des avocats et des juges

Les déclarations et les constitutions écrites ne sont pas des formules magiques. Elles existent pour être appliquées et interprétées, tâches pour lesquelles il faut des avocats et des juges indépendants et courageux. Le monde a connu des lois et des tribunaux qui n'ont servi qu'à promouvoir les objectifs du Troisième reich et protéger le système de pouvoir dans l'ancienne Union soviétique. Nous avons également été les témoins de l'utilisation de lois et de tribunaux pour protéger et institutionnaliser le système d'*apartheid*.

Il y a vingt-sept ans, la pratique de l'*apartheid* fut contestée devant la Cour internationale de justice dans un procès alors appelé "l'Affaire du Sud-ouest africain", 1966.

L'Afrique du Sud était accusée d'avoir contrevenu à ses obligations internationales en instituant un système d'*apartheid* dans le territoire sous tutelle du Sud-ouest africain, dont elle avait privé les habitants de leur droit universel d'égalité devant la loi et leur droit de ne pas faire l'objet d'une discrimination fondée sur la couleur ou la race - droits reconnus dans la DUDH. Dans cette affaire, la Cour, grâce au vote prépondérant de son président, décida de ne pas examiner le fond de la plainte des Etats demandeurs (Ethiopie et Libéria). Ce fut une décision

malheureuse et un exemple de la manière dont des avocats et des juges passent à côté d'une occasion de redresser les torts de l'histoire. La moitié des membres de la Cour (dont le juge Japonais Tanaka) étaient disposés à examiner le fond de la question soulevée par les Etats demandeurs. L'opinion du juge Tanaka constitue, dans la littérature juridique, la meilleure illustration de l'universalité des droits de l'homme et du principe d'égalité. Les passages les plus importants de cette opinion ont été reproduits dans l'annexe de l'ouvrage d'Ian Brownlie intitulé *Compilation of Basic Documents of Human Rights (Compilation des textes de base sur les droits de l'homme* (2ème éd., 1981, pp. 441-470).

A propos de l'universalité des droits de l'homme, voici ce qu'écrit le juge Tanaka:

"Le principe de protection des droits de l'homme est issu du concept que l'homme est une personne humaine et que son lien avec la société est indissociable du caractère universel de la nature humaine. Ainsi, l'existence des droits de l'homme ne découle pas de la volonté d'un Etat, exprimée au plan national par la loi ou par toute autre mesure législative, ou au plan international, par un traité ou une coutume dans lesquels la volonté déclarée ou implicite d'un Etat constitue un élément essentiel.

Aucun Etat ou groupe d'Etats n'a la faculté de créer des droits de l'homme en vertu d'une loi ou d'une convention; ils ne peuvent qu'entériner leur existence et garantir leur protection. L'Etat se limite à un rôle déclaratoire.

Les droits de l'homme ont toujours existé en fonction de l'être humain. Ils existaient indépendamment de l'Etat et avant l'Etat."

Le juge Tanaka propose ensuite une démonstration brève et bien articulée des raisons qui font que l'*apartheid* est contraire aux droits universels d'égalité des hommes:

1. "Le principe d'égalité devant la loi commande que toutes choses égales doivent être traitées de façon égale et que toutes choses différentes doivent être traitées de façon différente. Se pose la question de savoir ce qui est égal et ce qui est différent.
2. Tous les êtres humains, malgré leurs différences d'aspect ou autres détails mineurs, sont égaux en dignité en tant que personnes humaines. Par conséquent, ils doivent être traités de façon égale du point de vue des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
3. Le principe d'égalité ne signifie pas l'égalité absolue mais reconnaît l'égalité relative, à savoir un traitement différencié selon chaque cas particulier concret. Le traitement différencié ne saurait être arbitraire; il doit être légitime ou se conformer à l'esprit de justice comme dans les cas concernant le traitement des minorités ou la distinction des sexes dans les lieux d'aisance publics, etc. Dans ces cas, la différenciation a pour objet de protéger les personnes concernées; elle ne se fait pas à leur détriment et, par conséquent, pas contre leur volonté.
4. La discrimination fondée sur la 'race, la couleur, la nationalité ou l'origine ethnique' dans la formulation des droits et devoirs des habitants d'un territoire ne peut être considérée comme légitime et juste. La race, la couleur, etc. ne constituent pas en elles-mêmes des facteurs pouvant influencer sur les droits et les devoirs des habitants comme le pourraient le sexe,

l'âge, la langue, la religion, etc. S'il doit exister une différenciation, elle devrait découler de la différence de langue, de religion, de coutumes, etc., mais pas de la différence de race en tant que telle. Dans la politique de l'*apartheid*, le lien logique et matériel nécessaire entre la différence en tant que telle et le traitement différencié qui peut justifier un tel traitement dans les cas concernant la distinction des sexes, les minorités, etc., n'existe pas.

5. En conséquence, la pratique de l'*apartheid* est fondamentalement illégitime et injuste. Cette illégitimité et cette injustice ne découlent pas de l'intention ou du motif de la loi impérieuse, à savoir sa mauvaise foi. La discrimination fondée sur la race est elle-même contraire au principe d'égalité qui relève du droit naturel; elle est, par conséquent, illégale."

Si l'opinion dissidente du juge Tanaka avait été partagée par la majorité des membres de la Cour internationale de justice en 1966, les pressions que la communauté internationale avait commencé à exercer sur l'Afrique du Sud dans les années 1980 auraient débuté bien plus tôt. La pratique de l'*apartheid* aurait bien pu arriver à son terme il y a plusieurs années sans que les opprimés aient eu à descendre dans la rue pour demander justice. Cela aurait peut-être incité Mr Nelson Mandela à rester sur la voie qu'il avait initialement suivie, celle de la résistance non-violente, politique qu'il abandonna plus tard, en 1960, après les massacres de Sharpeville. Si l'opinion dissidente du juge Tanaka n'était pas passée inaperçue et avait été prise en compte dans l'affaire relative à la suspension de l'Article 21 de la Constitution indienne pendant la période de l'état d'urgence décrété en juin 1975, le Président de la

cour, le juge Ray n'aurait peut-être pas dit "que la liberté est elle-même un don de la loi et qu'elle peut, par un acte de loi, être supprimée ou rendue caduque" (*ADM Jabalpur c S. Shukla AIR 1976 SC 1206, p. 1223*).

B. Dispositions d'urgence dans une constitution écrite - l'expérience indienne

Une constitution écrite peut parfois s'avérer être dangereuse et faire obstacle à la réalisation des droits fondamentaux universels de l'homme. Les citoyens indiens en ont fait l'expérience au cours de l'état d'urgence de juin 1975. Lors de la rédaction de la Constitution indienne, en 1948, un chapitre consacré aux droits fondamentaux y a été inclus (Partie III), selon lequel toute loi abrogeant n'importe lequel des droits fondamentaux énoncés dans la Partie III était inconstitutionnelle, nulle et non avenue. Un des droits fondamentaux ainsi garantis était contenu dans l'Article 21 (Clause relative à la vie et à la liberté) qui stipule:

"Nul ne peut être privé de la vie ou de sa liberté individuelle, si ce n'est conformément à la procédure prévue par la loi".

Cet article est admonitif dans sa forme; il n'est pas déclaratoire. Il a été emprunté, non pas directement à l'Occident, mais à la Constitution japonaise d'après-guerre (1946) qui le tenait elle-même de la Charte des Nations Unies de 1945. Dans une autre partie de la Constitution indienne, l'Article 352 prévoit la proclamation de l'état d'urgence et la suspension, durant celui-ci, des droits énoncés dans l'Article 21. Lorsque Mme Indira Gandhi (alors Premier ministre) fut reconnue en

mai 1975 coupable de pratiques électorales frauduleuses par la Haute cour d'Allahabad et que son élection au *Lok Sabha* (la Chambre du peuple) fut suspendue, elle interjeta appel (comme l'y autorisait la loi) devant la Cour suprême de l'Inde demandant la suspension du jugement de la Haute cour. La demande fut accordée mais dans des conditions applicables à tous les députés dont l'élection n'avait pas encore été validée, suite à des plaintes électorales, à savoir qu'ils pouvaient participer aux délibérations du *Lok Sabha* mais sans droit de vote, ce qui constituait une situation incongrue pour un Premier ministre. L'opposition exigea sa démission et des membres de son propre Parti du Congrès demandèrent qu'elle quittât ses fonctions en attendant le jugement de la Cour suprême concernant son appel. Elle invoqua alors l'Article 352 demandant au Président de la République (chef de l'Etat constitutionnel) de proclamer l'état d'urgence; l'Article 21 fut en conséquence suspendu.

De dures lois relatives à la détention préventive furent adoptées et tous les opposants politiques du Premier ministre (y compris certains des membres de son propre parti qui avaient exigé sa démission) furent détenus; les détenus politiques contestèrent les ordres de détention. Une chambre constitutionnelle de la Cour suprême de l'Inde annula les jugements rendus par neuf différents tribunaux supérieurs du pays et décida à la majorité de quatre voix contre une que l'effet suspensif de l'Article 21 ôtait à la Cour suprême la compétence d'examiner la constitutionnalité des lois de détention préventive et des ordres de détention. Le juge Ray, président de la Cour, affirma que la liberté était un don de la loi (c'est-à-dire l'Article 21) et qu'elle pouvait, par un acte de loi, être supprimée ou rendue inopérante. Ainsi faisait-on

abstraction de la proclamation de la nature universelle et du caractère inaliénable du droit fondamental de l'homme à la vie et à la liberté, en dépit de l'opinion dissidente inspirée du juge Tanaka. Et ni lors de ses délibérations, ni dans sa décision, la Cour suprême n'évoqua l'opinion du juge Tanaka. Il en résulta que l'énonciation spécifique des droits fondamentaux de l'homme à la vie et à la liberté dans le chapitre de la constitution relatif aux droits fondamentaux constitua un obstacle pour les citoyens indiens en lieu et place de la protection qu'elle était censée leur procurer. Après le changement de gouvernement de mars 1977, à la suite des élections générales de février 1977, l'état d'urgence fut levé mais la décision judiciaire de la Cour demeura. Grâce aux pressions du public, une disposition constitutionnelle (le quarante-quatrième amendement) fut adoptée en 1978 stipulant que l'Article 21 ne pouvait être suspendu, même en période d'urgence! Le quarante-quatrième amendement constitue la reconnaissance par le Parlement de l'Inde du caractère universel du droit fondamental de l'homme à la vie et à la liberté. Rétrospectivement, l'état d'urgence de juin 1975 à mars 1977 n'a pas présenté que des inconvénients dans la mesure où il a contribué à susciter un véritable respect de la dignité humaine et une action soutenue et engagée des tribunaux indiens (en particulier la Cour suprême) depuis mars 1977.

C. Souveraineté nationale et Etat-nation

En juin 1985, dans son discours d'acceptation du Wateler Peace Prize, décerné à la CIJ, Niall MacDermott, l'ancien Secrétaire général de la Commission, déclarait:

"Les juristes n'ont pas rendu service à l'humanité en élaborant le concept, ou devrais-je dire, la fiction de l'Etat-nation souverain. C'est un grand obstacle à la paix que l'immense concentration de pouvoir entre les mains de l'Etat-nation, notamment quand celui-ci est nourri de nationalisme fanatique. La tâche qui nous attend est de trouver le moyen de répartir ce pouvoir".

Existe-t-il un moyen? Je pense que oui. Ce serait une opinion publique éclairée, stimulée par une éducation effective; un rôle que pourraient assumer les ONG du monde entier.

L'historien Will Durrant a tracé la voie dans son ouvrage monumental sur l'*Histoire de la civilisation*; il nous enseigne ce qu'il appelle "la technique de transmission de la civilisation" dont nous avons tous besoin, en particulier les gouvernements. Dans le cadre de l'Etat, les fonctionnaires et les ministres ont besoin d'être éduqués sur les avantages inhérents à une administration publique humaine. Il faut une surveillance étroite des actions des institutions de l'Etat exercée par les médias (quand ils sont libres) et, à travers eux, de l'opinion publique. Les actions de l'Etat doivent aussi être contrôlées et corrigées par le pouvoir judiciaire (quand il est indépendant). Une presse libre et un pouvoir judiciaire indépendant sont, par conséquent, des éléments essentiels à une bonne gestion des affaires dans chaque Etat. Les tribunaux et les médias (quand ils échappent à l'ingérence et au contrôle des gouvernements) accomplissent un travail de terrassement sur la voie de l'universalisation des droits de l'homme; il leur revient la tâche d'éliminer les obstacles qui encombrant la voie.

Les gouvernements et leurs institu-

tions ne sont cependant pas seuls à faire du tort aux hommes; les communautés (ethniques et raciales) intolérantes sont souvent autant fautives. Elles ont aussi besoin d'être mieux informées par les ONG, que leurs griefs soient mieux pris en compte et des efforts entrepris pour y remédier à temps. Les événements tragiques en ex-Yougoslavie sont là pour rappeler ce qui arrive quand les aspirations et les inquiétudes des minorités ethniques, raciales et religieuses sont négligées.

D. Terrorisme

La violence croissante provoquée par le terrorisme – une manifestation des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix – s'est révélée à la communauté mondiale des droits de l'homme être un problème d'une ampleur sans précédent et un frein considérable à l'élan du mouvement vers une plus grande universalisation. Le terrorisme viole les droits fondamentaux de victimes innocentes; les droits fondamentaux des victimes innocentes devant être protégées, les individus suspectés de terrorisme ne peuvent revendiquer à leur avantage l'application des normes relatives aux droits de l'homme. Tel est l'argument, défendable d'un point de vue intellectuel, des tenants des 'Droits de l'Etat'. Bien que spécieux, l'argument s'est peu à peu imposé, même parmi les (soi-disant) bien-pensants.

Il y a quelques mois, l'Association du barreau de l'Inde avait organisé un séminaire sur le thème "Combattre la violence terroriste sans sacrifier les droits de l'homme". Je présidais la session en exprimant entre autres réflexions mon sentiment que l'humanisme transcende le nationalisme. Cependant, malgré le fait d'avoir réuni de nombreuses éminences

grises qui étaient intervenues sur le sujet, il n'y eut pas de consensus. Comment l'exploit peut-il être accompli de trouver un point d'équilibre?

Lors de la réunion triennale que la CIJ a tenue avec ces sections nationales à Genève (20-23 janvier 1992), Mr Param Cumaraswamy, membre de la Commission, représentant la Malaisie, a posé cette question et suggéré que la CIJ, tout en servant la cause de la primauté du droit, devrait également se pencher sur le sort des victimes de la violence terroriste aveugle afin de renforcer sa crédibilité auprès du public. En Malaisie et en Inde, dans notre région géographique, la réaction publique aux activités terroristes aveugles (attentats à la bombe, massacres à l'arme à feu de familles entières et qui étaient complètement étrangères à la politique ou aux activités politiques) est presque aussi dure que l'activité terroriste elle-même! Les ONG et les organisations s'occupant de droits de l'homme acquièrent une plus grande crédibilité auprès des citoyens lorsqu'elles entreprennent de suggérer des voies et moyens de combattre de manière appropriée les activités terroristes (sans porter atteinte aux droits de l'homme), puis se lancent dans la critique des gouvernements et des pouvoirs publics locaux pour le traitement, souvent sans merci, qu'ils infligent aux individus suspectés de terrorisme. L'ensemble du problème devient, à l'évidence, plus compliqué du fait des réactions des particuliers. Il y a, par exemple, le cas de cet homme d'affaires du Penjab qui s'était plaint auprès de la police lorsque des terroristes lui avaient réclamé une somme d'argent considérable 'pour le protéger'; ils repassèrent une seconde fois pour lui extorquer de l'argent et il dût s'exécuter. Cet homme fut, lui-même, arrêté quelques mois plus tard sous le coup de la terrible TADA (loi de

répression du terrorisme), et inculpé de "recel de terroristes et complicité de terrorisme!" Une requête introduite auprès de la Haute cour pour demander l'annulation de sa détention fut rejetée mais il fut heureusement libéré sur ordre de la Cour suprême. Un suspect n'est jamais innocent aux yeux des pouvoirs publics, et c'est ainsi que les libertés individuelles sont sacrifiées sur l'autel de la "sécurité collective". La montée de la violence terroriste ne laisse guère le choix, et l'opinion publique responsable ne comprend pas toujours que l'on continue de prôner le respect des droits de l'homme et la primauté du droit en accordant aux personnes suspectées de terrorisme le bénéfice du doute. Le problème est exacerbé en raison de la subornation de témoins qui sont parfois intimidés et refusent de témoigner contre ceux qu'ils savent être des terroristes, de peur des représailles. Telle est, brièvement exposée, la problématique que pose le terrorisme en Inde.

Il n'y a pas longtemps, l'Association du barreau de l'Inde saisissait la Cour suprême d'une requête dans laquelle elle lui demandait d'ordonner l'examen de la constitutionnalité de la TADA et des autres lois de détention préventive dans les meilleurs délais possibles, et la formulation de principes généraux (valables tant pour la Cour suprême que pour les tribunaux supérieurs) permettant de traiter le plus rapidement possible les demandes d'*habeas corpus*. La requête rencontra un certain succès. Mais les magistrats de notre région lisent les journaux et certains d'entre eux ne déparent pas de l'argument facile que la "sécurité collective" est plus importante que les droits individuels de l'homme. Il faudra, pour les arracher à leurs certitudes, des arguments irrésistibles et cohérents (qui reposent sur l'expérience); à nouveau une

tâche qui pourrait être dévolue aux ONG.

En quittant ses fonctions de Secrétaire général des Nations Unies, Mr Perez de Cuellar exprimait sa "consternation devant la barbarie des réalités du monde dans lequel nous vivons, du fait de l'usage inconsidéré du pouvoir visant à soumettre les populations par la violence". La réalité consternante est que souvent, ce "pouvoir" est utilisé autant par les groupes terroristes à l'intérieur de l'Etat que par l'Etat lui-même! Le terrorisme est combattu par la répression, ce qui relance le terrorisme et entraîne plus de répression... Il s'établit ainsi un cercle vicieux. Ce qui est cependant alarmant, c'est la réaction du public qui accepte de plus en plus la brutalité du gouvernement au nom de la protection de la "sécurité et de l'intégrité de la nation". Le terrorisme est devenu le danger le plus important auquel est exposée l'universalisation des droits de l'homme, non seulement à cause de la violence qu'il engendre, mais aussi parce qu'il contribue à faire du terrorisme l'allié, en quelque sorte, de l'Etat: plus le terrorisme se développe, plus le public accepte facilement la répression d'Etat...!

VII Conclusion

Lorsque l'historien Edward Gibbon acheva le premier volume de son étude sur l'histoire classique ("*The Rise and Fall of the Roman Empire*"), il fut autorisé à le présenter au Duc de Gloucester, frère du Roi George III d'Angleterre. Il fut bien reçu. Lorsque, quelques années plus tard, il présenta un second tome à peu près aussi volumineux que le premier, le Prince reçut l'auteur avec beaucoup de cordialité et lui dit, alors qu'il posait l'imposant volume sur la table: "Encore un

pavé, M. Gibbon! Vous ne vous arrêtez donc jamais d'écrire! N'est-ce pas?"¹¹

Non seulement les académiciens et les politiciens, mais aussi nombre d'intellectuels ont nourri des sentiments comparables en ce qui concerne la profusion de documents produits dans le domaine des droits de l'homme: déclarations, conventions, résolutions, traités... L'ONU n'est pas prompte à adopter des instruments relatifs aux droits de l'homme, dit-on, mais ses Etats membres se font davantage prier pour les appliquer. S'il est vrai que l'universalisation des droits de l'homme est achevée, elle ne l'est que sur le papier, faute d'une application effective. Il y a beaucoup de vérité dans cette critique. Les Etats-nation souverains font souvent obstacle à l'effort d'universalisation. Les professions de foi des gouvernements au plan international et leurs pratiques nationales ne correspondent presque jamais. Le facteur le plus important en matière d'application des droits de l'homme ne se mesure pas au volume de la documentation mais à la conscience des peuples.

Je vais conclure sur des mots d'espoir. Ils émanent de la plume du sage et compatissant Dalaï Lama. Il y a quelques mois, il écrivait un article dans le *Times of India* du 24 juillet 1993. Il déclarait dans l'article:

"Les gens sont de plus en plus conscients des responsabilités qu'ils ont les uns vis-à-vis des autres et vis-à-vis de notre planète. Cela est encourageant même si tant de souffrances continuent d'être infligées au nom du nationalisme, de la race, de la religion, de l'idéologie et de l'histoire. Un nou-

vel espoir se fait jour pour les laissés-pour-compte, et partout, les gens font preuve de bonne volonté pour protéger et défendre la cause des droits et des libertés des autres êtres humains.

La force brutale, quel que soit le moyen par lequel elle s'exerce, ne parviendra jamais à réprimer l'aspiration fondamentale de l'homme à la liberté et à la dignité. Les gens ne sauraient se suffire de l'octroi de nourriture, d'un abri et de vêtements. La nature profonde de l'être humain réclame de respirer l'air de la liberté.

En premier lieu, je crois fermement que tous les individus comptent dans la société. Chaque individu détient une part de responsabilité pour conduire notre famille planétaire dans la bonne direction et chacun d'entre nous doit assumer cette part de responsabilité. En tant que moine bouddhiste, je m'efforce de développer en moi cette compassion, qui n'est pas seulement une pratique religieuse, mais aussi une attitude humaine. Pour m'encourager à persévérer dans cette attitude d'altruisme, je trouve parfois utile de m'imaginer comme un individu isolé d'une part, et d'autre part, comme une énorme communauté de tous les autres êtres humains. Ensuite, je me pose la question: "lesquels de mes intérêts ou des intérêts de cette communauté sont-ils plus importants?" A mes yeux, il est assez clair que, quel que soit le degré d'importance que je m'accorde, je ne suis qu'un seul individu alors que les autres sont multitude."

Ce sont là des paroles à méditer, et à ériger en règle de vie.

11) Oxford Book of Literary Anecdotes, p. 109.

Le conditionnement:

une analyse de la politique visant à lier l'aide au développement à l'application des normes relatives aux droits de l'homme

par Kofi Kumado*

Introduction

Il est indéniable que les droits de l'homme constituent une des toutes premières préoccupations de la communauté internationale depuis la fin de la Seconde guerre mondiale. Cette préoccupation a galvanisé l'énergie d'un bon nombre de particuliers et de l'ensemble des hommes d'Etat, notamment depuis le milieu des années soixante-dix.

L'Organisation des Nations Unies a été créée en vue d'intensifier la poursuite du bien être de l'humanité tout entière par l'élaboration internationale de normes pour la protection supranationale des droits de l'homme. La récente Conférence des Nations Unies sur les droits de l'homme qui s'est tenue à Vienne met en exergue la dimension internationale des droits de l'homme. La Conférence a souligné l'obligation de la communauté internationale d'intensifier collectivement son examen des stratégies pour la promotion et la protection de ces droits.

Cet intérêt accru pour les droits de l'homme au niveau international, et les nombreux instruments internationaux élaborés sous les auspices des Nations Unies, ont mené à un changement majeur de notre conception des relations internationales. Désormais, l'on reconnaît que la situation des droits de l'homme

dans un pays particulier ne concerne pas seulement le gouvernement de ce pays. S'y intéresser, ce n'est pas s'ingérer dans les affaires internes de ce pays. Les droits de l'homme fournissent ainsi une porte d'accès à la communauté internationale par laquelle elle peut influer sur la mise en place, partout sur cette Terre, de conditions permettant aux êtres humains de vivre dans la décence, la paix et la sécurité.

D'emblée, des organisations telles que la Commission internationale de juristes (CIJ) ont reconnu l'existence d'un lien entre les droits de l'homme et le développement. Cependant, l'accent a été mis sur le recours à des méthodes de non-ingérence afin de persuader et d'encourager partout les dirigeants à respecter les droits et les libertés de leurs populations. Ce lien a également été atténué par la "balkanisation" des initiatives visant à promouvoir les droits de l'homme. Toutefois, cette "balkanisation", prise à sa juste valeur, aurait dû être comprise comme étant tout simplement une façon d'instituer, au niveau international, un système de division du travail pour des raisons d'efficacité, et non pas comme l'expression de l'essence même des droits de l'homme. Car les droits de l'homme sont indissociables et universels.

Il serait également erroné d'attacher

* Professeur de droit, Université du Ghana (Legon); Commissaire de la CIJ.

une importance injustifiée à ce qui a été qualifié de profondes différences géographiques, culturelles et économiques. Cette différenciation est un miroir aux alouettes visant à détourner notre attention. Ce qui nous uni, nous les êtres humains, quel que soit notre lieu de résidence sur ce globe, c'est notre commune humanité. C'est donc avec satisfaction que l'on remarque que la Conférence mondiale de Vienne a su remettre la communauté internationale sur la bonne voie, malgré ce que l'on pouvait craindre, en réaffirmant le caractère indissociable et universel des droits de l'homme.

Vers le milieu des années soixante-dix, certaines des pires violations des droits de l'homme de l'histoire de l'humanité ont été commises. Des récits épouvantables sont venus d'Amérique latine, d'Afrique et d'Asie. En même temps, les modèles de développement qui privilégiaient les facteurs économiques au détriment des facteurs humains et sociaux, et qui influençaient les relations internationales, se sont avérés être un échec. Les individus ont commencé à s'organiser, à faire pression sur leurs gouvernements afin qu'ils accordent plus d'importance au lien entre les droits de l'homme et le développement et qu'ils revoient leurs politiques en conséquence. Le même cri retentissait sous toutes les latitudes: les personnes comptent.

Cette pression populaire a débouché sur une plus grande compréhension de la profonde interaction entre les facteurs internationaux et nationaux dans le processus du développement. L'accent a été mis, de plus en plus, sur les êtres humains comme étant à la fois le moyen et l'ultime objet de l'effort de développement. La nécessité d'une croissance économique n'était plus sérieusement considérée comme incompatible avec les aspirations d'équité.

Il n'est donc guère surprenant si, depuis le milieu des années quatre-vingt, de nombreux pays considèrent le respect des droits de l'homme, ainsi que l'établissement des conditions et d'un environnement qui favorisent leur plein exercice comme une pierre angulaire pour la définition et la conduite de leurs relations étrangères et de leurs politiques d'aide au développement.

Le recours à cette nouvelle stratégie, que l'on appelle dans le jargon "conditionnement", a servi au moins, à titiller la conscience de dirigeants gouvernementaux de par le monde. Il a également provoqué des changements radicaux d'attitude.

On peut rappeler l'annonce, faite lors de la Réunion du Groupe consultatif pour le Kenya, en novembre 1991, que la poursuite de l'aide à ce pays dépendrait des réformes politiques qui seraient entreprises et de l'amélioration progressive de la situation des droits de l'homme dans le pays. Quelques dix jours plus tard, le Président kenyan Arap Moi, jusqu'alors un des opposants les plus intraitables du pluralisme politique parmi les dirigeants africains, provoqua l'abrogation de la Section 2a de la Constitution du Kenya, permettant ainsi la réapparition d'une démocratie fondée sur le multipartisme.

Certes, le conditionnement, sous une forme ou une autre, a toujours existé dans le domaine de la coopération pour le développement. Ce qui semblait nouveau était la manière dont on cherchait à utiliser, ouvertement et vigoureusement, ce conditionnement, afin de parvenir à une approche intégrant les droits de l'homme et le développement. C'est pour cette raison, que ce nouveau conditionnement a suscité tant de controverses aussi bien dans la communauté des pays donateurs que dans la communauté des pays bénéficiaires.

De nombreuses questions surgissent. Le conditionnement doit-il être uniquement réactif? Ou bien, un Etat peut-il prendre des mesures plus positives afin d'encourager l'instauration d'un climat qui justifierait sa participation à l'aide au développement? Les sanctions devraient-elles être les principaux instruments du conditionnement? Le fait de lier les droits de l'homme à l'aide au développement n'est-il pas une distorsion du concept de la coopération? Ou une façon de maintenir les inégalités qui existent dans la composition des relations commerciales internationales? S'agit-il d'une nouvelle période de colonialisme? A quel modèle de démocratie l'aide au développement est-elle liée? Existe-il vraiment différents modèles de démocratie? En l'absence de critères convenus afin de déterminer les éléments de ce lien, lorsqu'un Etat reçoit de l'aide de plus d'un pays donateur, le conditionnement ne le place-t-il pas dans une situation d'impasse? Le conditionnement ne revient-il pas tout simplement à juger les autres à l'aune de ses propres normes, en utilisant son propre système de valeurs afin d'évaluer la situation des droits de l'homme ailleurs? Qu'en est-il des particularités régionales et culturelles? Est-ce que la souveraineté n'importe plus dans la détermination des politiques internes simplement parce qu'il se trouve que le pays est pauvre?

Ce sont, en effet, de lourdes et troublantes considérations parmi tant d'autres; et pourtant le conditionnement semble indubitablement être le chemin à suivre si nous voulons continuer à affirmer que les personnes comptent. Comme nous l'avons déjà relevé dans cette introduction, notre expérience collective du développement jusqu'au milieu des années quatre-vingt a montré que la poursuite d'un développement qui est pensé

uniquement en termes de croissance économique ne mène pas forcément à la liberté, à la justice, à la dignité humaine et à la civilité. En effet, ces valeurs ont été sacrifiées au nom du développement, malgré les soi-disantes réussites dans le sud-est asiatique.

Souvent, les violations des droits de l'homme ont été engendrées par l'incapacité de gérer, à la fois, la poursuite de la croissance économique et les modifications dans la société nécessaires afin d'assurer l'élargissement et la pérennité du succès des orientations politiques. Les pays donateurs, tout comme les pays bénéficiaires, sont responsables de cet échec. Les stratégies d'élaboration de politiques plus éclairées doivent donc englober les deux, et non pas l'une ou l'autre. Ainsi, le conditionnement devrait être plus qu'une tentative de la part des pays donateurs de soulager leur conscience de la culpabilité de savoir qu'ils s'étaient trompés sur toute la ligne.

Cet article a pour objectif d'examiner le conditionnement, en théorie et en pratique, ainsi que les questions qu'il soulève, en s'efforçant de souligner le lien entre les droits de l'homme et le développement. L'auteur présuppose qu'il est universellement reconnu que, sans démocratie il n'y a pas de développement, et inversement que, sans développement il n'y a pas de démocratie.

La démocratie est à la fois le garant des droits de l'homme et une condition indispensable pour que les efforts consentis au développement puissent atteindre leur véritable objectif qu'est la création de l'environnement et des moyens dont l'être humain a besoin s'il veut réaliser son plein potentiel.

Ainsi, les droits de l'homme décrivent un produit en cours de fabrication dans lequel la démocratie et le développement sont intimement liés.

Lien entre droits de l'homme et coopération au développement

Les principales étapes qui ont permis d'esquisser un lien entre les droits de l'homme et l'aide au développement peuvent aisément être retracées. Nous pouvons prendre comme point de départ la Déclaration commune de 1977 du Parlement européen, de la Commission et du Conseil des ministres, soulignant l'importance qu'ils attachent à la protection des droits fondamentaux qui découlent des constitutions des pays membres et de la Convention européenne des droits de l'homme. Ils ont proclamé leur volonté de respecter ces droits dans l'exercice de leurs pouvoirs. En 1986, les Ministres des Affaires étrangères de la CE, réunis dans le cadre du Conseil et de la coopération politique en Europe, ont adopté une Déclaration européenne des droits de l'homme. Cette déclaration, après avoir considéré les principes sur lesquels est fondée la politique relative aux droits de l'homme de la CE et de ses Etats membres, a affirmé que, dorénavant, le respect des droits de l'homme serait une des pierres angulaires de la coopération européenne ainsi qu'un élément important dans les relations entre des pays tiers et la CE. Elle a déclaré que la dénonciation des violations des droits de l'homme ne saurait être interprétée comme une ingérence dans les affaires d'un Etat et a prévu qu'une action serait entreprise contre les violations de par le monde.

Ces développements ont suscité des débats dans le cadre de la Convention de Lomé qui lie la CE à certains Etats de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (Etats ACP). Ces débats ont culminé à l'Article 5 de la Convention de Lomé IV. Cet article admet que la coopération doit être dirigée vers le développement cen-

tré sur l'être humain. Les humains sont, à cet égard, reconnus comme étant à la fois les protagonistes et les bénéficiaires du développement. Il est déclaré que le développement implique la promotion de tous les droits de l'homme. Selon la partie critique de l'Article, la politique de développement et la coopération sont étroitement liées au respect et à la jouissance des droits fondamentaux de l'homme. Faute d'une définition ou d'une description des droits de l'homme dans la Convention et, à la lumière du fait qu'il s'agit d'un cadre multilatéral, nous pouvons supposer que l'expression est utilisée en référence aux droits qui sont reconnus par la communauté internationale et élaborés dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, ainsi que dans les mécanismes régionaux.

En Europe, bien avant que les décisions collectives aient été prises sous l'égide de la CE, certains pays avaient déjà mis sur pied des organes consultatifs qui avaient pour mission de conseiller leur gouvernement sur les questions relatives aux droits de l'homme par rapport à la politique étrangère. Nous pouvons citer les Pays Bas, la France et la Norvège dans ce contexte. Nous devons également citer la "Déclaration de Molde" de 1990, faite par les ministres des pays nordiques chargés de la coopération pour le développement. Cette déclaration énonce clairement que l'aide des pays nordiques serait influencée à l'avenir par le manque de progrès dans le processus de démocratisation des pays bénéficiaires.

Le lien entre les droits de l'homme et l'aide des Etats-Unis est apparu avec la création du Sous-comité des organisations et des mouvements internationaux du Comité des Affaires étrangères de la chambre. Les débats de ce Sous-comité ont conduit à l'adoption, en 1975, de

"l'Amendement Tom Harkin" de la loi sur l'assistance alimentaire et le développement international. L'Amendement interdit catégoriquement l'aide économique aux Etats qui bafouent les droits de l'homme, à moins que l'aide aille directement aux populations démunies du pays. En vertu d'autres dispositions juridiques, le département d'Etat doit présenter des rapports annuels sur la situation des droits de l'homme dans les pays qui bénéficient de l'aide américaine. On peut donc affirmer qu'à l'aube des années 90, les principaux pays donateurs d'aide au développement avaient déjà fermement intégré le lien entre les droits de l'homme et le développement dans leurs politiques.

Le fait de lier ainsi les droits de l'homme au développement se justifie par de nombreux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. La Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme proclamée en 1948, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la récente Déclaration des Nations Unies sur le droit au développement – pour n'en citer que quelques-uns – placent sur les Etats, individuellement et collectivement, l'obligation de prendre des mesures en vue d'éliminer les entraves au développement qui découlent du non-respect des droits de l'homme. Ces instruments ne font que souligner le fait que le conditionnement est une conséquence légitime de l'universalité des normes en matière de droits de l'homme. C'est admettre que l'insuccès de l'aide à élever le niveau de vie, que nous reconnaissons tous, est imputable à l'absence de ce lien dans les précédentes stratégies d'aide au développement.

Quels sont les principaux tenants et aboutissants de cette nouvelle politique de conditionnement? Des nombreux ins-

truments, déclarations et des affirmations de politiciens influents et de dirigeants, on peut déduire ce qui suit: des responsables conscients de leurs responsabilités; une gestion transparente des fonds publics; une participation active des populations à tous les niveaux d'activité et de prise des décisions économiques, sociales et politiques; une obligation de rendre compte des administrations publiques. En vue d'atteindre ces objectifs, l'aide liée devrait tenir compte des moyens effectifs susceptibles d'améliorer le processus d'interaction entre les nombreux groupes et organisations qui peuvent être considérés comme parties intéressées dans la prise des décisions. Le conditionnement doit encourager et promouvoir l'interaction entre l'Etat et les représentants des divers groupements professionnels. Ces groupements devraient comprendre des syndicats, des universités, des organisations de femmes, des coopératives, des associations d'avocats, une administration judiciaire indépendante, la presse et d'autres médias. L'aide liée doit chercher à favoriser les aménagements institutionnels que nécessite une interaction efficace aux niveaux de l'élaboration des politiques, de leur application et de leur suivi dans la société tout entière. En d'autres termes, l'aide liée exige la mise en place d'une infrastructure institutionnelle véritablement pluraliste. Si l'accent est mis sur les dimensions institutionnelles plutôt que politiques de la démocratisation, c'est à bon escient. Car cela peut mener à la création de mécanismes plus efficaces, à une plus grande concertation et à une meilleure communication entre l'administration centrale et les nombreux secteurs et groupes d'intérêts au sein de la société.

Le monde est devenu un village global. Dans les pays pauvres comme dans

les pays riches, la télévision nous permet d'observer ce qui se passe ailleurs dans le monde. Les politiciens doivent donc être sensibilisés, parfois sans ménagement, au fait que l'ennemi c'est la pauvreté et non pas les partis politiques dans l'opposition. Voilà en quoi devrait consister le lien entre les droits de l'homme et le développement. Aucune contrainte n'est exercée afin qu'un pays ratifie un traité international tel que les Chartes des Nations, de l'OES et de l'OUA, ou encore, un instrument international relatif aux droits de l'homme. Ainsi, obliger un Etat à respecter ses engagements librement consentis ne peut pas être considéré comme une ingérence illégitime dans ses affaires.

Objectifs à long terme

Si le conditionnement est justifié, comme le suppose cet article, comment peut-on parvenir à ses objectifs de façon permanente? Le succès systématique et à long terme de ce lien exige certaines conditions minimales. Premièrement, il incombe aux pays donateurs d'établir des critères uniformes en vue de répondre aux violations des droits de l'homme. Aujourd'hui, ces critères font défaut. Le conditionnement semble, dans une telle conjoncture, n'être qu'un paravent derrière lequel on poursuit de vieux intérêts stratégiques. L'ONU et ses institutions spécialisées, en raison de leurs opérations qui s'appuient sur une politique de l'autruche, commettent à cet égard les plus graves violations. Elles ont tendance à considérer la coopération uniquement selon les termes de leurs mandats respectifs. Ainsi, l'UNICEF sera, en apparence, de connivence avec un régime répressif pour autant que celui-ci accepte de collaborer aux programmes d'aide à

l'enfance, et le HCR, complice d'un dictateur qui acceptera de fournir logement et habillement aux populations fuyant un autre dictateur. Cela revient à accabler et bouleverser les forces démocratiques réprimées qui remarquent que le dictateur se repose au "soleil" de la respectabilité des Nations Unies. Puisque les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme constituent les étalons universels de la dignité humaine, il serait utile qu'ils servent de jalons à la formulation des critères.

Deuxièmement, la communauté des donateurs devra agir d'une façon cohérente et coordonnée en ce qui concerne les mesures à appliquer pour promouvoir les droits de l'homme. Les initiatives prises dans le cadre du conditionnement, ne seront crédibles du point de vue politique, que si elles sont (et sont perçues comme étant) dépourvues d'intérêts ou de préférences politiques et économiques particuliers. La participation des institutions financières multilatérales telles que la Banque mondiale et le FMI à ce processus présenterait de grands avantages. La Banque mondiale et le FMI ont souvent étouffé l'économie des pays bénéficiaires en appliquant des programmes d'ajustement structurel, aggravé la pauvreté et les tensions sociales et fourni une excuse et une justification aux tactiques musclées des gouvernements, entraînant ainsi la disparition de la démocratie et des droits de l'homme. Il n'est donc guère surprenant si de nombreux citoyens des pays du sud considèrent ces deux institutions financières comme étant ennemies d'une société libre et démocratique.

Troisièmement, en mettant au point des stratégies visant à rendre le conditionnement opérationnel, les pays donateurs devraient favoriser des mesures d'incitation positives et pratiques plutôt

que de simples contre-mesures. Des interventions négatives telles que des sanctions sont, en fait, les signes de la faillite de l'aide au développement. Par conséquent, les politiques de conditionnement devront mettre l'accent sur les services techniques et consultatifs. Il faut avoir le sens des réalités. Certains Etats n'ont aucune expérience dans la gestion du processus démocratique. Ils n'ont pas les fonds pour construire des isolements, pour imprimer les bulletins de vote, pour former des scrutateurs et pour élaborer des règles garantissant la transparence du processus électoral. Nous devons donc reconnaître que ces actions sont tout aussi importantes que la construction d'aéroports, le contrôle de l'inflation ou de la masse monétaire, ou encore le renforcement de la capacité d'exportation de ces pays en voie de développement.

Quatrièmement, le lien entre l'aide au développement et les droits de l'homme devrait marquer l'introduction d'un nouveau concept du partenariat mondial. Ainsi, la politique des pays donateurs devrait contribuer à rompre le cercle vicieux qui enferme les pays bénéficiaires dans la dépendance. Lorsqu'un pays a été appauvri par le pillage de ses richesses par des dirigeants corrompus, le lien devrait aider ce pays à récupérer ses biens cachés dans des comptes bancaires en Suisse, au Luxembourg ou ailleurs dans le monde. En d'autres termes, un des objectifs principaux du conditionnement devrait être de rendre l'aide au développement superflue à long terme.

Conditionnement et réalisme

Ce nouveau concept du partenariat mondial possède un autre aspect que nous devons constamment garder en mémoire. Les stratégies d'aide au développement

doivent tenir compte du fait que les politiques économiques qui sont nécessaires afin d'améliorer l'efficacité et le développement durable à long terme entraîneront des difficultés à court terme pour les citoyens des pays bénéficiaires. C'est-à-dire que la démocratie et la sagesse économique ne vont pas forcément de pair. Voilà pourquoi il faut tenir compte de l'observation que ne cesse de faire le Secrétaire général de l'OUA, le Dr Salim Ahmed Salim, à savoir, que sans débouchés sûrs pour écouler, à des prix convenables, des quantités spécifiques des produits primaires sur lesquels dépend le bien-être des pays bénéficiaires, le lien entre les droits de l'homme et le développement ne peut pas atteindre ses buts.

Enfin, et ce n'est pas sans importance, les stratégies d'aide au développement visant à lier plus étroitement les droits de l'homme au développement devront comporter un volet éducatif. Accorder de l'attention à l'éducation et un appui aux programmes d'éducation qui ont pour objectif de sensibiliser la population et les dirigeants des pays bénéficiaires aux mérites de la démocratie est une condition *sine qua non* de la réussite. Cela n'est pas un argument en faveur de la mise en place d'un type particulier de démocratie. S'il existe, en réalité, différents types de démocratie, alors qu'il soit clair que l'on se réfère à la démocratie constitutionnelle. Les principaux éléments de cette démocratie seraient des gouvernements dont les pouvoirs sont limités, le pluralisme politique, la tolérance, une administration judiciaire indépendante, un environnement propice à la primauté du droit, la participation de la population à tous les processus décisionnels, un système électoral transparent, une collaboration entre les forces gouvernementales et celles de l'opposition, des pratiques

de commerce mondial équitables, etc. Certes, d'aucuns ne seront pas d'accord avec cet énoncé, mais justement le droit d'être en désaccord est lui-même un des plus importants éléments de la démocratie constitutionnelle.

Alors que nous avançons lentement mais sûrement vers l'an 2000, l'obstacle le plus important et le plus difficile que doit surmonter l'humanité est sans aucun doute la pauvreté. La vérité c'est que la pauvreté dégradante, sous tous ses aspects, demeure le sort de bien des peuples du monde dans lequel nous vivons. La télévision en diffuse les images jour après jour chez nous. La Banque mondiale prévoit dans son Rapport sur le développement mondial, de 1992, que la situation, loin de s'améliorer, pourrait s'aggraver, du moins dans certains pays. Il s'agit bien d'une question des droits de l'homme. Et c'est également une question de développement. D'où la justification du conditionnement. Ses principes fondamentaux sont l'interdépendance, l'indivisibilité et l'universalité. Ses principaux éléments doivent être le progrès social, la stabilité et le développement. Un thème réitéré de cet article veut que les stratégies de développement doivent reposer sur la coopération et la solidarité internationales afin de vaincre durablement la pauvreté.

Une autre thèse de cet article soutient que le développement effectif au niveau national nécessite un certain degré d'association avec des forces extérieures. Ce qui exige l'harmonisation de tous les forums et de tous les contextes qui déterminent l'essentiel des facteurs extrinsèques. Etant donné le morcellement du monde des donateurs, il faut trouver un terrain d'entente, un terrain de jeu plus ou moins plat. Une ONU démocratisée devrait être à même de fournir une telle tribune.

Si l'ONU est appelée à jouer ce rôle, on dispose peut-être d'une marge de manœuvre suffisante pour ajouter un autre principe à ce qui lie, d'ores et déjà, les droits de l'homme au développement. De nombreux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ont été élaborés et adoptés dans le cadre de l'ONU. Cependant, plusieurs membres des Nations Unies, et notamment des pays du Sud, n'ont, à ce jour, pas ratifié un bon nombre de ces instruments. Il faudrait les aider à le faire. A cette fin, nous proposons que la Commission des droits de l'homme de l'ONU soit habilitée à tenir, toutes les années, une session extraordinaire sur la ratification. A cette session, les Etats qui n'ont pas encore ratifié un minimum des instruments internationaux fondamentaux relatifs aux droits de l'homme, et ceux qui ont introduit des réserves pernicieuses, seraient encouragés et aidés à les ratifier. L'appartenance d'un Etat à l'ONU, ou du moins le plein exercice de ses droits de membre et, en définitive, son admissibilité à recevoir l'aide au développement devraient être subordonnés à la ratification des instruments fondamentaux susmentionnés. Faute de quoi, on s'expose à la dérision des peuples de ce monde, alors que l'on établit des normes qui sont censées être dans leur intérêt, mais qui leur sont inutiles puisqu'elles n'engagent pas leurs gouvernements.

Conclusion

La communauté internationale, peut-on affirmer, a fini par accepter le lien entre les droits de l'homme et l'aide au développement, malgré les controverses qu'il soulève. La plus récente acceptation de ce lien se trouve dans la Déclaration fi-

nale adoptée par les Etats à la Conférence mondiale de Vienne. Tout d'abord, la conférence a recommandé de "donner la priorité à une action nationale et internationale visant à promouvoir la démocratie, le développement et les droits de l'homme." Dans cette perspective, l'accent devrait être mis spécialement sur les mesures propres à contribuer à la création et au renforcement d'une société civile pluraliste et à la protection des groupes qui ont été rendus vulnérables.

Ensuite, et c'est capital, la Conférence mondiale a invité les organismes de coopération pour le développement à tenir compte "des relations d'interdépendance entre développement, démocratie et droits de l'homme, chacun de ces éléments contribuant à renforcer l'autre." A cette fin, la Conférence a demandé instamment aux gouvernements et aux organismes et institutions d'accroître sensiblement les ressources consacrées à la mise en place de systèmes judiciaires fonctionnels de protection des droits de l'homme.

De surcroît, il est de la plus haute importance que la Conférence ait estimé que la coopération pour le développement devrait être fondée sur le dialogue et la transparence, et ceci dans le but d'éviter que la cause des droits de l'homme et du développement ne puisse être détournée en faveur d'un nouveau néocolonialisme. Cette insistance sur le dialogue et la

transparence relevait peut-être d'une stratégie diplomatique qui a assuré l'acceptation par tous de ce lien si audacieusement intégré dans la Déclaration de la Conférence. Il faudrait, cependant, prendre garde à ce que le dialogue ne donne pas, en pratique, aux Etats non-démocratiques du Sud les moyens d'opposer un veto ou de créer des obstacles à l'application de composantes des droits de l'homme et de la démocratie à des programmes bien précis de coopération.

Enfin, il convient de se rappeler que les différentes périodes de l'histoire de l'humanité sont associées à, ou marquées par, certains progrès décisifs et par le rôle prééminent de certaines causes. Il est de l'avis du présent auteur que nous, les hommes et femmes de l'après Deuxième guerre mondiale et de l'après Guerre froide, seront jugés sur les efforts que nous aurons déployés en vue de la réalisation et du plein exercice des droits de l'homme. L'instauration universelle du plein respect des droits de l'homme demeure encore lointaine, surtout, avec en toile de fond, la Guerre du Golfe, les guerres ethniques dans l'ex-Yougoslavie, en Somalie et au Soudan, les incertitudes en Russie et en Afrique du Sud, le commerce de la drogue, la pauvreté et la maladie. Mais nous devons poursuivre la lutte. Dans cette action, le conditionnement, correctement délimité, devrait s'avérer être un outil inestimable.

Mécanismes internationaux des droits de l'homme

Le rôle des procédures spéciales dans la protection des droits de l'homme: l'après Vienne

par Helena M. Cook*

Première conférence organisée à un niveau aussi élevé depuis 25 ans et consacrée uniquement et formellement aux droits de l'homme, la Conférence mondiale sur les droits de l'homme des Nations Unies en 1993 a offert une occasion unique d'entreprendre une analyse globale des mécanismes des droits de l'homme des Nations Unies et de formuler des mesures en vue de leur rationalisation et de leur renforcement. Divers facteurs historiques et politiques sont à l'origine d'une évolution disparate des mécanismes des droits de l'homme, qui se sont développés de manière anarchique et parfois incohérente. La Conférence aurait pu servir de forum pour réévaluer cette évolution particulière et pour en recomposer les différents éléments dans le cadre d'une structure et d'une administration cohérentes et efficaces, dotées des ressources financières et autres appropriées. Cependant, la Déclaration de Vienne et le Programme d'action, document final adopté par consensus par la Conférence, est un texte vague et inégal qui contient très peu de recommandations concrètes concernant les mécanismes actuels des droits de l'homme, et certainement rien

qui ressemble à un programme global visant à démêler l'écheveau du mécanisme des droits de l'homme pour le réorganiser, le rationaliser et le renforcer.

Les mécanismes appelés "procédures spéciales" sont un des groupes d'instruments qui nécessitent une base institutionnelle plus solide dans le cadre de cette structure, afin de coordonner, de développer et de renforcer leur travail. Ils englobent les rapporteurs spéciaux, les représentants, les experts et les groupes de travail; il ne s'agit pas de mécanismes créés en vertu de traités, mais de personnes nommées par le principal organe des droits de l'homme des Nations Unies, la Commission des droits de l'homme, et chargées de questions particulières concernant les droits de l'homme ou des situations particulières dans un pays, ainsi que de proposer, dans ces différents contextes, les voies et moyens d'assurer et d'améliorer la protection des droits de l'homme. Les procédures spéciales constituent un élément central du dispositif des Nations Unies en matière de droits de l'homme; cependant, elles ont été largement négligées lors de la Conférence mondiale. C'est à contre-cœur qu'on ac-

* Directrice du Bureau juridique et des organisations intergouvernementales du secrétariat international d'Amnesty International. Cet article a été écrit par l'auteur à titre personnel et les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles d'Amnesty International.

cepta de les inclure dans le processus, cela n'ayant été certainement ni souhaité ni encouragé. La Conférence ne s'attarda guère sur leur rôle ou leurs fonctions et se limita à les citer au passage dans le document final. Il n'y eut aucune tentative visant à les renforcer, soit comme mécanismes individuels, soit comme composantes à part entière du système général de protection des droits de l'homme des Nations Unies.

Cependant, un des principaux objectifs de la Conférence était de réviser et de réformer entièrement l'ensemble du système. La résolution par laquelle l'Assemblée générale décidait de convoquer la Conférence notait que le moment était venu de dresser un bilan des progrès réalisés par le programme des Nations Unies pour les droits de l'homme et de définir le travail qu'il restait encore à faire; cette priorité était également reflétée dans quatre des six objectifs fixés par la Conférence: 1) passer en revue et évaluer les progrès réalisés dans le domaine des droits de l'homme depuis 1948 et recenser les obstacles à de nouveaux progrès et les moyens de les surmonter; 2) évaluer l'efficacité des méthodes et des mécanismes utilisés par les Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme; 3) formuler des recommandations concrètes en vue d'accroître l'efficacité des activités et des mécanismes de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme; et 4) faire les recommandations voulues pour assurer à l'Organisation des Nations Unies les ressources nécessaires que requiert son ac-

tion en matière de droits de l'homme.¹ En somme, les Nations Unies tenaient là une occasion rare de prendre de la hauteur afin d'avoir une vue d'ensemble des droits de l'homme, et de déterminer de quelle manière le programme pouvait être remodelé et renforcé afin de mieux répondre aux enjeux actuels.

Cependant, dès le début du processus préparatoire, il apparut clairement que certains gouvernements considéraient la Conférence de Vienne non seulement comme une occasion de freiner l'essor du programme pour les droits de l'homme, mais aussi comme un moyen de réécrire de manière plus restrictive certains des principes fondamentaux des droits de l'homme qui en constituent le fondement même. Très rapidement, il devint évident, lors des discussions préparatoires sur la nécessité de simplifier, de rationaliser et d'éviter les doubles emplois au sein de l'actuel système, que le cri de ralliement de certains gouvernements était en fait symptomatique de leur volonté de limiter et de freiner le programme, notamment l'action des procédures spéciales considérée par ces gouvernements comme particulièrement importante. D'autres voyaient en la Conférence un moyen de faire inscrire leurs priorités particulières en première place de l'ordre du jour des droits de l'homme, priorités au nombre desquelles ne figurait certainement pas le renforcement des activités de protection des Nations Unies. Ceux parmi les gouvernements qui auraient pu oeuvrer véritablement en faveur de l'amélioration du mécanisme ne

1) Résolution 45/155 du 18 décembre 1990 de l'Assemblée générale. Les deux autres objectifs définis dans cette résolution étaient les suivants: 1) examiner les rapports existant entre le développement et la jouissance de tous les droits de l'homme et 2) examiner les voies et moyens d'améliorer l'application des normes et instruments en vigueur dans le domaine des droits de l'homme.

voulaient pas ouvrir le débat sur le système actuel de peur de perdre les acquis difficilement gagnés et de voir les structures actuelles, telles que les procédures spéciales, affaiblies, ou même éliminées du programme.

Bien que la Conférence mondiale n'ait pas saisi l'occasion pour redéfinir la structure et le contenu du programme pour les droits de l'homme, elle a toutefois déclenché un processus dont le point d'aboutissement a été la récente décision novatrice de l'Assemblée générale des Nations Unies de créer un nouveau poste de haut niveau dans le domaine des droits de l'homme: un Haut Commissariat aux droits de l'homme.

C'est là un progrès extraordinaire compte tenu de la réticence de tant de gouvernements à renforcer le rôle de l'ONU dans le domaine des droits de l'homme. Il n'y eut pas consensus à la Conférence mondiale sur la volonté de créer ce poste et ce ne fut qu'à la dernière minute, le jour de la clôture, qu'on consentit finalement à inclure dans la Déclaration de Vienne une simple invitation à l'Assemblée générale de commencer l'étude de cette question à sa prochaine session. L'Assemblée générale n'a pas envisagé le poste de Haut Commissaire comme un élément à part entière d'une stratégie cohérente visant à rationaliser et à renforcer le cadre institutionnel de l'ONU en matière de droits de l'homme, et la résolution dans laquelle sont définis le mandat et les attributions de ce nouveau poste n'a pas été aussi ambitieuse que beaucoup l'auraient souhaité, et qui voulaient qu'on accorde au Haut Commissaire un rôle clair, militant et dynamique, en ce qui concerne en particulier la protection des droits de l'hom-

me. La résolution a néanmoins créé un poste essentiel pour les droits de l'homme, un poste doté d'un statut et de compétences plus larges au sein du système des Nations Unies et qui, s'il est occupé par une personne compétente, pourra certainement contribuer à renforcer et à redynamiser institutionnellement et politiquement les mécanismes actuels.

Le présent article a pour objectif d'examiner quelques uns des principaux aspects du travail et des méthodes des procédures spéciales. Même si on a pu les éluder lors des débats de la Conférence mondiale, la présente étude explique, dans les lignes qui suivent, en quoi il est nécessaire de renforcer et de rendre plus efficaces ces mécanismes; elle conclut par une brève discussion des particularités du poste de Haut-Commissaire aux droits de l'homme et de la manière dont sa création pourrait avoir des effets positifs sur les activités de ces mécanismes.

Procédures spéciales

Il existe deux principales catégories de procédures spéciales: les procédures thématiques, chargées de questions d'ordre général relatives aux droits de l'homme, telles que la torture ou l'intolérance religieuse, et les autres, qui ont pour fonction d'étudier la situation globale des droits de l'homme dans un pays particulier. Toutefois, ces deux catégories de procédures ont le même fondement; dans une déclaration conjointe présentée à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme,² au nom de l'ensemble des procédures spéciales, celles-ci ont indiqué que leur principale mission était de:

2) Doc. ONU. A/CONF.157/9.

“rendre plus efficaces les normes internationales existantes. Nous ne nous occupons pas simplement de questions théoriques, mais nous efforçons d’engager un dialogue plus constructif avec les gouvernements et de rechercher leur coopération concernant des situations, des incidents et des cas concrets. Le fondement de notre action est de mener des études et des enquêtes de manière objective afin de comprendre les situations et de recommander aux gouvernements des solutions leur permettant de résoudre leurs problèmes en matière de respect des droits de l’homme.”

Ces procédures n’ont jamais été envisagées comme un “système” s’inscrivant dans un cadre institutionnel global, mais ont été créées en ordre dispersé au cours des années. Divers facteurs sont entrés en jeu dans la création des différents mécanismes. Ce sont, notamment: une pression de l’ensemble du public demandant une action face à une situation odieuse qui la révolte;³ des mesures adoptées suite aux études et recommandations de l’organe expert de la Commission, la

Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités;⁴ un “lobbying” concerté de la part des organisations non gouvernementales (ONG) visant à faire inscrire un pays particulier ou un problème particulier relatif aux droits de l’homme à l’ordre du jour des travaux de l’ONU.⁵ Elles sont également exploitées par les gouvernements qui cherchent à mobiliser une plus grande attention sur les questions qui les intéressent, voire même à exercer une pression politique sur d’autres gouvernements.⁶

Malgré les différents facteurs à l’origine de leur création et les différences dans leur mode de fonctionnement, les procédures spéciales sont devenues, au fil des années, une composante essentielle et reconnue comme telle au sein des mécanismes internationaux de protection des droits de l’homme. Dans leur Déclaration conjointe présentée à la Conférence mondiale, elles estiment que

“[c]e large éventail de procédures constitue un élément unique et crucial dans la mise en oeuvre du catalogue de normes spécifiques, adoptées

- 3) Le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires a été créé en 1980 pour répondre à la préoccupation croissante du public et à l’indignation de la communauté internationale devant l’ampleur effrayante de la pratique des disparitions dans bon nombre de pays de dictature militaire, en particulier l’Argentine.
- 4) Le Groupe de travail sur la détention arbitraire et le nouveau rapporteur spécial chargé d’étudier les questions relatives à la liberté d’opinion et d’expression ont été le résultat de vastes études menées par la Sous-commission sur ces sujets.
- 5) Les ONG ont joué un rôle fondamental dans la décision finale de nommer un rapporteur spécial sur la torture, et la dénonciation par les ONG des violations flagrantes dans les pays et leur “lobbying” concerté ont contribué de façon notoire à amener la nomination de nouveaux rapporteurs par pays.
- 6) La volonté des Etats-Unis, en particulier, d’accroître la pression sur les anciens régimes communistes d’Europe orientale a été l’élément moteur de la nomination d’un rapporteur spécial sur l’intolérance religieuse, tandis que la création du nouveau groupe de travail sur le développement est né de l’initiative des gouvernements, en grande majorité du Sud, luttant dans le cadre de la Conférence mondiale pour que soit accordée une plus grande priorité au droit au développement, et pour s’opposer à ce qu’ils estimaient être une importance excessive donnée aux droits civils et politiques.

par consensus par la communauté internationale dans le cadre de l'Assemblée générale. Bien qu'il n'ait jamais été envisagé comme un 'système', cet ensemble de procédures et de mécanismes en évolution constitue et fonctionne aujourd'hui clairement comme un système de protection des droits de l'homme."

Les mécanismes thématiques

Les mécanismes dits "thématiques" sont multipliés et couvrent aujourd'hui un large éventail de droits et de thèmes spécifiques. Il ne s'agit nullement d'un phénomène figé; de nouveaux mécanismes thématiques ont régulièrement été créés par la Commission des droits de l'homme au cours de ces treize dernières années, les plus récents datant de 1993, alors qu'un autre verra probablement le jour à la prochaine session de la Commission en février 1994. Il faudrait noter que des différences assez notables existent entre les mécanismes thématiques quant à leurs méthodes de travail et à l'étendue du rôle qu'ils peuvent jouer ou jouent effectivement en matière de protection des victimes de violations des droits de l'homme. Les observations qui suivent se rapportent plus directement aux mécanismes les plus anciens qui s'occupent des disparitions, des exécutions sommaires ou arbitraires et de la torture, mais elles peuvent également concerner une partie ou l'ensemble des autres mécanismes.

Le premier des mécanismes thématiques – le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires – a été créé en 1980, suivi peu après par la nomination du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires et du Rapporteur spécial sur

la torture, respectivement en 1982 et 1985. Furent ensuite nommés les Rapporteurs spéciaux chargés d'étudier la question de l'intolérance religieuse (1986), des mercenaires (1987), et le rapporteur chargé d'examiner les questions se rapportant à la vente d'enfants, la prostitution d'enfants et la pornographie impliquant des enfants (1990). Le Groupe de travail sur la détention arbitraire fut créé en 1991 et, à sa session de 1993, la Commission institua pas moins de trois nouveaux mécanismes thématiques – un Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de la discrimination raciale, de la xénophobie et de l'intolérance, un Rapporteur spécial sur la liberté d'opinion et d'expression, et un Groupe de travail sur le droit au développement, composé d'un nombre inhabituellement élevé de 15 membres. La Commission convint également d'examiner la question de la nomination d'un Rapporteur spécial sur la violence à l'égard des femmes à sa session de 1994, décision qui fut approuvée dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne et dont il semble qu'elle sera mise en oeuvre. Un expert, désigné en 1992 à la demande de la Commission et chargé d'examiner les questions se rapportant aux personnes déplacées dans leur propre pays, fonctionne essentiellement à la manière d'un mécanisme thématique mais, en tant que représentant nommé par le Secrétaire général pour un seul mandat deux ans et chargé de faire rapport à l'Assemblée générale et à la Commission, il est quelque peu différent des autres mécanismes.

Il est clair qu'en créant les mécanismes thématiques, la Commission a choisi de privilégier les droits civils et politiques. Certes, l'étude de cas individuels de victimes de telles violations, l'examen de situations particulières dans un pays et aussi l'étude de questions plus géné-

rales posées par ces phénomènes et les recommandations générales formulées dans un but de prévention, toutes choses qui caractérisent plus ou moins le travail d'un grand nombre de ces mécanismes, constituent un ensemble qui peut être particulièrement adapté à la protection desdits droits. S'il est certain que la Commission doit nécessairement accorder une plus grande attention à toute la panoplie de droits universellement reconnus, et notamment les mesures à prendre pour garantir la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, la réponse ne se trouve pas forcément dans le développement continu d'un système regroupant différents mécanismes thématiques individuels s'occupant chacun d'un ensemble de droits distinct. S'il peut s'avérer approprié de donner mandat à un groupe d'experts plus important en nombre pour travailler sur un sujet vaste et largement inexploré tel que le droit au développement, la composition du nouveau Groupe de travail sur le droit au développement place celui-ci, du simple fait de sa taille, dans une catégorie autre que celle "classique" des mécanismes thématiques et soulève des problèmes ardu de logistique et de ressources qui, s'ils se posent en particulier par rapport à d'autres thèmes, menacent de déstabiliser l'ensemble du système et de compromettre les mécanismes actuels. Il est nécessaire que les spécialistes des droits de l'homme, les gouvernements et les ONG engagent une réflexion théorique et pratique plus importante pour déterminer la nature et le mandat des types de mécanismes qui seront les plus aptes

à protéger les droits économiques, sociaux et culturels.

La tendance est de confier des mandats plutôt vagues aux mécanismes thématiques, qui sont généralement chargés d'examiner des questions se rapportant à une question particulière, telle que la torture, et de proposer des solutions effectives.⁷ Les différences dans le libellé des mandats ne sont pas clairement établies et tendent à s'estomper à l'usage. Certes, le fait de ne pas être limité par le cadre rigide d'un mandat clairement défini ou par des règles de procédure formelles a permis à ces mécanismes d'élaborer des méthodes de travail souples et imaginatives.

Un certain nombre d'entre eux ont développé des fonctions de base qui leur sont communes et qui leur donnent notamment la possibilité de saisir en urgence et par voie de télécopie le gouvernement concerné lorsqu'ils ont connaissance de cas de violations touchant des particuliers; d'envoyer des missions d'enquête dans les pays mis en cause par ces allégations de violations et faire des recommandations au gouvernement concerné sur les mesures à adopter pour régler les problèmes et empêcher d'autres violations; et d'effectuer une analyse globale du phénomène des violations ainsi que de formuler des observations et des recommandations à l'intention de tous les gouvernements sur les voies et moyens d'éliminer ces violations. Les ONG constituent leurs principales sources d'information régulière. Bien qu'au départ leur mandat devait être renouvelé chaque année, leur position est aujourd'hui confor-

7) Bien que de nombreux mécanismes thématiques aient développé la pratique de s'adresser aux gouvernements incriminés concernant des cas de violation touchant des particuliers, le Groupe de travail sur la détention arbitraire est le seul mécanisme auquel il a été donné expressément un mandat quasi-judiciaire pour enquêter sur de tels cas.

tée, et tous jouissent d'un mandat de trois ans et sont tenus de présenter un rapport annuel à la Commission des droits de l'homme.⁸

Un certain nombre d'éléments distinguent les mécanismes thématiques des organes de suivi des traités.⁹ Les mécanismes thématiques peuvent, dans le cadre de leur mandat, examiner des cas ou des situations dans n'importe quel pays du monde. Dans la mesure où ils tiennent leurs pouvoirs de la Commission, ils n'ont pas besoin d'obtenir le consentement préalable d'un pays particulier pour intervenir sur un cas (même s'ils ne peuvent conduire une mission d'enquête qu'avec le consentement du gouvernement concerné). Ils peuvent intervenir immédiatement en cas d'extrême urgence – parfois dans les heures qui suivent la réception d'une information. Même si cette réaction urgente se limite à envoyer une télécopie au gouvernement concerné, le simple fait d'avertir un gouvernement qu'un cas individuel donné est suivi par la communauté internationale à travers un mécanisme de l'ONU peut parfois constituer, en soi, une mesure de protection et éviter à la victime un sort plus grave. Même les groupes de travail, qui se réunissent périodiquement en sessions

ordinaires, ont institué des procédures d'urgence qui leur permettent d'intervenir sur des cas entre les sessions normales.

Les missions qu'ils effectuent sur le terrain contribuent à leur donner une connaissance plus approfondie de la situation des droits de l'homme dans un pays particulier et à braquer les projecteurs sur un nombre plus important de pays aux Nations Unies qu'il n'aurait été vraisemblablement le cas si l'initiative avait émané des gouvernements membres de la Commission. De même, en intervenant sur une violation particulière, les mécanismes se placent dans une position telle qu'ils peuvent étudier les éléments qui sont communs au phénomène que constituent ces différents types de violation, comme la torture ou les disparitions, formuler des observations générales et des recommandations, avancer des propositions et contribuer à l'élaboration de nouvelles normes internationales dans ces domaines, et jouer un rôle de suivi quant au respect de l'application des dites normes par les gouvernements. Cela est particulièrement utile en ce qui concerne le respect des normes non conventionnelles pour lesquelles il n'existe pas d'autres organes chargés du contrôle systématique.

-
- 8) Le renouvellement annuel de leur mandat, qui pouvait prendre fin à chaque session de la Commission, les rendait vulnérables et reflétait la réticence de nombreux gouvernements à institutionnaliser ces mécanismes. Le Groupe de travail sur les disparitions forcées, après six ans d'exercice, a été le premier à voir son mandat étendu à deux ans.
- 9) Les organes de suivi des traités sont les comités de contrôle établis en vertu des conventions relatives aux droits de l'homme pour veiller à l'application des traités. Le pouvoir des organes de suivi des traités ne peut s'exercer qu'à l'égard des Etats qui ont ratifié le traité concerné. Seuls un certain nombre de ces traités sont dotés d'une procédure d'examen des plaintes émanant des particuliers à travers laquelle le comité pertinent peut être saisi de cas de violations dudit traité; cette procédure requiert généralement le consentement exprès et distinct de l'Etat partie avant qu'elle puisse être applicable audit Etat. L'examen d'un cas obéit à des règles de recevabilité et de procédure et il s'écoule un temps considérable avant qu'une constatation soit rendue.

que de leur application partout dans le monde.¹⁰

L'efficacité des mécanismes thématiques doit, en grande partie, être mesurée à l'aune de la sensibilité des gouvernements en cause à la pression exercée sur eux et à leur attitude face aux demandes de renseignements et aux recommandations desdits mécanismes. Tels qu'ils existent, ces mécanismes n'ont pas de pouvoir ou de statut politique dans le cadre du système des Nations Unies; ils dépendent, en fin de compte, de la Commission pour ce qui est des mesures à prendre à l'encontre des gouvernements qui violent les droits qu'ils ont pour mandat de protéger. Si la Commission ne les soutient pas plus efficacement et si leurs conclusions ne sont pas suivies de mesures plus contraignantes, le coût politique sera faible pour un gouvernement exposé à l'examen d'un mécanisme thématique. La Commission devrait s'appuyer beaucoup plus activement sur leurs rapports dans sa tâche d'identification des situations comportant de graves violations et qui mériteraient l'adoption d'une résolution à l'égard d'un pays particulier ou même la nomination d'un rapporteur par pays. Dans d'autres situations, leurs connaissances et leurs constatations pourraient contribuer à la mise en place d'un programme de services consultatifs et d'assistance technique, alors qu'il n'existe, à l'heure actuelle, pas de véritable interaction entre le travail qu'ils effectuent et celui du programme de services consultatifs.

Les gouvernements apportent souvent une réponse inappropriée concernant des cas individuels et certains d'entre eux ignorent purement et simplement les demandes de renseignements des mécanismes. Le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires a institué une pratique, de plus en plus suivie par d'autres mécanismes thématiques s'occupant de cas individuels, consistant à informer ses sources des réponses des gouvernements concernant un cas donné et à leur demander des renseignements et des observations supplémentaires; il y a lieu de se féliciter de cette pratique qui permet aux mécanismes de mener des enquêtes plus approfondies sur ces cas, de maintenir la pression sur un gouvernement, et de tirer des conclusions dans leurs rapports. Il n'en demeure pas moins, cependant, que leur travail d'examen des cas individuels ne s'est pas avéré être un moyen de pression politique très efficace sur les gouvernements: nombreux sont les gouvernements qui, année après année, ont été gravement mis en cause dans plusieurs rapports thématiques sans que la Commission ait, à ce jour, jamais pris de mesures à leur égard. La Commission devrait identifier les gouvernements qui persistent à refuser de donner suite aux demandes des mécanismes thématiques et être plus critique à leur égard. Elle devrait également étudier les rapports dans leur ensemble plutôt que de les examiner séparément. Le fait que de nombreux cas soient allégués dans un pays, ou que de nouveaux

10) Le rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires joue un rôle primordial en faisant connaître et en recherchant le respect par les gouvernements des Principes des Nations Unies sur la prévention effective et l'investigation des exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, et le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires joue maintenant un rôle d'importance similaire en regard de la Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, récemment adoptée.

cas y soient signalés plusieurs années de suite, indiquant un ensemble de violations systématiques, ou que des pays soient cités simultanément dans différents rapports, devrait être considéré comme révélant de graves problèmes qui mériteraient l'attention de la Commission.

Les missions conduites par les mécanismes thématiques sur le terrain, exigeant une enquête et une étude plus approfondies eu égard à une situation particulière, sont des moyens plus efficaces d'appeler l'attention et d'exercer une pression sur un pays. Cependant, les recommandations de ces mécanismes faisant suite à une mission sont également souvent ignorées, ou alors le gouvernement s'abstient simplement de dire quelles sont les mesures qu'il a prises pour les appliquer. La Déclaration de Vienne a demandé à la Commission d'étudier "à titre prioritaire" comment donner suite aux recommandations des mécanismes.¹¹ Les mécanismes devraient établir des critères qui définissent ce qu'est une réponse appropriée aux recommandations qu'ils adressent à un pays particulier. Il ne suffit pas, par exemple, d'envoyer simplement des copies de textes de lois sans expliquer en détail la manière dont ceux-ci sont appliqués dans la pratique. Les gouvernements qui ont reçu la visite d'un mécanisme thématique devraient être tenus de fournir par écrit des renseignements concernant les mesures prises pour donner effet aux recommandations formulées, et leurs réponses (ou absence de réponse) devraient être surveillées par le mécanisme et remises à l'ordre du jour de la Commission à chacune de ses sessions jusqu'à ce qu'une réponse complète et satisfaisante ait été reçue. Les gouvernements devraient accepter le prin-

cipe d'une seconde visite et de visites supplémentaires comme une mesure de suivi de routine tant que les violations persisteront et que les recommandations ne seront pas mises en oeuvre.

En ce qui concerne les missions sur le terrain, ces mécanismes se heurtent à une autre difficulté, qui est de rechercher au préalable le consentement du gouvernement concerné, même s'il est évident que la coopération des gouvernements est essentielle pour atteindre un résultat positif. Même lorsque le consentement est acquis, ils sont confrontés à un dilemme. Un rapport vigoureux et critique adressé à la Commission appelant l'attention voulue sur de graves problèmes de droits de l'homme peut compromettre une coopération future du gouvernement concernant, par exemple, l'organisation d'une visite de suivi, et effrayer d'autres gouvernements et les dissuader d'accepter de les inviter à visiter leur pays. Il se peut qu'au départ, les premiers gouvernements qui ont invité les mécanismes thématiques aient pu penser qu'un tel geste de bonne volonté et d'ouverture leur éviterait une condamnation plus sévère de la part de la Commission. Toutefois, les rapports de plus en plus critiques de certains des mécanismes thématiques ont provoqué la réticence de certains gouvernements à autoriser des visites; dans certains cas, un mécanisme thématique a, pendant plusieurs années, vainement essayé d'obtenir l'autorisation de visiter un pays particulier.

Dans leur Déclaration conjointe, les procédures spéciales ont fortement insisté sur les missions sur le terrain qui, comme elles le faisaient observer, leur fournissent, sur la réalité objective d'une

11) Déclaration et programme d'action de Vienne, partie II.A, par 15.

situation, des renseignements de première main, "essentiels pour établir une analyse et un rapport précis, lesquels servent également au mieux les intérêts des gouvernements concernés". Ils ont instamment demandé que les missions et un suivi approprié soient considérés comme des éléments faisant normalement partie de leur mandat. Là encore, il revient à la Commission d'apporter une reconnaissance formelle et un soutien politique sans faille aux missions initiales et de suivi effectuées sur le terrain en tant qu'élément essentiel du travail des mécanismes thématiques, et de leur fournir les ressources nécessaires à l'accomplissement de ces tâches. La Commission devrait montrer sa volonté d'exercer une pression sur les gouvernements qui s'opposent à une première visite ou à une visite de suivi, mais aussi donner beaucoup plus de poids à leurs rapports et recommandations. Les résolutions adoptées par la Commission dans le cadre du travail des mécanismes thématiques n'ont, jusqu'ici, jamais cité de pays en particulier, ce qui fait que les rapports des missions restent dans les tiroirs et que les recommandations adressées à des pays particuliers ne sont pas appuyées ou utilisées par la Commission. Aucune raison pratique ne s'oppose à ce qu'une résolution sur le travail des mécanismes thématiques mentionne les pays ayant reçu la visite d'un mécanisme ou même des situations qu'il a identifiées dans un pays comme étant particulièrement graves. Il peut s'avérer plus facile pour la Commission d'adopter des résolutions thématiques qui s'adressent à plusieurs pays plutôt qu'à un seul pays, en particulier dans les premières années qui suivent l'établissement d'une telle pratique.

Si les mécanismes pouvaient développer et renforcer cet aspect de leur tra-

vail, leurs rapports de mission pourraient contribuer à mobiliser l'attention de la Commission sur un pays particulier tout en faisant l'économie de l'inévitable et âpre bataille politique – souvent vouée à l'échec – visant à faire figurer un nouveau pays au titre du point de l'ordre du jour, plus conflictuel, qui traite des violations où qu'elles se produisent dans le monde. Dans certains cas, la Commission a déjà commencé à utiliser ces mécanismes de manière plus effective afin de contribuer à l'examen de situations dans un pays. En 1992, la menace d'une résolution sur le Sri Lanka, faisant suite à un rapport sévère du Groupe de travail sur les disparitions dans le cadre d'une mission effectuée dans ce pays, amena le gouvernement à accepter une visite de suivi. Ce consentement ne figurait que dans une déclaration du président de la Commission, mais il suffit néanmoins à obtenir que la situation au Sri Lanka figure à l'ordre du jour de la Commission. Cette situation se renouvela en 1993, cette fois-ci avec un engagement du gouvernement à recevoir une visite du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires. Formulées très tôt, une déclaration du président peut se substituer à une résolution et constituer un moyen utile d'obtenir le consentement d'un pays à accueillir la visite d'un ou de plusieurs mécanismes thématiques, ce qui, au moins, permettrait à la Commission de disposer d'un rapport sur la situation, l'année suivante. Toutefois, demeure également le risque qu'un gouvernement invite de manière injustifiée un mécanisme thématique aux seules fins d'éviter d'être condamné dans une résolution officielle, et de ne pas avoir à mettre en œuvre les recommandations qui lui sont faites. La Commission ne devrait, par conséquent, pas retarder indéfiniment le moment de

prendre des mesures plus sévères mais recourir aux déclarations du président s'il apparaît clairement que la situation n'a pas véritablement évolué.

Chaque mécanisme thématique en visite dans un pays ne peut, bien entendu, enquêter que sur un seul type de violation. Cela peut donner lieu à une évaluation assez peu équilibrée, en particulier dans des situations impliquant une variété de violations des droits de l'homme dont les causes et les conséquences peuvent être intimement liées. On pouvait espérer que les spécialistes des Nations Unies en matière de droits de l'homme n'adopteraient pas une approche indûment limitée, notamment devant des violations graves et flagrantes auxquelles ils peuvent être confrontés à l'occasion d'une visite, mais qui peuvent se situer hors du cadre de leur mandat.¹² A tout le moins, un mécanisme thématique pourrait faire une déclaration publique et lancer un appel aux organes pertinents de l'ONU pour qu'ils s'occupent de ces autres violations, en recommandant notamment au mécanisme thématique approprié de conduire une enquête urgente et d'adopter des mesures. A long terme, cette limitation pourrait être mieux prise en charge dans le cadre de visites conjointes ou consécutives effectuées par différents mécanismes thématiques. Cela nécessite une coopération étroite des mécanismes afin de présenter une vue d'ensemble complète et cohérente. Le fait que différentes évaluations concernant un pays soient divergentes dans leur contenu ou leur présentation peut être exploité en les opposant les unes aux autres, comme les Philippines ont tenté

de le faire en 1991, à la suite de la présentation à la Commission, à l'issue de deux visites distinctes effectuées dans ce pays, des rapports du Rapporteur spécial sur la torture et du Groupe de travail sur les disparitions, deux rapports plutôt différents dans leur tonalité, même si dans le fond, ils présentaient tous deux la même évaluation de la gravité de la situation.

Les visites conjointes, que les mécanismes eux-mêmes ont appelé de leurs vœux dans leur déclaration à la Conférence mondiale, ont été expérimentées avec succès dans le cas de l'ex-Yougoslavie. En nommant un rapporteur par pays pour l'ex-Yougoslavie, lors de sa toute première session spéciale tenue en 1992, la Commission avait demandé aux mécanismes thématiques pertinents sur la torture, les exécutions sommaires ou arbitraires, sur la détention arbitraire, et sur les personnes déplacées dans leur propre pays, d'entreprendre des missions conjointes avec le rapporteur concerné. Cette décision non seulement marqua le début des missions conjointes des mécanismes thématiques, mais fut également la première occasion où les mécanismes thématiques réalisèrent une collaboration aussi étroite et directe avec un rapporteur par pays. Jadis, ces mécanismes thématiques avaient tendance à ne pas visiter les pays qui faisaient l'objet d'un examen particulier de la part d'un rapporteur par pays (même s'ils s'étaient occupés de cas individuels dans lesdits pays). La procédure concernant l'ex-Yougoslavie a mis un terme à cette division quelque peu artificielle du travail et démontré que les mécanismes thématiques

12) De nombreux observateurs auraient souhaité voir (l'ancien) rapporteur spécial sur la torture réagir avec beaucoup plus de diligence et de fermeté lorsqu'un massacre fut perpétré en novembre 1992 à Dili (Timor oriental), alors qu'il se trouvait dans le pays dans le cadre d'une mission.

pouvaient être une source précieuse de connaissances spécialisées et faciliter une enquête plus approfondie sur la situation. Il est à espérer que, dans l'avenir, les mécanismes thématiques sauront ainsi collaborer plus étroitement les uns avec les autres et avec les rapporteurs par pays.

Il conviendrait également de donner aux mécanismes thématiques les ressources humaines et matérielles qui leur permettraient de mener sérieusement leurs enquêtes lorsqu'ils effectuent des visites sur le terrain. Ils devraient pouvoir, s'ils le jugent nécessaire dans le cadre de leurs missions, s'attacher les services de spécialistes, tels qu'experts légistes ou médicaux, ou de personnes ayant une expérience dans le traitement et le conseil de victimes de viols et autres traumatismes. Là encore, les mécanismes ont, dans le cas de l'ex-Yougoslavie, fait appel aux connaissances spécialisées d'experts médicaux et légistes dans le cadre de leurs enquêtes sur le terrain.

Dans certains cas, les mécanismes thématiques peuvent aider la Commission à s'attaquer à un plus large éventail de problèmes relatifs à la protection des droits de l'homme dans le cadre de leur mandat. Par exemple, lorsque la Commission a pour la première fois examiné la question des représailles dont faisaient l'objet les individus et les groupes voulant faire appel aux procédures des Nations Unies ou contacter les représentants de l'ONU, elle a demandé aux mécanismes

thématiques de prendre des mesures propres à empêcher ces actes, et de réserver à cette question une place particulière dans leurs rapports.¹³ Le Groupe de travail sur les disparitions a même élaboré une procédure d'urgence spéciale pour faire face à ce type de cas. Plus récemment, il a été demandé aux mécanismes thématiques d'accorder une attention particulière aux violations des droits de l'homme spécifiquement dirigées contre les femmes.¹⁴ Pour que la protection des femmes soit entièrement intégrée à l'ensemble du programme pour les droits de l'homme, il sera important que tous les mécanismes thématiques continuent d'oeuvrer dans ce sens, même s'il est désigné un nouveau Rapporteur spécial sur la violence à l'égard des femmes. La Commission doit toutefois éviter d'engendrer une situation telle que les mécanismes seront submergés par des questions particulières et des tâches accessoires qui pourraient finir par les détourner de leur mission première et des priorités qu'ils se sont fixés. Ces tâches particulières doivent également toujours s'accompagner des ressources humaines et matérielles nécessaires pour leur accomplissement.¹⁵

Les recommandations générales formulées par les mécanismes thématiques concernant les mesures que devraient prendre tous les gouvernements pour lutter contre et empêcher la répétition des violations des droits qui sont de leur ressort ont, au cours des années, également

13) Résolution 1990/76 de la Commission.

14) Résolution 1993/46 de la Commission.

15) Une initiative de 1990 émanant du Pérou et de la Colombie a également amené la Commission à demander formellement aux procédures spéciales d'accorder une attention particulière aux activités des groupes armés et des trafiquants de drogue en ce qui concerne la jouissance des droits de l'homme. Certains gouvernements avaient protesté, disant que ces mécanismes avaient pour mission de veiller au respect par les Etats de leurs obligations internationales, et qu'il était à craindre que le fait d'accorder une attention excessive aux entités autres que les Etats les détournerait de cette mission.

fini par constituer un important corps de mesures et de garanties pratiques en matière de protection de ces droits fondamentaux, et devraient servir de principes directeurs pour tous les gouvernements. Lors de sa dernière session, la Commission des droits de l'homme a demandé la publication annuelle de toutes les conclusions et recommandations générales des mécanismes thématiques.¹⁶ Une telle publication constituerait une source additionnelle de garanties pratiques qui viendraient compléter les règles et normes déjà adoptées par les Nations Unies dans la protection de certains droits, et pourrait fournir une orientation spécialisée utile quant aux moyens d'appliquer plus efficacement ces règles et normes en vigueur. L'ONU pourrait s'en servir dans le cadre de ses programmes de services consultatifs et d'assistance technique, y compris en matière de formation des responsables de l'application des lois et autres agents de la fonction publique, ainsi que dans le cadre de la formation du personnel de l'ONU tel que le personnel civil employé dans des opérations de maintien de la paix. Cette publication pourrait également s'avérer d'une grande utilité pour le travail des autres experts des Nations Unies comme les rapporteurs par pays ou les organes de suivi des traités.

Mécanismes par pays

Parmi ces mécanismes, celui qui fait figure de pionnier est le Groupe spécial d'experts sur l'Afrique australe, créé en 1967 pour s'occuper des problèmes multiples posés par l'*apartheid*. Elle est la seule de ces procédures à se rapporter à

une région plutôt qu'à un seul pays, et constitue, d'une certaine façon, un mécanisme à part, distinct des autres rapporteurs et experts par pays étudiés ici. Le Groupe spécial d'experts fut suivi, en 1975, du Groupe de travail sur le Chili qui devint plus tard un rapporteur spécial unique. Il n'existe actuellement aucun autre groupe de travail chargé d'examiner la situation dans un pays et la pratique générale en matière de procédures spéciales concernant des pays particuliers a été de nommer des mécanismes unipersonnels comme rapporteurs ou experts.

Au milieu des années 1980, on observait une réticence marquée à nommer de nouveaux rapporteurs par pays. Cette tendance fut rompue en 1989 avec la nomination d'un Rapporteur spécial sur la Roumanie qui, à l'époque, était encore sous la dictature du Président Ceaucescu et se trouvait très isolée alors que le changement politique prenait son élan en Europe de l'Est. Depuis lors, la Commission s'est montrée plus disposée à utiliser cette pratique et un certain nombre de nouveaux rapporteurs par pays ont été nommés, même si certaines situations des droits de l'homme des plus graves échappent encore à ce type de procédures. Actuellement, outre le Groupe de travail sur Afrique australe, des rapporteurs par pays ou experts ont été nommés pour étudier la situation dans les pays suivants: Afghanistan, Cuba, Salvador, Guinée équatoriale, Haïti, Iran, Irak, Myanmar, Soudan, les Territoires occupés par Israël et l'ex-Yougoslavie.

Les rapporteurs et les experts par pays sont généralement nommés par voie de résolutions adoptées en vertu de la procédure dite publique de la Commission

16) Résolution 1993/47 de la Commission.

des droits de l'homme, établie par la résolution 1235 (XLII) du Conseil économique et social, aux termes de laquelle les situations impliquant des violations des droits de l'homme où qu'elles se produisent dans le monde peuvent faire l'objet d'un débat public. La nomination de ces experts par pays ne constitue en aucune façon une attitude impartiale et objective des Nations Unies face aux graves situations des droits de l'homme partout dans le monde. Il s'agit d'une procédure fortement politisée que les gouvernements incriminés tentent désespérément d'éviter et qui donne souvent lieu à la nomination d'experts pour des pays dont l'influence internationale est faible et qui ont peu d'alliés puissants. La Commission a fermé les yeux pendant de nombreuses années sur les violations des droits de l'homme perpétrées de la manière la plus brutale et massive par l'Iraq jusqu'en 1991, date à laquelle, suite à la condamnation par l'ensemble de la communauté internationale de l'invasion du Koweït par l'Iraq, elle se décida à nommer, lors d'une de ses sessions, un rapporteur spécial distinct chargé d'examiner les violations commises par le gouvernement irakien dans le Koweït occupé. La politisation ouverte de cette procédure en constitue l'une des principales faiblesses. Elle empêche de nommer des rapporteurs par pays pour examiner des situations qui réclament l'attention de la communauté internationale; elle peut mener à des décisions ouvertement absurdes de ne plus examiner la situation dans des pays dans le cadre de cette procédure bien que les violations n'y aient pas

cessé; elle peut également aboutir au fait que des rapporteurs par pays soient maintenus à leur poste alors qu'un autre type d'action pourrait s'avérer plus approprié. Tous ces éléments contribuent à discréditer la Commission et les Nations Unies aux yeux du public et à diminuer sa confiance dans la capacité de ces organisations à résoudre concrètement les problèmes relatifs aux droits de l'homme.

Le caractère apparemment arbitraire de la nomination des rapporteurs dans le cadre de la procédure publique est exacerbé par le fait que la procédure publique n'indique pas en réalité tous les pays à l'égard desquels la Commission a pu nommer des rapporteurs. Le débat public sur les situations dans un pays est conduit parallèlement à la procédure confidentielle "1503" dans le cadre de laquelle d'autres situations dans un pays sont examinées par les Etats membres de la Commission en séance privée, à laquelle est généralement invité un représentant du pays concerné par la procédure pour répondre directement aux questions. Une gamme d'options s'ouvrent à la Commission, au moyen desquelles elle peut prendre des mesures supplémentaires dans le cadre de la procédure "1503"; au nombre de ces options, la Commission a parfois nommé un rapporteur par pays, généralement après avoir constaté que la situation n'a pas évolué après un certain temps et que le gouvernement concerné n'a fait preuve d'aucune volonté sérieuse de coopération.¹⁷ Même s'il est caractéristique que la nomination imminente d'un rapporteur par pays dans le cadre de la procédure

17) La Commission examine, dans le cadre de la procédure 1503, les situations dans les pays qui lui sont transmises par sa Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, situations qui, selon la Commission, révèlent

(suite p. 48)

"1503" devienne rapidement un secret de polichinelle, il s'agit en principe d'une démarche confidentielle. Celle-ci n'est pas rendue publique par la Commission et l'ONU ne divulgue pas officiellement l'identité de l'expert dont les rapports restent des documents confidentiels.¹⁸ Cela débouche sur une situation absurde où les ONG, qui en général n'ignorent rien de l'expert, ne peuvent établir aucun contact officiel avec lui ou elle, lui fournir officiellement des renseignements précieux ou lui exposer la situation avant que les missions ne soient dépêchées sur le terrain dans le pays concerné, et n'ont pas accès aux rapports établis sur le pays en question. Si la Commission juge qu'une situation est suffisamment grave dans un pays au point de commander la désignation d'un expert, alors elle devrait systématiquement faire passer l'examen de telles situations en séance publique, au titre de la procédure 1235, et déclarer ouverte et publique cette désignation.

Dans certains cas, la Commission a fait passer l'examen de la situation dans un pays de la procédure confidentielle à la procédure publique, mesure qui est gé-

néralement perçue comme un renforcement de la critique internationale à l'égard de la performance du pays concerné en matière de droits de l'homme. Comme on l'a vu dans le cas de l'Albanie, dont l'examen de la situation fut transféré à la procédure publique en 1988, après quatre ans d'examen sous la procédure 1503, une telle décision ne s'accompagne pas nécessairement de la nomination d'un rapporteur par pays. Cependant, lorsqu'un rapporteur par pays est déjà en place dans le cadre de la procédure confidentielle, il serait souhaitable qu'en passant à la procédure 1235, le mandat du rapporteur soit reconduit (qu'il s'agisse ou non de la même personne qui poursuive le travail), comme cela a été le cas lorsque le Myanmar et le Soudan furent transférés à la procédure publique, respectivement en 1992 et 1993.

Que ces experts, chargés d'examiner la situation dans un pays dans le cadre de la procédure 1235, soient appelés rapporteurs spéciaux, représentants spéciaux ou même experts indépendants, ces différences de terminologie ne sont rien d'autre que l'illustration des sensibilités

17) (suite)

"l'existence indubitable d'un ensemble de violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme qui requiert l'examen de la Commission". Après étude, la Commission décide soit de ne plus examiner la situation dans un pays dans le cadre de la procédure, soit de la laisser en instance jusqu'à l'année suivante, soit de prendre des mesures supplémentaires. La résolution 1503 (XLVIII) du Conseil économique et social, qui institue cette procédure, ne prévoit que deux possibilités: faire passer le dossier à la procédure publique pour un "examen approfondi" de la situation ou nommer un comité ad hoc chargé de mener une enquête confidentielle avec le consentement de l'Etat concerné. Dans la pratique, toutefois, la Commission a utilisé une variété de mesures, consistant entre autre à nommer à titre confidentiel un rapporteur par pays chargé d'enquêter et de faire rapport à la Commission, ou à demander au Secrétaire général d'établir des contacts avec le gouvernement concerné.

- 18) A chaque session de la Commission, le président donne lecture de la liste complète des pays dont la situation a été examinée par la Commission au cours de la session au titre de la procédure 1503, et indique les pays qui ne font plus l'objet de cette procédure. A partir de ces indications, on peut savoir quels pays sont maintenus dans le cadre de la procédure mais en dehors de cela, aucune déclaration publique n'est faite concernant les mesures supplémentaires qui auraient été prises par la Commission à l'égard de ces situations.

politiques qui déterminent la décision initiale de nommer un expert pour un pays, décision que les gouvernements considèrent pour le moins comme une des mesures les plus sévères et les plus conflictuelles de la Commission pour lutter contre les violations des droits de l'homme dans un pays donné. Ces appellations visaient à indiquer divers degrés de gravité de la situation examinée, mais en réalité, leur différence est insignifiante.¹⁹ Des experts par pays ont également été nommés au titre du point de l'ordre du jour relatif aux services consultatifs, lequel introduit effectivement une distinction plus importante quant au mandat et aux tâches de l'expert. Cette pratique, qui sera discutée plus loin, tend également à estomper de plus en plus la démarcation entre l'enquête critique sur de graves violations des droits de l'homme dans le cadre de la procédure 1235 et la fourniture de services consultatifs et d'une assistance technique dans le domaine des droits de l'homme.

A l'exception notable du nouveau Rapporteur spécial pour les Territoires occupés par Israël,²⁰ l'usage a toujours voulu que les rapporteurs par pays ne soient nommés que pour un mandat d'une année, même si, dans certains cas, leur mandat a été successivement renouvelé pendant des années (les rapporteurs spé-

ciaux pour l'Afghanistan et pour l'Iran sont en place depuis 1984). A la différence des mécanismes thématiques, dont le renouvellement des mandats est devenu automatique, cette pratique a rendu les rapporteurs par pays beaucoup plus vulnérables au climat politique qui prévaut chaque année, et donné lieu à quelques substitutions de poste inexplicables et annulations de mandat prématurées, même dans des pays où la situation des droits de l'homme demeure extrêmement grave ou au moins remarquablement fragile. Ce n'est qu'en 1990, par exemple, que l'expert pour Haïti a finalement vu son mandat promu, passant du statut d'expert des services consultatifs à une véritable fonction d'enquête au titre de la procédure 1235. L'année suivante, la fonction fut dévaluée et Haïti réintégra le cadre des services consultatifs sept mois avant le coup d'Etat qui renversa le Président Aristide, avant de passer à nouveau au mandat de rapporteur spécial en 1992.

A l'instar des mécanismes thématiques, le mandat des rapporteurs par pays est généralement formulé de façon plutôt vague et suit la même démarche demandant au rapporteur de conduire une étude approfondie sur la situation en question. Malgré quelques différences dans la formulation de leur mandat, les

19) La nomination d'un "rapporteur" par pays a été comprise comme indiquant le degré de gravité le plus élevé concernant une situation des droits de l'homme, la nomination de "représentants" et d'"experts" par pays étant habituellement considérée comme impliquant respectivement un degré de gravité décroissante. La nomination de nouveaux rapporteurs et experts par pays est presque toujours très difficile de nombreux gouvernements étant totalement opposés à une telle mesure, soit pour protéger un allié, soit par refus du principe de peur d'être les prochaines victimes ainsi exposées à la censure. Ces différences d'appellation ne reflètent par conséquent pas la réalité objective de la situation des droits de l'homme en question mais sont davantage le résultat du délicat processus de négociation nécessaire pour parvenir à un consensus ou au moins à un vote majoritaire en faveur de la nomination d'un nouvel expert par pays.

20) Le rapporteur spécial nommé en 1993 dispose, à titre exceptionnel, d'un mandat prévu pour durer "jusqu'à la fin de l'occupation par Israël de ce territoire".

tâches des rapporteurs sont en pratique fondamentalement similaires. Même s'il est demandé aux rapporteurs par pays d'accorder une attention particulière aux violations qui ont été rapportées comme constituant un sujet particulier de préoccupation dans un pays (le mandat du rapporteur en ex-Yougoslavie est, à ce jour, un des plus élaborés et spécifiques), l'on attend d'eux qu'ils enquêtent et rendent compte de la situation globale des droits de l'homme dans le pays concerné, et formulent des recommandations au gouvernement concernant les voies et moyens de résoudre les problèmes relatifs aux droits de l'homme et d'empêcher d'autres violations. Toutefois, il existe des différences considérables quant à leur approche et leur méthode de présentation des rapports. Il n'existe pas de contrôle de qualité effectif qui garantisse une cohérence fondamentale des méthodes et l'on a observé de grandes différences en ce qui concerne la compétence des rapporteurs ainsi que leur impartialité et leur indépendance. La Commission n'a fait montre d'aucune volonté de s'occuper objectivement de ces incohérences et, en fait, ce sont généralement les rapporteurs les plus compétents auxquels il est précisément reproché d'être trop efficaces (entendez trop critiques). Il conviendrait de définir et d'appliquer systématiquement des principes de base sur l'approche à adopter, le champ d'action de leur mandat, la méthodologie de travail et la présentation des rapports, et la Commission devrait être prête à s'occuper plus directement des problèmes posés par un manque d'indépendance ou une absence de compétence de ses rapporteurs.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les rapporteurs reçoivent et analysent des renseignements provenant de diverses sources, essentiellement autres que les gouvernements, et conduisent des mis-

sions sur le terrain au cours desquelles ils peuvent rencontrer non seulement des représentants du gouvernement concerné, mais également des ONG, des victimes de violations des droits de l'homme, des représentants des églises, de la profession juridique, du pouvoir judiciaire et d'autres organisations. Il devient de plus en plus courant qu'on demande à ces rapporteurs de présenter un rapport annuel intérimaire à l'Assemblée générale ainsi qu'un rapport complet à la Commission des droits de l'homme. Cette démarche permet de maintenir la pression sur un gouvernement en mobilisant deux fois par année l'attention de la communauté internationale sur la situation en question, y compris au moyen d'une résolution de l'ONU visant un pays particulier.

Les missions sur le terrain, généralement envoyées deux fois par année dans le pays concerné pour permettre la préparation et la présentation de rapports les plus récents, respectivement à l'Assemblée générale et à la Commission, sont depuis longtemps acceptées comme un élément essentiel de leurs méthodes de travail. Cependant, bien que des pays comme Cuba, et plus récemment l'Iran, aient été critiqués à l'Assemblée générale et à la Commission pour avoir refusé d'accueillir de telles missions, aucune autre mesure n'a été prise par ces deux instances pour lutter contre ce défaut flagrant de coopération avec l'ONU. En dehors de ces missions sur le terrain, la collecte d'informations par les rapporteurs est plutôt passive et repose largement sur des documents écrits. Même si certains d'entre eux ont organisé à Genève des séances d'information avec les ONG et d'autres entités venues apporter des informations pertinentes, ils n'ont généralement pas les moyens d'inviter des contacts potentiels à Genève ou de rendre visite à des communautés de ré-

fugiés ou d'exilés qui pourraient constituer de précieuses sources de renseignements. Il est particulièrement important qu'ils puissent élargir l'éventail de leurs sources d'information lorsque l'accès à un pays leur est refusé ou lorsque leurs contacts à l'intérieur d'un pays répressif sont réticents à l'idée de leur parler ouvertement dans le cadre d'une mission sur le terrain. La réalité de ce problème est illustrée dans un récent rapport du Rapporteur spécial sur le Soudan, qui a appelé l'attention sur les représailles et le harcèlement dont avaient été victimes certaines personnes qu'il avait rencontrés lors de sa première visite dans ce pays.²¹

Les rapporteurs par pays ne se sont pas, de manière générale et systématique, occupés de cas individuels et n'ont, par conséquent, développé aucun type de procédures d'urgence, bien qu'ils puissent faire rapport sur des cas à titre d'exemple. Il y a eu un nombre très limité de circonstances exceptionnelles où un rapporteur a pris la décision d'examiner des cas particulièrement graves en s'adressant au gouvernement concerné, exerçant ainsi une sorte de rôle de "bons offices", mais cette démarche n'a jamais été développée ou rendue publique. Il pourrait être utile que les rapporteurs par pays adoptent plus souvent ce type d'approche de "bons offices" dans des cas graves, en particulier dans la mesure où, à la différence des mécanismes thématiques dont l'action est globale, leurs contacts avec les gouvernements seront beaucoup plus fréquents.

La plupart des gouvernements faisant l'objet de ce type d'examen international tendent à mobiliser leurs énergies afin de mettre un terme au mandat du rapporteur. Il est extrêmement rare de trouver un gouvernement qui soit véritablement disposé à mettre sérieusement en oeuvre les recommandations du rapporteur. A l'instar des mécanismes thématiques, les rapporteurs comptent largement sur la Commission pour exercer une pression politique sur les gouvernements récalcitrants. Cependant, trop souvent, la réponse de la Commission est plus tributaire d'autres facteurs que du contenu des rapports par pays. Par ailleurs, le rôle de protection quotidienne joué par un rapporteur par pays, qui n'effectue qu'un séjour de quelques semaines dans le pays et n'enquête pas activement sur des cas individuels, est nécessairement extrêmement limité. L'efficacité du système de rapporteurs par pays en matière de protection des droits de l'homme s'obtient plutôt par la surveillance étroite de la situation particulière dans un pays et par son maintien à l'ordre du jour de la Commission et de l'Assemblée générale. Cette démarche assure la publicité, la pression et le blâme de la communauté internationale, lesquels peuvent, avec le temps, contribuer à amener des changements politiques ou autres pouvant avoir un effet de correction sur la situation des droits de l'homme.

Compte tenu de l'évolution rapide des opérations que l'ONU effectue sur le terrain dans le cadre de ses activités de maintien de la paix, dont certaines ont

21) Doc. ONU A/48/601 de novembre 1993, paras 55 et ss. Il relate le cas d'un prêtre qui, après avoir rencontré le rapporteur, a été détenu pendant cinq heures dans les locaux des services de sécurité à Khartoum et s'est entendu dire: "fais attention, le rapporteur spécial est encore ici pour l'instant, mais il s'en va dans deux semaines alors que toi, tu restes ici".

intégré un élément de suivi de la situation des droits de l'homme, un certain nombre de rapporteurs par pays ont commencé à formuler des propositions visant à installer des agents de surveillance et du personnel sur le terrain comme moyen d'ajouter une composante de protection plus directe et efficace à leur travail, ainsi que comme moyen plus complet de collecte des informations. Le Rapporteur spécial pour l'ex-Yougoslavie dispose d'une équipe basée sur le territoire et aussi bien l'Assemblée générale que la Commission ont approuvé la demande faite par le Rapporteur spécial sur l'Iraq d'installer des agents de surveillance sur le terrain. Cependant, l'Iraq a, de nombreuses reprises, clairement exprimé son opposition absolue à une telle proposition et l'ONU n'a encore réalisé aucun progrès dans leur déploiement. Le développement de telles opérations de surveillance sur le terrain en vue de coopérer avec le rapporteur de la Commission sous l'autorité du Centre pour les droits de l'homme et en marge des opérations de maintien de la paix autorisées par le Conseil de sécurité, sera probablement extrêmement lent à aboutir, même si les bases ont pu être jetées. Dans leur Déclaration conjointe, ces mécanismes ont plaidé en faveur de l'installation d'agents de surveillance sur le terrain, mais leur proposition d'inclure dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne une recommandation visant à déployer, lorsque cela est nécessaire, des spécialistes de l'ONU chargés des droits de l'homme sur le terrain fut radicalement rejetée. La recommandation qui a été retenue propose d'affecter ces spécialistes aux bureaux régionaux de l'ONU, mais uniquement dans le but de diffuser l'informa-

tion ou d'offrir une assistance technique et seulement si l'Etat concerné le demande. Aucune activité de surveillance, de collecte d'information ou d'enquête n'est envisagée dans cette recommandation.²²

Jusqu'ici, les plus vastes et novatrices opérations sur le terrain élaborées par l'ONU dans le domaine des droits de l'homme ne l'ont jamais été dans le cadre du programme pour les droits de l'homme. Elles ont toujours été le fait du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale, soit comme un élément d'une plus vaste opération de maintien de la paix comme ce fut le cas au Salvador (ONUSAL) et au Cambodge (APRONUC), soit comme des missions civiles d'observation comme celles qui ont été établies pour Haïti (MICIVIH) et l'Afrique du Sud (UNOMSA). En réalité, ces opérations dans le domaine des droits de l'homme ont été établies et ont fonctionné sans lien ou rapport direct avec le programme des Nations Unies pour les droits de l'homme, ses experts ou même le Centre pour les droits de l'homme. Non seulement les organes des droits de l'homme des Nations Unies devraient être plus activement impliqués dans l'élaboration et l'exécution des composantes des droits de l'homme des opérations de maintien de la paix, mais ils ont également un rôle particulièrement important à jouer lorsque s'achève une opération de maintien de la paix et que la situation politique et des droits de l'homme peut encore être extrêmement fragile et qu'il peut être nécessaire d'adopter des mesures visant à mettre en place et à renforcer des institutions pour la protection des droits de l'homme. Les procédures spéciales ont indiqué dans leur Déclaration conjointe

22) Déclaration et Programme d'action de Vienne, Partie II.A, par 7.

qu'elles pourraient constituer une précieuse source d'information et d'expérience "en proposant des solutions globales, en particulier dans les processus de négociation relatifs à des situations de conflit interne". C'est cependant avec une difficulté considérable que la Conférence mondiale reconnut finalement le rôle important des composantes droits de l'homme dans les opérations de maintien de la paix et recommanda au Secrétaire général de "tenir compte des rapports, de l'expérience et des capacités du Centre pour les droits de l'homme et des mécanismes de protection de ces droits...".²³ Toutefois, on constate de la part des organes politiques des Nations Unies beaucoup de réticence à laisser les organes des droits de l'homme jouer un rôle significatif dans les opérations de maintien de la paix.

La Commission est elle-même encore très incertaine quant au rôle qu'elle va jouer dans le cadre de ces opérations, mais elle a commencé à demander la nomination de spécialistes des droits de l'homme pour travailler au sein des opérations de maintien de la paix sans être intégrés aux structures formelles des dites opérations. En ce qui concerne le Salvador et la Somalie, la Commission a demandé au Secrétaire général, respectivement en 1992 et 1993, de désigner un expert indépendant pour travailler dans le cadre des opérations de maintien de la paix en cours dans ces pays. Au Cambodge, la Commission avait à envisager des mesures visant à maintenir la surveillance de la situation des droits de l'homme alors que la principale opération de maintien

de la paix s'apprêtait à quitter le pays, le calendrier des élections étant arrêté. Elle n'avait pas nommé un rapporteur spécial bien que cette mesure avait été expressément envisagée dans les accords qui avaient présidé à la création de l'APRONUC, mais là encore, elle en appela au Secrétaire général pour nommer un représentant chargé de coordonner une présence de l'ONU, et au Centre pour les droits de l'homme pour mettre en oeuvre un programme de services consultatifs dans ce pays. Le travail du Rapporteur spécial de la Commission pour Haïti s'est poursuivi en 1993, même après que la mission civile, sans précédent, mise sur pied par l'Assemblée générale pour suivre la situation des droits de l'homme sur le terrain, soit entrée en action.²⁴

Même si ces mesures ne répondent pas correctement à la nécessité d'associer beaucoup plus étroitement, et dès le début, les organes des droits de l'homme des Nations Unies et le Centre pour les droits de l'homme aux aspects des opérations de maintien de la paix relatifs aux droits de l'homme, ainsi qu'à la conception et à la mise en oeuvre des composantes droits de l'homme de telles opérations, elles constituent essentiellement un premier pas important en vue de combler le fossé et, en particulier, un moyen de continuer à focaliser l'attention de la communauté internationale sur la situation des droits de l'homme après qu'il soit mis fin à la principale opération de l'ONU. Bien que la Commission semble privilégier les experts nommés par le Secrétaire général plutôt que les rappor-

23) Déclaration et Programme d'action de Vienne, Partie II.E, par 97.

24) Le retrait de cette opération était prévu pour octobre 1993 et c'est à ce moment que la situation des droits de l'homme et de la sécurité s'est détériorée et que les accords politiques ont commencé à voler en éclats.

teurs classiques que la Commission désigne elle-même, le lien est établi à travers leur fonction de présentation de rapports à la Commission et par le fait que le Centre pour les droits de l'homme est impliqué. Toutefois, le rapport des experts sur le Cambodge et sur la Somalie sont présentés au titre du programme des services consultatifs²⁵ et le sens des deux résolutions de la Commission demandant leur nomination ressortissent davantage du domaine de la fourniture d'assistance que de celui de la surveillance et de l'enquête, bien que la Commission ait effectivement recommandé la mise en place d'un bureau des droits de l'homme comme élément de l'opération en Somalie, ONUSOM II. En ce qui concerne le Salvador, pays pour lequel un rapporteur de la Commission avait été nommé précédemment, il est intéressant que l'expert dispose effectivement d'un mandat général qui lui permette de superviser la mise en oeuvre par les parties des recommandations de l'ONUSAL et des autres organes concernés. Dans le cas de la Somalie, c'est le Secrétaire général qui avait proposé d'accorder à l'expert un rôle de surveillance plus directe. Dans son rapport d'août sur l'ONUSOM II, le Secrétaire général a énoncé un certain nombre de nouvelles mesures visant à renforcer la protection des droits de l'homme en Somalie, et proposé que l'expert joue un rôle de médiateur en rapport avec les programmes adoptés pour remettre en marche le système judiciaire, les prisons et la police. Toutefois, la mise en oeuvre de ces mesures commence à

peine et le premier rapport de l'expert, qui n'a pas encore visité la Somalie, semble indiquer qu'il est quelque peu désorienté, ne sachant pas quel devrait être son rôle. Il recommande de dépêcher une équipe de spécialistes pour suivre la situation des droits de l'homme dans le pays et conclut qu'il est prématuré de proposer des services consultatifs dans le climat actuel. Il suggère, si la situation ne s'améliore pas, de mettre fin à son mandat ou d'en changer la nature.²⁶

Une réflexion théorique plus approfondie, une clarification des objectifs et un calendrier pratique doivent nécessairement entrer en compte dans la formulation des rôles et mandats de ces experts engagés dans les opérations de maintien de la paix à la demande de la Commission. Il importe qu'une bonne coordination et coopération existent entre les membres des opérations et les experts. Il est important d'éviter que le travail des experts fasse double emploi avec le rôle d'enquête de l'opération elle-même ou qu'ils soient utilisés, là où il n'existe pas, en lieu et place d'un élément de suivi de la situation des droits de l'homme sur le terrain, élément qui devrait être partie intégrante des structures formelles de l'opération. La Commission ne doit toutefois pas perdre de vue la nécessité de définir une fonction de contrôle comme un élément de leur mandat, lorsque cela est nécessaire, en particulier après la fin de l'opération principale. Etant indépendants de l'opération principale, ces experts peuvent avoir un rôle utile à jouer dans la formation et le suivi du person-

25) La Commission n'est pas parvenue à s'accorder sur la question de savoir si le rapport de l'expert chargé d'étudier la situation en El Salvador devait être examiné au titre des services consultatifs ou dans le cadre du point relatif aux violations; la décision sur la question est reportée à la session de 1994.

26) Doc. ONU A\48\510, octobre 1993.

nel de l'ONU; par exemple, de sérieuses questions, qui méritent enquête, ont été récemment soulevées concernant l'usage mortel de la force par les soldats de l'ONU en Somalie et le fait que l'ONUSOM ait gardé des personnes en détention sans aucune garantie juridique ou autres. Il peut également être nécessaire que les experts assurent une supervision et une gestion des services consultatifs et de l'assistance technique, mais il est plus plausible que cela ait lieu dans les dernières phases d'une opération ou même après que celle-ci ait quitté le pays, laissant aux experts le soin de formuler des politiques permettant à l'ONU de continuer de jouer un rôle approprié dans la période post-confliktuelle.

La dilution de la protection et la fourniture d'une assistance, qui constituent aujourd'hui un problème potentiel dans le cadre du maintien de la paix, ont pendant un certain temps créé une confusion autour du rôle traditionnel des rapporteurs par pays. Le programme de services consultatifs, qui a pour vocation d'offrir des conseils et une assistance technique dans le domaine des droits de l'homme, s'appuie sur la coopération et la volonté des gouvernements d'engager les réformes et les changements pour lesquels ils demandent des conseils et une assistance. Il est perçu comme un mécanisme non antagoniste et non répressif mais comme un mécanisme dont l'utilisation par les gouvernements doit être saluée et encouragée. Le résultat est que, en ce qui concerne la situation dans certains pays à l'égard desquels il est apparu impossible de rassembler aux Nations Unies un soutien politique suffisant pour leur imposer des mesures plus sévères telles que la nomination d'un rapporteur par pays, la Commission a parfois eu recours à l'envoi d'un expert dans ces pays, au titre de ce programme, avec

la seule mission de conseiller le gouvernement et de l'aider dans ses efforts. Les critiques de plus en plus nombreuses soulevées par cette pratique à l'égard de pays dans lesquels existent de très graves problèmes de droits de l'homme ont abouti à une solution de compromis qui donne aux experts pour un pays chargés de fournir des services consultatifs à la fois un mandat de surveillance des droits de l'homme et un mandat de présentation de rapport plus larges. Cette sorte de double mandat qui a été adoptée semblerait être intrinsèquement incompatible dans la mesure où l'on demande à l'expert d'être à la fois un enquêteur critique et un conseiller amical. C'est également une solution qui encourage les gouvernements à demander des services consultatifs, non pas dans le but de s'engager véritablement à améliorer la protection des droits de l'homme, mais simplement pour éviter que la Commission ne les condamne plus sévèrement en désignant un rapporteur par pays au titre de la procédure 1235.

Cette technique a été utilisée plusieurs fois dans le cas de la Guinée équatoriale, du Guatemala et de Haïti. Le fait de nommer un expert avec un mandat d'enquête signifie que des informations généralisées et souvent alarmantes sont parvenues à la Commission concernant la situation des droits de l'homme dans ces pays, informations qui, au moins dans les cas de Haïti et de la Guinée équatoriale, ont eu l'effet de sortir finalement ces pays du programme de services consultatifs et de les inscrire au titre de la procédure 1235, plus appropriée, avec la nomination d'un rapporteur par pays. Le Guatemala, quant à lui, est resté dans le cadre du programme de services consultatifs, ce qui n'empêche pas que, depuis quelques années, la Commission laisse ouvert, à la fin de chaque session, le point

de l'ordre du jour sous lequel le rapport de l'expert sur le Guatemala pourrait être examiné lors de la session suivante. Il est certes important que la situation des droits de l'homme soit dûment tenue en compte au moment de proposer des services consultatifs et une assistance technique. Une telle évaluation devrait toutefois être faite avant que l'assistance ait été accordée. Elle devrait être confiée à un expert par pays auquel il serait donné le mandat, clairement défini, d'enquêter et de faire rapport sur l'ensemble de la situation des droits de l'homme et sur l'opportunité ou non d'accorder les services consultatifs dans ces conditions. S'il apparaît évident que la situation des droits de l'homme est suffisamment grave pour commander une surveillance continue, cette tâche serait confiée à un rapporteur par pays dont le rôle et le mandat seraient distincts des services et de l'assistance que les Nations Unies pourraient également juger nécessaire d'offrir.

Evolution future des procédures spéciales

La Conférence mondiale a accordé peu de place au système des procédures spéciales, mais compte tenu du mauvais climat politique qui a assombri la Conférence dès le départ, cette place était presque certainement avantageuse de leur point de vue. La Déclaration et le Programme d'action de Vienne ne leurs consacrent qu'un tout petit paragraphe, sans retenir un seul des nouveaux éléments contenus dans leur Déclaration conjointe, si ce n'est l'approbation nuancée des réunions périodiques ordinaires:

"La Conférence mondiale sur les droits de l'homme souligne qu'il importe de préserver et de renforcer le système de procédures spéciales: rapporteurs, représentants, experts et groupes de travail de la Commission des droits de l'homme et de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, afin de leur permettre de remplir leurs mandats dans tous les pays du monde, en leur fournissant les ressources humaines et financières nécessaires. Des réunions périodiques devraient permettre d'harmoniser et de rationaliser le fonctionnement de ces procédures et mécanismes. L'entière coopération de tous les Etats est demandée à cet égard."²⁷

Il ne pouvait y avoir plus claire indication de la volonté de nombreux gouvernements, en particulier ceux qui figurent dans leurs rapports, d'éviter à tout prix toute mesure qui pourraient les renforcer en adoptant des méthodes de travail plus souples et plus efficaces et en les inscrivant dans un cadre institutionnel plus solide au sein du système des Nations Unies. De surcroît, en mettant en avant les tensions profondes et fondamentales qui ont entouré l'action internationale en faveur de la protection des droits de l'homme, et en braquant le feu des projecteurs sur le mécanisme des droits de l'homme, il est possible que la Conférence mondiale ait en fait cherché à affaiblir ces mécanismes. On ne doit certainement pas au hasard le fait que ce soit à la session de la Commission de 1993, réunie immédiatement avant les difficiles et conflictuelles discussions préparatoires de la Conférence, qu'une ré-

27) Déclaration et Programme d'action de Vienne, partie II.E, par 95.

solution fut adoptée appelant l'attention sur la prolifération des mécanismes internationaux et invitant les Etats membres à fournir des renseignements et des rapports à ce sujet.²⁸ La résolution demandait la présentation à la session de 1994 d'un rapport décrivant notamment tous les mandats originaux des mécanismes établis en vertu de traités et des mécanismes non conventionnels, les normes internationales sur lesquelles les mécanismes non conventionnels fondaient leur action; leurs règles de procédures et conditions de recevabilité, ainsi que tous les détails concernant leurs méthodes de travail. Cette demande semblerait annoncer une attaque plus grave contre les procédures spéciales et rappelle des tentatives précédentes visant à les brider. Elle fut adoptée en même temps qu'une autre résolution²⁹ critiquant le déséquilibre actuel quant à la représentation géographique en matière de nomination des rapporteurs, et rappelant que leurs rapports ne devraient pas dépasser 32 pages et devraient être présentés à la Commission six mois avant ses sessions, délai qui, s'il était appliqué à la lettre, pourrait mettre fin du moins à la pratique habituelle des rapporteurs par pays de soumettre un rapport intermédiaire à l'Assemblée générale, puis de conduire une mission sur le terrain en décembre afin de présenter à la Commission le point le plus complet de la situation.

La Déclaration et programme d'action de Vienne contient toutefois des éléments importants pour les procédures spécia-

les et qui tendent à renforcer indirectement leur action. Parmi ceux-ci figurent la réaffirmation du principe que la protection des droits de l'homme est un objectif prioritaire des Nations Unies et une préoccupation légitime de la communauté internationale (approbation implicite du rôle des mécanismes internationaux de protection); l'appel pour l'accroissement de la coordination en faveur des droits de l'homme et des libertés fondamentales au sein du système des Nations Unies; la demande générale de dégager des ressources substantielles en faveur du programme pour les droits de l'homme, du Centre pour les droits de l'homme et en particulier pour les procédures spéciales; la nécessité pour la Commission d'étudier à titre prioritaire la manière de donner suite aux recommandations des procédures spéciales; la nécessité reconnue d'améliorer la réponse de l'ONU face aux situations d'urgence en matière de droits de l'homme; la demande insistante faite aux Etats d'appliquer les normes internationales; la lutte contre le problème de l'impunité et d'autres violations particulières; et l'appel en faveur d'un rôle plus actif des Nations Unies dans la protection des droits de l'homme dans les situations de conflit armé.³⁰ Le chapitre, plus important, réservé à la torture renforce particulièrement le rôle du Rapporteur spécial sur la torture et invite les Etats à coopérer pleinement avec le rapporteur spécial.³¹

Il reste cependant un certain nombre de questions auxquelles il faut s'atteler plus directement afin de garantir aux pro-

28) Résolution 1993\58 de la Commission, présentée par Cuba et adoptée par 33 voix pour, 16 contre avec 3 abstentions.

29) Résolution 1993\94 de la Commission.

30) Voir généralement la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, partie I, paras. 6, 30 et partie II, paras. 1, 8-12, 14, 15, 83, 91, 92.

31) *Ibid.*, partie II, paras. 54-61.

cédures spéciales une assise solide leur permettant d'accomplir plus efficacement leur travail, et de leur fournir une protection contre les gouvernements mécontents.

Elles ont besoin d'un cadre structurel administratif cohérent pour y développer leur action et faciliter une coopération et une collaboration plus étroites au sein de chaque procédure, ainsi que les unes avec les autres, avec d'autres mécanismes des droits de l'homme et d'autres organes des Nations Unies. Elles ont demandé, dans leur Déclaration conjointe, leur intégration institutionnelle au système global des Nations Unies, ainsi qu'une coordination accrue entre les mécanismes eux-mêmes, entre ceux-ci et les organes créés en vertu de traités et les autres institutions du système des Nations Unies. Elles ont considéré, dans leur Déclaration conjointe, que des réunions périodiques régulières, une des rares propositions concrètes entérinées par la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, constitueraient un premier pas leur permettant de partager des informations, de discuter de leurs méthodes de travail et de techniques efficaces, d'identifier et de préparer des missions conjointes, et d'adopter des approches communes face aux problèmes politiques et administratifs qu'elles pourraient rencontrer.

La Commission devrait traiter leurs rapports avec une attention plus soutenue et donner un poids politique plus important à leurs recommandations. Elle devrait réagir avec plus de cohérence et d'efficacité lorsqu'elles portent à sa connaissance des situations graves. Les procédures voudraient être considérées comme un élément à part entière du système des Nations Unies relatif aux droits de l'homme et jouer un rôle déterminant dans l'élaboration des normes et leur

mise en oeuvre, dans les mécanismes d'alerte rapide et de prévention de l'ONU, dans la conception, l'exécution et le suivi des composantes relatives aux droits de l'homme des opérations de maintien de la paix et autres missions sur le terrain, et dans l'incorporation de considérations relatives aux droits de l'homme dans les autres programmes des Nations Unies tels que ceux mis en oeuvre dans le domaine du développement. Leurs rapports devraient être diffusés et utilisés plus largement tant au sein du système des Nations Unies qu'à l'extérieur. Il devrait y avoir plus de souplesse dans l'échange d'informations, en particulier entre les mécanismes et les opérations de l'ONU sur le terrain, et on pourrait également les autoriser à utiliser davantage les médias, notamment dans les situations urgentes ou critiques, lorsque la conscience et la pression du public peuvent être un moyen indispensable de protection.

Il reste cependant un élément fondamental pour l'orientation globale future de leur travail qui est la question des ressources. La dotation du programme pour les droits de l'homme est d'une indigence chronique et son incidence est vivement ressentie par les mécanismes qui sont souvent presque littéralement confrontés à des situations de vie et de mort. Ils travaillent tous sur une base *pro bono* et sont fortement tributaires d'une dotation appropriée en personnel pour traiter les cas et en assurer le suivi, aider à la préparation et à l'exécution des missions sur le terrain et présenter des rapports complets et dans les délais. Il doit s'acquitter de leur vaste travail de manière professionnelle, circonstanciée et exacte et cela exige la technologie la plus récente en matière d'équipement de communication et de système de stockage et de consultation de l'information. Il est paradoxal que de nombreuses ONG soient

aujourd'hui comparativement beaucoup mieux équipées et dotées en ressources que ces mécanismes. Leur Déclaration conjointe trahit à cet égard une note de désespoir:

"Nous donnons parfois l'impression d'être inefficaces face à des situations critiques, simplement parce la structure d'appui la plus élémentaire nous fait défaut, ou à cause des comportements bureaucratiques inexcusables rencontrés dans les services administratifs et budgétaires du Secrétariat. Comment pouvons-nous accepter que des piles de cas non traités et non examinés s'entassent faute de ressources humaines et matérielles adéquates? Quel serait le sens du catalogue des normes si nous laissons la situation perdurer? Par ailleurs, en ce qui concerne les ressources financières, les sommes que nous demandons semblent presque ridicules en regard de l'ensemble des ressources dont disposent les Nations Unies."

L'augmentation du nombre des nouvelles procédures spéciales – qui ne sont pas accompagnées d'accroissements des ressources humaines et financières proportionnelles – menace d'affecter l'ensemble du système. Bien que la Déclaration et programme d'action de Vienne ait souligné la nécessité d'accroître les ressources destinées au programme pour les droits de l'homme, cette question s'est encore avérée être l'objet de vifs échanges lors de la dernière session de l'Assemblée générale, et les augmentations prévues sont trop insuffisantes pour atténuer une situation qui risque d'empê-

cher si de nouveaux mécanismes sont créés sans que soient dégagées des ressources adéquates. Cette question des ressources continuera d'être l'aune critique à laquelle sera mesurée la volonté des gouvernements et des Nations Unies de faire des procédures spéciales une composante effective à part entière de tout futur système de protection des droits de l'homme.

Haut Commissariat aux droits de l'homme et procédures spéciales

La proposition de créer un Haut Commissariat aux droits de l'homme est une question qui a été longuement débattue aux Nations Unies et dont l'origine a non seulement précédé la création des procédures spéciales, mais également l'adoption du vaste ensemble de traités et normes relatifs aux droits de l'homme existant actuellement. Certes, lorsque les discussions concernant la création d'un Haut Commissariat aux droits de l'homme se trouvèrent dans l'impasse dans les années soixante-dix, la création régulière des mécanismes thématiques et par pays, au cours de la dizaine d'années qui suivit, combla la lacune avec l'établissement d'une variété de différentes procédures, ce qui semblait être une approche plus productive de la mise en place progressive d'un système global de protection des droits de l'homme.

La remise à l'ordre du jour de l'idée d'un Haut Commissariat dans le cadre de la Conférence mondiale, que l'on doit largement aux organisations non gouvernementales,³² ne fut pas accueillie avec

32) La création d'un Haut Commissariat a été demandée par un certain nombre d'ONG à titre individuel et adoptée sous forme de recommandation à l'issue de nombreuses réunions

(suite p. 60)

enthousiasme par les gouvernements. Comme il est dit plus haut, certains gouvernements cherchaient à éviter toute nouvelle mesure qui pouvait attirer une plus grande attention sur leurs propres manquements en matière de protection des droits de l'homme tandis que d'autres craignaient que toute tentative de réformer et d'améliorer le système actuel aurait pour seul effet de l'exposer aux attaques et de le rendre vulnérable. Certains estimaient que l'idée d'un Haut Commissariat serait exploitée, en particulier pour déclarer les procédures spéciales superflues et pour demander que leurs tâches soient intégrées à celles du nouvel organe suprême des droits de l'homme. L'ironie veut, par conséquent, que ce soit seulement devant cette impasse et ce manque d'idées que la proposition de créer un Haut Commissariat commença à s'imposer et à être soutenue sur la voie conduisant à Vienne, précisément comme moyen de combler le vide laissé par l'absence d'autres propositions concrètes visant à faire avancer la promotion et la protection des droits de l'homme dans le cadre du système actuel. Le public fit monter la pression en demandant à la Conférence de prendre de nouvelles initiatives audacieuses, et c'est alors que l'appel en faveur de la création d'un Haut Commissariat commença à être entendu par un nombre croissant de gouvernements, embarrassés par l'incapacité pres-

que totale, lors des discussions préparatoires, d'aborder les questions au fond. Curieusement, les gouvernements qui continuaient à s'opposer catégoriquement et obstinément à toute nouvelle initiative internationale en matière de droits de l'homme furent rares et se retrouvèrent de plus en plus isolés.

Bien qu'il n'ait pas été possible d'obtenir à Vienne un engagement ferme de la Conférence mondiale à propos de la création d'un Haut Commissariat, le consensus se réalisa finalement autour d'une recommandation formulée dans le document final, demandant à l'Assemblée générale d'examiner la question. L'élément critique était que l'Assemblée générale était conviée à étudier la question à sa session suivante, qui devait s'ouvrir deux mois après la Conférence, et à lui accorder une place prioritaire. Grâce à l'action intensive menée en coulisse par les ONG et à l'intérêt croissant des médias, les manoeuvres conduites par certains gouvernements visant à bloquer le débat ou à le faire traîner en longueur jusqu'à l'année suivante furent déjouées et la décision de créer un Haut Commissariat aux droits de l'homme fut finalement adoptée par consensus le 20 décembre 1993.

Cette décision historique établit un poste de Haut Commissaire ayant rang de Sous-secrétaire général, haut fonctionnaire qui aura la principale responsabilité de coordonner l'ensemble des activi-

32) (suite)

préparatoires d'organisations non gouvernementales et d'experts. Elle est également apparue comme une des principales recommandations du Forum des ONG qui a précédé la Conférence mondiale (voir Doc. ONU A/CONF.157/7). La proposition de création d'un Haut Commissariat aux droits de l'homme fut, lors de la Conférence mondiale, un des principaux objectifs d'Amnesty International qui présenta à la Conférence un document dans lequel il expliquait les principales lacunes du système actuel auxquelles pourraient s'atteler un Haut Commissaire, et décrivait en détail les principales caractéristiques et attributions d'un tel poste. Voir le document intitulé "Facing Up To The Failures: Proposals for Improving the Protection of Human Rights by the United Nations", AI Index: IOR 41/16792, décembre 1992.

tés des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme, et d'assurer la promotion et la protection de toutes les catégories de droits de l'homme – droits civils et politiques, ainsi que droits économiques, sociaux et culturels. La nomination du Haut Commissaire est effectuée par le Secrétaire général et approuvée par l'Assemblée générale; le Haut Commissaire doit être une personnalité jouissant d'une très haute autorité morale, reconnue pour son intégrité et sa compétence en matière de droits de l'homme, et posséder une connaissance de différentes cultures. Il est élu pour un mandat de quatre ans, renouvelable une seule fois, et doit disposer de ressources humaines et matérielles suffisantes pour s'acquitter de son mandat. Le Haut Commissaire est appelé à jouer un rôle actif, partout dans le monde, pour gagner les enjeux de la pleine réalisation de tous les droits et pour empêcher les violations. Il aura également pour tâche d'engager le dialogue avec les gouvernements, de renforcer la coopération internationale, de coordonner au sein du système des Nations Unies l'ensemble des activités relatives aux droits de l'homme, de promouvoir la réalisation du droit au développement, d'assurer la supervision générale du Centre pour les droits de l'homme, de rationaliser et de renforcer le mécanisme des droits de l'homme, de coordonner les programmes d'éducation et d'information du public et de fournir des services consultatifs et une assistance technique.

Certes, la résolution porte en elle toutes les marques du compromis et de la négociation, choses auxquelles il fallait s'attendre concernant la création d'un tel poste. Toutefois, son libellé est suffisamment souple et général pour permettre au Haut Commissaire de jouer un rôle primordial tant en matière d'activités de promotion et de protection qu'en ce qui

concerne toutes les catégories de droits. En tant que haut fonctionnaire jouissant d'un statut politique, d'une autorité et d'une continuité raisonnable du mandat, responsable devant la Commission et, par l'intermédiaire du Conseil économique et social, devant l'Assemblée générale, le Haut Commissaire devrait être à même de revitaliser et de développer un programme efficace et renforcé qui, à son tour, aurait une incidence favorable sur le dispositif fonctionnant en son sein, y compris les procédures spéciales. Le Haut Commissaire aura l'autorité de s'attaquer à un certain nombre des lacunes et de faiblesses qui minent actuellement les procédures spéciales et dont on a parlé plus haut. De même, il n'y a pas de raison de croire que la création de ce poste donnera nécessairement lieu à un quelconque affaiblissement des procédures spéciales ou même d'autres mécanismes. D'abord, le paysage des droits de l'homme est aujourd'hui radicalement différent de ce qu'il était lorsque l'idée de création d'un Haut Commissariat fut débattue pour la première fois aux Nations Unies, et il est impensable de soutenir sérieusement qu'un Haut Commissaire peut, à lui seul, assumer l'ensemble, ou même une partie importante des activités des mécanismes actuels. En deuxième lieu, il est clairement prévu de confier au Haut Commissaire un rôle de supervision à un haut niveau, de coordination et d'intégration, et non d'exécution des activités ordinaires du programme pour les droits de l'homme, dont la conduite doit être poursuivie par les différents experts, groupes de travail, comités et autres structures. Troisièmement, le Haut Commissaire étant un haut fonctionnaire chargé de la supervision globale du Centre pour les droits de l'homme et oeuvrant dans le cadre des décisions de l'Assemblée générale, du Conseil économique et

social et de la Commission des droits de l'homme, il s'établit entre le mécanisme actuel et lui une relation claire et rationnelle qui devrait être favorable à l'élaboration d'un programme cohérent et renforcé. Quatrièmement, bien que le Haut Commissaire ait pour tâche de rationaliser, d'adapter, de renforcer et de moderniser le mécanisme, cela doit être fait "dans le but d'améliorer son efficacité et son efficacité".

Il est évident que beaucoup dépendra de la personne qui sera nommée, mais plus particulièrement de la personne qui sera la première à assumer les fonctions de Haut Commissaire et qui jouera un rôle pédagogique primordial à travers l'architecture et l'orientation qu'il aura donnés à ce poste. Le système actuel doit montrer des capacités d'adaptation suffisantes pour préserver ces éléments les

plus solides afin de tirer parti d'un Haut Commissariat efficace, compétent et engagé, mais aussi de résister à celui-ci s'il s'avère faible et inefficace. Si ce poste est exploité au mieux de ses possibilités par un premier Haut Commissaire compétent et imaginatif, véritablement résolu à renforcer le rôle des Nations Unies en matière de protection des droits de l'homme, alors on pourra dire qu'il s'agit là d'un des résultats les plus tangibles et importants de la Conférence mondiale. Le Haut Commissaire a en effet le potentiel pour être la figure de proue d'un programme pour les droits de l'homme des Nations Unies restructuré, cohérent, coordonné et efficace, si la personne élue à ce poste a la volonté de relever ce défi et si on lui apporte le soutien politique et administratif nécessaire à l'accomplissement de cette tâche.

Création d'un tribunal pénal international

par Christian Tomuschat*

I Introduction

Le défaut bien connu du droit international est qu'il manque de mécanismes de coercition effectifs. Traditionnellement, le système international était conçu comme un réseau de relations bilatérales unissant des Etats souverains. Si l'un de ces acteurs violait ses obligations, la partie lésée avait le droit d'user de représailles ou, selon la terminologie contemporaine, de contre-mesures. En ce qui concerne l'agression armée, cependant, la victime n'avait même pas la loi de son côté puisque le droit international classique du XIX^e siècle n'interdisait pas la guerre¹. De même, personne ne s'imaginait qu'un petit Etat puisse l'emporter sur une grande puissance.

La Première guerre mondiale ayant démontré qu'un ordre mondial minimal ne pouvait être maintenu sans la présence d'institutions collectives, des efforts furent entrepris pour assurer la coexistence pacifique des Etats en fondant la Société des Nations. Celle-ci ne put empêcher l'éclatement de la Seconde guerre mondiale, après laquelle cependant d'importantes décisions furent prises afin d'assurer la paix et la sécurité internationales.

En premier lieu, les règles de fond furent consolidées. Le principe du non-re-

cours à la force entériné à l'article 2, alinéa 4 de la Charte des Nations Unies (ci-après dénommée Charte) visait à changer radicalement les relations internationales en remplaçant, lors du règlement des différends, le climat de violence latente par un dialogue nouveau. Malgré la proscription de la force comme instrument légitime de politique nationale, la communauté internationale se mit d'accord sur la nécessité de créer de nouvelles et de meilleures règles de conduite pour les conflits armés, en tenant compte des pénibles expériences du passé récent². Simultanément, elle reconnut qu'il ne suffisait pas d'élaborer des lois pour faire apparaître des réalités, mais qu'il était nécessaire de créer des institutions chargées de leur mise en oeuvre. Aussi le Conseil de sécurité des Nations Unies (ci-après dénommé Conseil de sécurité) reçut-il la mission de veiller au respect de la paix et de la sécurité internationales à l'échelle mondiale. De plus, pour punir les crimes commis pendant la guerre et prévenir toute tentative future, les principaux criminels de guerre allemands et japonais furent jugés à Nuremberg et à Tokyo³.

L'idée de rendre les individus personnellement responsables des actions criminelles qu'ils avaient commises non pas à titre individuel, mais en premier lieu à

* Professeur de droit international, Université de Bonn, Allemagne; membre, Commission de droit international de l'ONU; membre du Comité exécutif de la CIJ.

1) I. Brownlie, *International Law and the Use of Force by States*, 1963, p. 20.

2) Quatre Conventions de Genève sur le droit humanitaire des conflits armés, du 12 août 1949.

3) Voir H.-H. Jescheck, *Nuremberg Trials*, in: *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 4 (1982), pp. 50-57, et B. V. A. Röling, *Tokyo Trial*, *ibid.*, pp. 242-245.

titre d'agents de leur gouvernement, n'était pas nouvelle en 1944-45. Après la première guerre mondiale, les puissances victorieuses s'étaient mises d'accord (article 227 du Traité de Versailles) pour juger l'empereur allemand. A leur grand soulagement, celui-ci s'était enfui aux Pays-Bas, qui refusèrent de le livrer pour qu'il soit traduit en justice pour ses crimes. En effet, il aurait été difficile d'imaginer les motifs pour lesquels le chef d'Etat allemand aurait pu être inculpé.

La situation était tout autre en 1945. Les atrocités planifiées et ordonnées, notamment par les dirigeants de l'Allemagne nazie, frappaient l'humanité en plein cœur, comme communauté universelle d'êtres humains. Les meurtres, l'extermination de groupes ethniques entiers, la déportation et l'esclavage étaient tous des crimes que condamnaient les principes de droit pénal communs aux nations civilisées⁴. La question que le jugement de Nuremberg ne résolut pas vraiment était de savoir si planifier et lancer une guerre d'agression, en plus de constituer un acte illicite au niveau international, représentait déjà en 1939 un acte qui engageait la responsabilité pénale de l'individu⁵.

L'Assemblée générale des Nations Unies (ci-après dénommée Assemblée générale) adopta formellement les principes qui sous-tendaient les jugements de Nuremberg et de Tokyo⁶. De plus, elle

se proposa d'élaborer le statut d'un Tribunal Pénal International chargé d'étendre l'application des jugements des criminels de guerre allemands et japonais. Elle pensait, avec raison, que la responsabilité individuelle, par opposition à celle quelque peu abstraite des Etats en tant qu'entités collectives, renforcerait les règles internationales relatives aux normes minimales de civilisation et qu'elle pourrait donc avoir un puissant effet préventif. Toutefois, le projet préparé par un comité spécial en 1953⁷ resta lettre morte. L'explication officielle fut qu'il fallait tout d'abord élaborer les règles de fond, à savoir un Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité. Ce projet fut à son tour différé jusqu'à ce que l'agression soit entièrement définie, définition qui devait constituer la clé de voûte du Code. En réalité, les tensions engendrées par la Guerre froide constituaient l'obstacle principal à tout progrès substantiel.

La situation sans issue qui avait paralysé les Nations Unies (ci-après ONU) pendant quatre décennies a connu un revirement radical en 1993. Le Conseil de sécurité a créé, au moyen de la résolution 827 (1993) du 25 mai 1993, le "Tribunal international chargé de juger les personnes responsables de graves violations du droit humanitaire international commises dans le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991" (ci-après dénommé

4) La Charte du Tribunal Militaire International, qui définissait les crimes à juger, était une annexe au *Four Power Agreement for the prosecution and punishment of the major war criminals of the European Axis*, du 8 août 1945, UNTS 82, p. 279.

5) Voir notamment Ch. Bassiouni, *A Draft International Criminal Code and Draft Statute for an International Criminal Tribunal*, 1987, p. 3; H.-H. Jescheck, *International Criminal Law: Its Object and Recent Developments*, in: M. Ch. Bassiouni/V. P. Nanda, *A Treatise on International Criminal Law*, Vol. I, 1973, p. 49, at 62-63.

6) Résolution 95 (I) du 11 décembre 1946.

7) Doc. ONU A/2645. Voir, pour un résumé, *Yearbook of the United Nations* 1953, pp. 683-686; pour l'examen de l'Assemblée générale, *Yearbook of the United Nations* 1954, pp. 430-433.

Tribunal international)⁸. Peu après, la Commission du droit international (ci-après CDI) a présenté un projet complet de statut pour un Tribunal pénal international ("International Criminal Tribunal", ci-après TPI)⁹. Le Tribunal international, qui possède une personnalité juridique, est en phase de devenir un organe opérationnel. L'Assemblée générale a élu les onze juges du 15 au 17 septembre 1993. Un mois plus tard, le Conseil de sécurité a nommé le procureur. Il faut maintenant trouver des bâtiments appropriés à La Haye, siège du Tribunal, ainsi que du personnel pour le faire fonctionner. Par ailleurs, le projet de statut établi par la CDI a été accueilli très positivement par l'Assemblée générale. La CDI envisage de réviser son texte à la lumière des commentaires reçus de la part des gouvernements et d'en faire une deuxième lecture au cours de sa 46^e session en 1994.

Plusieurs facteurs se sont combinés pour donner un nouvel élan à la mise sur pied d'un mécanisme international destiné à infliger une peine aux personnes coupables de crimes internationaux. L'Assemblée générale avait, pour la première fois en 1989, demandé explicitement à la CDI de se prononcer sur la question de l'établissement d'un Tribunal pénal international compétent pour juger les personnes accusées d'avoir commis des crimes internationaux¹⁰. Cette résolution avait été suscitée par une initiative de la République de Trinité et Tobago qui de-

mandait la création d'un mécanisme international chargé d'assister les Etats confrontés au trafic international de la drogue. Les effets secondaires de cette activité, tel un organe cancéreux, menaçaient en effet de contaminer le tissu social de nombreux pays d'Amérique latine et des Caraïbes. Des pays du Tiers monde eurent ainsi, pour la première fois, un réel intérêt à ce qu'un Tribunal pénal international soit créé.

Peu de temps après, la Guerre du Golfe a mis en lumière l'absence d'une juridiction pénale internationale compétente pour juger le dirigeant irakien Saddam Hussein qui n'avait été qu'entravé dans son action bien qu'il ait gravement violé l'ordre juridique international. Cet événement est venu s'ajouter au différend opposant la Libye d'une part et les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et l'ONU de l'autre à propos de l'extradition des auteurs présumés de l'attentat à la bombe contre l'avion américain de la Pan Am qui a eu lieu au-dessus de Lockerbie en Ecosse le 21 décembre 1988. L'affaire a accentué à nouveau le besoin urgent d'un Tribunal pénal international appuyé par l'ensemble de la communauté internationale et qui ne susciterait donc pas de doutes quant à l'impartialité et à l'objectivité de sa procédure¹¹. Mais en fin de compte, ce sont les indicibles horreurs du conflit armé qui fait rage en ex-Yougoslavie, au mépris de toute norme de protection de la population civile, qui ont

8) Le Statut du Tribunal est annexé à cette résolution. Il reproduit *in extenso*, sans aucune modification, le rapport établi par le Secrétaire général en accord avec la résolution 808 (1993) du 22 février 1993 du Conseil de sécurité, doc. ONU S/25704 du 3 mai 1993.

9) Rapport de la Commission du droit international sur le travail de sa 45^e session, 3 mai-23 juillet 1993, documents officiels de l'Assemblée générale, 48^e session, suppl. no 10 (A/48/10), pp. 258 ss. Le projet, résultat des délibérations d'un groupe de travail, n'a pas encore été formellement approuvé par la CDI en tant qu'organe plénier.

10) Résolution 44/39.

11) Voir C. Tomuschat, *Affaire de Lockerbie devant la Cour internationale de justice*, Revue de la CIJ, no 48/1992, pp. 43 ss.

souligné l'urgence de mettre également en oeuvre un mécanisme pénal pour compléter le cadre institutionnel destiné à faire respecter les principes fondamentaux de civilisation. Cet instrument ne peut être rien d'autre qu'un tribunal véridique qui repose sur toutes les garanties que le droit international dans le domaine des droits de l'homme octroie à un accusé.

II Caractéristiques principales

1) Composition et structure

Les onze membres du Tribunal international constitueront deux Chambres de première instance composées de trois juges chacune et une Chambre d'appel composée de cinq juges. Il est évident qu'il faudra attendre un certain temps avant de pouvoir commencer toute activité judiciaire puisque le Procureur devra mettre beaucoup de soin et d'effort à préparer les premières inculpations. La CDI suggère que la Cour, composante judiciaire de la structure supérieure du TPI, se compose de dix-huit juges répartis en Chambres de première instance de cinq juges et une Chambre d'appel de sept juges. Une disposition régleme aussi la constitution d'un poste de procureur public, dirigée par un procureur. La CDI le qualifie de "Procurat" (articles 5, 13).

2) Création et fondement juridique

Le traité est l'instrument habituel de réglementation internationale. La CDI suggère en effet que le Statut du TPI, qu'elle

a conçu, soit adopté à titre de convention internationale. Dans le cas du Tribunal international, la procédure de conclusion des traités aurait été à peine imaginable. Pour des questions de temps tout d'abord: la négociation du texte d'un accord international au niveau mondial revient à inclure tous les Etats membres de l'ONU, ce qui prend un temps considérable.

De plus, les traités ne produisent généralement des effets de droit que pour les Etats qui les ont acceptés. Par conséquent, le cas de la Yougoslavie aurait soulevé la question de savoir si tous les nouveaux Etats créés sur le territoire de l'ex-Yougoslavie devraient ratifier le traité créant le tribunal prévu avant que ce traité puisse entrer en vigueur. Une réponse affirmative signifierait que tout Etat soucieux de se soustraire à des sanctions pénales internationales pourrait facilement faire obstacle aux objectifs de la communauté internationale en refusant tout simplement son consentement. Toutefois, nombreuses sont les raisons convaincantes qui démontrent qu'aucun Etat ne jouit d'un tel potentiel de blocage. Les Conventions de Genève de 1949 disposent que tout Etat partie a le droit de poursuivre les Etats qui en ont gravement violé les dispositions. Ainsi, si tout Etat agissant à titre individuel est en mesure de traduire en justice des personnes accusées d'avoir commis des crimes de guerre, aucun obstacle de droit ne peut empêcher des Etats agissant d'un commun accord d'élaborer un projet pour la répression des crimes de guerre. Une telle approche a fait l'objet d'une recommandation de la part d'un groupe de rapporteurs de la CSCE¹² qui ont proposé

12) Corell/Türk/Thune, *Proposal for an International War Crimes Tribunal for the Former Yugoslavia*, 9 février 1993, pp. 41-43.

de créer une juridiction pénale pour l'ex Yougoslavie en vertu d'un traité à conclure sous les auspices de la CSCE. Malgré tout, il fallait compter avec des retards néfastes. L'entreprise préventive, conditionnée par la conclusion d'un traité, risquait d'être vouée à l'échec dès ses débuts.

Ce contexte même a été propice à l'idée d'adopter le Statut du Tribunal international par une résolution du Conseil de sécurité conformément au chapitre VII de la Charte¹³. Les dispositions de ce chapitre n'envisagent explicitement à aucun endroit la création d'une juridiction pénale. Cependant, le mandat du Conseil de sécurité est passablement large. La Charte lui confère la responsabilité du maintien de la paix et de la sécurité internationales (Article 24 alinéa 1) et lui accorde, aux termes du chapitre VII, les pouvoirs de décision pour l'accomplissement de ces devoirs. L'Article 41, qui envisage les sanctions en cas de menace contre la paix, ne donne pas une liste complète des mesures que le Conseil de sécurité est autorisé à prendre ("Celle-ci peuvent comprendre...")¹⁴. Une juridiction pénale dont la fonction principale est de prévenir les violations des règles de conduite lors de conflits armés est l'illustration même de la conception qui repose sur un ensemble de règles destiné à empêcher le règlement des différends par des mesures impliquant l'emploi de la force armée. Il est toutefois permis de se demander si le chapitre VII ne contient pas certaines limitations inhérentes. Bernhard Graefrath avançait, dans

un récent article, que le Conseil de sécurité n'a reçu que les pouvoirs de mettre fin à un acte d'agression ou à une rupture de la paix, mais qu'il lui manque l'autorité nécessaire pour statuer sur l'essence des causes premières qui sous-tendent un conflit¹⁵. A son avis, le règlement des différends est généralement une tâche réglementée par le chapitre VI qui réduit le Conseil de sécurité à faire des recommandations (non obligatoires), alors que le chapitre VII ne peut être invoqué qu'en ce qui concerne les mesures et méthodes impliquant l'emploi de la force lors d'un conflit prolongé.

Il ne suffit pas, pour réfuter la thèse de Graefrath, de se référer à la pratique récente du Conseil de sécurité, même si on peut s'interroger sur la légitimité de la résolution 687 (1991), qui dictait les conditions de paix que l'ONU imposait à l'Irak. L'argument principal que l'on peut utiliser contre une conception étroite du chapitre VII découle de la nature du mandat confié au Conseil de sécurité. Il semble assez artificiel de tracer une ligne précise séparant les mesures prises pour maintenir ou rétablir la paix et les autres mesures destinées à traiter les causes et les effets d'un état des choses prévu à l'article 39. Ce n'est pas par hasard que les auteurs de la Charte ont également étendu le champ d'action que le chapitre VII attribuait au Conseil de sécurité aux situations présentant une "menace contre la paix", état des choses distinct de l'éclatement du conflit armé. Certes, il doit y avoir un lien de causalité évident, mais indépendamment du vaste pouvoir

13) *The French proposal for the establishment of an ICT*, doc. ONU S/25266, 10 février 1993, a été le premier à recommander une résolution du Conseil de sécurité (paragr. 34-40).

14) P. M. Eisenmann, in: J.-P. Cot/A. Pellet (éds.), *La Charte des Nations Unies*, 2e éd., 1991, p. 695; J. A. Frowein, in: B. Simma (éd.), *Charta der Vereinten Nationen*, 1991, p. 579.

15) *Jugoslawientribunal – Präzedenzfall trotz fragwürdiger Rechtsgrundlage*, *Neue Justiz* 47 (1993), p. 433, at 434-435.

discrétionnaire qu'a le Conseil de sécurité d'apprécier les faits pertinents, un tel lien saute aux yeux dans le cas de l'ex-Yougoslavie. Administré consciencieusement et appuyé par la volonté politique résolue de la communauté internationale, le Tribunal international pourra largement contribuer à restreindre et à humaniser le conflit actuel, voire à y mettre un terme.

Le Tribunal international constitue par nécessité un organe subsidiaire du Conseil de sécurité conformément à l'article 29 de la Charte. Il est toutefois erroné de dire que, comme l'exprime le dicton romain "*nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet*", le Tribunal ne peut pas avoir de pouvoirs que le Conseil de sécurité lui-même ne possède pas¹⁶. Organisme politique, le Conseil de sécurité ne pourrait jamais prétendre à rendre des jugements. La jurisprudence de la Cour internationale de Justice (CIJ) a toutefois clairement montré qu'il n'existe pas une telle corrélation nécessaire entre la nature de l'organisme principal et celle des organes qu'il crée. Dans le cas du Tribunal administratif de l'ONU, la CIJ a disposé que l'Assemblée générale avait l'autorisation implicite de lui donner naissance et de lui accorder des pouvoirs de décision qu'elle ne possédait pas elle-même dans la mesure où une telle juridiction était nécessaire pour la protection effective du personnel de l'ONU¹⁷. Si l'on peut démontrer l'utilité de créer une juridiction pénale aux fins de rétablir la paix et la sécurité dans l'ex-Yougoslavie, il est alors tout à fait conforme

à l'objet et au but de la Charte d'octroyer au Tribunal international tous les pouvoirs dont une cour pénale est habituellement dotée et dont elle a besoin pour remplir efficacement son mandat.

Les difficultés inhérentes à la conclusion du traité pourraient également inciter à créer le TPI général envisagé dans le projet de la CDI en vertu d'une résolution du Conseil de sécurité. Cependant, une telle procédure dépasserait clairement les limites de l'autorité que la Charte confère au Conseil de sécurité. On pourrait soutenir, d'une part, qu'un TPI créé *ex ante* en vue de statuer sur les crimes liés à des situations qui menacent la paix et la sécurité internationales constitue un mécanisme conçu et approprié pour assister le Conseil de sécurité dans l'exercice de ses fonctions. D'autre part, toutefois, l'existence d'un TPI permanent généralement compétent pour juger une catégorie centrale de crimes internationaux modifierait radicalement le cadre institutionnel créé par les auteurs de la Charte. Ceux-ci n'ont prévu des dispositions que pour un organe judiciaire international, à savoir la CIJ, dont les Etats doivent encore reconnaître la compétence qui n'est pas rendue effective par leur adhésion à l'ONU. Un TPI avec une compétence obligatoire serait ainsi placé à un niveau plus élevé que la CIJ qui dépend de la volonté souveraine des Etats. Il est inconcevable de qualifier un tel organe de subsidiaire, aux termes de l'article 29¹⁸.

Etant donné la relation que le TPI entretient avec la structure interne de

16) Graefrath, *loc. cit.*, p. 435.

17) Avis consultatif du 13 juillet 1954, Recueils de la CIJ 1954, p. 47, at 57, 61.

18) Voir *French proposal, loc. cit.* (note 13), paragr. 33.

l'ONU, il n'est certainement pas exagéré de le faire devenir partie intégrante de la Charte au moyen d'un amendement¹⁹. Il suffirait d'inclure une brève disposition dans la Charte elle-même et de référer le Statut à une annexe, suivant le modèle du Statut de la CIJ. Cette technique juridique présente le grand avantage que, conformément à l'article 108 de la Charte, les amendements entrent en vigueur pour tous les membres de l'ONU dès qu'ils ont été adoptés par les deux tiers des membres, y compris tous les membres permanents du Conseil de sécurité. En d'autres termes, la procédure conforme à l'article 108 constituerait une base de légitimité beaucoup plus large qu'une simple résolution du Conseil de sécurité. Par ailleurs, elle ne nécessite pas de consentement unanime. Le TPI serait également effectif vis-à-vis des parties tierces qui essaient de se soustraire à sa juridiction. Sur la foi de la déclaration historique convenue lors de la Conférence de San Francisco, un Etat qui s'oppose à un amendement de la Charte adopté contre son gré peut quitter l'ONU²⁰. Ce retrait occasionnant toutefois des coûts politiques élevés, aucun Etat ne prendrait une telle décision à la légère. De plus, le soutien que toutes les régions du monde apporteraient à un TPI, condition *sine qua non* d'un amendement à la Charte, isolerait de la communauté internationale l'Etat réfractaire qui manifesterait ainsi qu'il n'est pas prêt à partager l'idéal de coexistence pacifique entériné dans la Charte.

Cette manoeuvre porterait un préjudice considérable à son image internationale.

3) Les personnes physiques en qualité d'accusés

Le Tribunal Pénal International, dans le cas de l'ex-Yougoslavie également, doit juger exclusivement des personnes physiques. Mettre en cause la responsabilité pénale d'organisations soulèverait des problèmes complexes et n'augmente pas de beaucoup le potentiel punitif et préventif qu'une juridiction pénale internationale est censée mobiliser. La responsabilité pénale des Etats, quant à elle, ne différerait pas de manière significative du régime traditionnel de la responsabilité d'Etat. Cette extension reviendrait, en réalité, à augmenter la gravité des conséquences juridiques d'actes illicites au niveau international, ce qui aboutirait à une situation sans issue. Aucun Etat ne représente une entité abstraite. Il représente la structure organique d'un peuple qui s'est créé un mécanisme gouvernemental. Les crimes internationaux sont le plus souvent commis par les membres de cette superstructure gouvernementale. On peut se demander si un peuple, et en particulier ses nouvelles générations, peut se voir imposer légitimement le fardeau de réparations intégrales liées aux actions d'une oligarchie qui a abusé de son pouvoir de manière criminelle²¹. A cet égard, le droit à l'exis-

19) La Commission Internationale de Juristes l'a suggéré à raison dans sa brochure "Vers une justice universelle", 1993, p. 26.

20) UNCIO VII, p. 262, at 267.

21) Il est déjà devenu évident que la responsabilité de l'Irak pour tous les dommages causés par son agression contre le Koweït, comme la définissent les résolutions 674 (1990), paragr. 8, 686 (1991), paragr. 2, 687 (1991), paragr. 16, du Conseil de sécurité, n'est pas exigible.

tence qu'a tout peuple²² nécessite un examen approfondi.

4) *Nullum crimen, nulla poena sine lege*

Sous les auspices de la règle de droit ou du *Rechtsstaat*, la poursuite de personnes accusées de crimes internationaux doit respecter la maxime *nullum crimen, nulla poena sine lege*, telle qu'elle est entérinée notamment dans l'Article 15 du Pacte sur les droits civils et politiques. L'application de cette règle à la poursuite pénale internationale soulève toutefois des difficultés considérables. En premier lieu, il faut se demander si l'existence d'une règle de droit internationale qui qualifie une conduite précise de punissable peut être considérée comme suffisante ou si la garantie du *nullum crimen* présuppose une interdiction juridique de droit interne qui s'applique à l'individu au moment où il a commis l'acte illégal correspondant. Le raisonnement formaliste ne devrait pas prévaloir à cet égard. Il est facile d'identifier la base raisonnée du principe du *nullum crimen*. Chacun devrait être à même de connaître avec exactitude la limite entre un comportement légal et un comportement criminel. Cependant, les crimes internationaux, tels qu'ils sont décrits dans le Statut du Tribunal international et le projet de la CDI, présentent les caractéristiques d'un comportement humain qui, pour reprendre les termes de la "clause de Martens"²³, va à l'encontre des "usages établis entre nations civilisées, ... [des] lois de l'humanité et ... [des] exigences de la conscience publique." L'auteur d'un acte de telle nature ne peut pas préten-

dre avoir commis l'erreur de le considérer comme acceptable. Le concept de crime international a précisément pour but d'exclure toute défense fondée sur un ordre juridique interne altéré. Dans le cas contraire, la communauté internationale ne disposerait d'aucun instrument pour parer les attaques d'un système politique tyrannique contre les fondations même de la famille des êtres humains. Il convient toutefois de lancer un avertissement clair. La doctrine de la responsabilité pénale directe de l'individu en droit international a pour condition que les crimes internationaux soient maintenus dans des limites étroites. Les politiques et les pratiques qui ne sont pas reconnues universellement comme des crimes, à l'image de l'*apartheid*, peuvent ne pas entraîner une responsabilité pénale individuelle *qua lege internationale*, malgré leur nature de comportement illicite en droit international au niveau interétatique. Les exigences à respecter sont habilement formulées à l'Article 26 (2) (a) du projet de la CDI qui, en s'appuyant sur l'Article 53, décrit un crime international autre qu'un crime défini par un traité comme "un crime en droit commun international, c'est-à-dire selon une norme de droit international acceptée et reconnue par la communauté internationale des Etats dans son ensemble comme étant d'une nature si fondamentale que la responsabilité pénale des individus découle de sa violation."

Le principe du *nullum crimen*, conformément à la conception exposée ci-dessus, n'exclut pas la poursuite pénale fondée sur le droit coutumier international. Dire que le droit coutumier est moins pré-

22) Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, 1982, article 20.

23) Quatrième Convention relative aux lois et coutumes des guerres territoriales, 18 octobre 1907, préambule, parag. 8.

cis que le droit écrit est un truisme, mais les actes honnis par la conscience de la communauté internationale peuvent être reconnus comme tels par tout être humain. C'est pour cette raison que les jugements de Nuremberg et de Tokyo se sont fondés notamment sur des règles non écrites. Le Statut du Tribunal international découle de la présomption que toutes les catégories d'actes criminels qu'il cite, qui sont extraits des traités internationaux de droit humanitaire pertinents, sont passées dans le corpus du droit commun international et lient donc tous les Etats, y compris leurs ressortissants²⁴.

Il ne faut toutefois pas perdre de vue que ni le Statut du Tribunal international, ni le projet de statut de la CDI ne sont censés constituer des règles de fond. Tous deux se limitent à spécifier la compétence du tribunal concerné. Ainsi, les juges ne sont en aucune manière dégagés de l'obligation de vérifier si un criminel présumé peut effectivement être tenu pour responsable d'un des actes énumérés dans les clauses de la juridiction. Cependant, l'approbation du Statut du Tribunal international par le Conseil de sécurité démontre amplement que le comportement décrit dans ces clauses peut être considéré à juste titre comme tombant dans la catégorie des crimes internationaux qui entraînent une responsabilité directe.

5) Les catégories de crimes internationaux

Un examen plus approfondi du Statut du Tribunal international révèle que celui-ci s'inspire de plusieurs textes. Il énumère d'abord les infractions graves aux troisième et quatrième Conventions de Genève (Article 2), selon l'exacte formulation des dispositions pertinentes (respectivement Articles 130 et 147); il reprend ensuite l'essentiel des Articles 23, 25, 27 et 28 du Règlement de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre²⁵ (Article 3), considère le génocide comme un crime international en reprenant les termes de la Convention sur la prévention et répression du crime de génocide (Article 4) et, enfin, mentionne les crimes contre l'humanité (Article 5). L'origine de cette dernière catégorie n'a pas été clairement définie. Dans son rapport explicatif, le Secrétaire général fait référence à la Charte et au Jugement de Nuremberg ainsi qu'à la Loi no 10 du Conseil de contrôle en Allemagne. Toutefois, il explique la définition de crimes contre l'humanité contenue dans ces textes en détaillant avec soin les "actes inhumains commis contre des populations civiles" et en rajoutant explicitement les exemples de l'emprisonnement, de la torture et du viol. Malheureusement, l'abomination que constitue la "purification ethnique" n'est pas clairement mentionnée²⁶.

24) Rapport du Secrétaire général, doc. ONU S/25704, paragr. 35.

25) Techniquement, ils constituent une annexe à la quatrième Convention (note 23).

26) Etudiant le droit de manière plus détaillée, la CDI a inclus dans le Projet de codification des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, adopté en première lecture en 1991, Rapport de la CDI sur les travaux de sa quarante-sixième session, 29 avril-19 juillet 1991, Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-sixième session, Supplément no 10 (A/46/10), p. 238, une disposition faisant de la "déportation ou du déplacement forcé de populations" un crime punissable (Article 21).

L'apparente contradiction entre le commentaire de l'article et l'article lui-même est également frappante. Alors que le commentaire explique que les crimes contre l'humanité "sont interdits, qu'ils soient commis lors d'un conflit armé ou non", l'Article 4 stipule que, pour que le Tribunal soit habilité à les juger, ces crimes doivent avoir été commis lors d'un conflit armé. Cette différence ne peut s'expliquer que par la teneur du mandat général confié au Tribunal, qui est de poursuivre les personnes responsables de graves violations du droit humanitaire international. Ainsi, le Conseil de sécurité rappelle qu'il est pleinement conscient qu'il ne doit pas outrepasser les fonctions qui lui ont été assignées, celles de maintenir la paix et la sécurité.

Il est frappant de constater que le Tribunal international n'est pas habilité à statuer sur l'agression, bien que ce crime soit fortement pertinent dans la situation historique actuelle. Nous ne nous attarderons pas à supposer que certains membres permanents du Conseil de sécurité, voire tous, considèrent ce crime comme un sujet trop délicat pour pouvoir le prendre en considération. *Ex post*, le précédent de Nuremberg a été, une nouvelle fois, délégitimé. Mais là n'est pas la seule lacune, car on peut remarquer qu'aucune référence aux deux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949²⁷ n'a été faite. Là encore, la réticence bien connue de certains membres du Conseil de sécurité a laissé sa marque.

Le projet de la CDI est extrêmement prudent en ce qui concerne la délimitation de la sphère de compétence d'un Tribunal pénal international. La Commis-

sion a surtout porté son attention sur les traités qui définissent les crimes internationaux (Article 23), en ajoutant certains crimes "de seconde catégorie" au droit commun international (Article 26 (2) a)). Cette insistance quelque peu particulière avait pour but d'apaiser les inquiétudes éventuelles des gouvernements à propos d'une compétence pénale internationale. A long terme, l'équilibre devrait être rétabli. Seuls quelques-uns des traités mentionnés à l'Article 23 reçoivent un très large soutien international, à tel point que les délits qu'ils condamnent peuvent être comptés au nombre des crimes internationaux les plus répréhensibles.

6) Compétence *ratione personae*

Il convient de bien distinguer le problème de la compétence générale *ratione materiae* d'un tribunal pénal international de sa compétence pour une procédure précise. Dans le cas du Tribunal international, la solution était facile à trouver. Une résolution adoptée dans les règles par le Conseil de sécurité dans l'exercice des fonctions qui lui ont été attribuées par le chapitre VII de la Charte lie tous les Etats membres de l'ONU. Il en découle que les Etats concernés par le procès ne sont en aucun cas en mesure de reconnaître expressément la compétence du Tribunal.

Attribuer une compétence à un TPI permanent est une chose beaucoup plus complexe. La CDI a choisi une approche en deux temps. Comme dans le cas de la CIJ, la ratification du Statut du TPI par un Etat ne signifierait pas que celui-ci reconnaisse la compétence du Tribunal pénal international pour tout procès spécifique, mais elle le ferait simplement en-

27) [allemand] *Bundesgesetzblatt* 1990 II, p. 1551 à 1637.

trer dans la communauté des Etats soutenant le TPI. L'Etat désireux de reconnaître cette compétence devrait le faire par une déclaration expresse. Dans cette perspective, le système envisagé par la Commission est extrêmement flexible. Il permettrait toutes sortes de restrictions; si l'on s'en tient à la stricte formulation de l'article 23, un Etat pourrait même se borner à renvoyer devant le Tribunal un cas particulier. Bien sûr, on peut se demander si, dans de telles circonstances, un TPI pourrait jamais devenir une institution d'importance. Un compromis devait donc être trouvé. D'une part, il serait souhaitable que le TPI ait au moins une sphère centrale de compétence, dont l'élément principal serait le génocide. Mais d'autre part, regrouper l'acceptation du statut et la reconnaissance de la compétence du TPI, pourrait décourager les Etats de procéder à une ratification; le TPI pourrait donc difficilement prétendre être une institution créée par la communauté internationale. Cependant, nous pensons plutôt que la prudence manifestée a été excessive. Même si l'on respecte l'approche en deux temps, les déclarations de reconnaissance de la compétence du TPI devraient contenir quelques dispositions obligatoires. Sinon, le danger de manipulation serait par trop manifeste²⁸.

Si l'on considère les avantages et les inconvénients du système élaboré par la CDI, on doit garder présent à l'esprit la vaste étendue de la compétence des Etats en général. Ceux-ci ont le droit de poursuivre non seulement leurs nationaux mais aussi les étrangers ayant commis un crime sur leur territoire. En vertu des quatre Conventions de Genève de 1949,

par exemple, chaque Etat partie a le droit de juger toute personne présumée responsable d'un délit grave. En conséquence, une déclaration en vertu de l'Article 24 attribuerait une large compétence au TPI. Cependant, l'effet d'une déclaration de soumission par des tiers serait considérablement réduit si la reconnaissance expresse de la compétence du TPI par l'Etat de la nationalité ou par l'Etat sur le territoire duquel le crime a été commis – si la personne suspecte se trouve sur le territoire de cet Etat (Article 24 (2)) – était rendue obligatoire.

En règle générale, les difficultés brièvement évoquées précédemment, illustrent la situation paradoxale dans laquelle se trouve un Tribunal pénal international; il est en effet chargé de sauvegarder les principes de base de l'humanité qui sont protégés par la communauté internationale, mais son établissement et sa compétence dépendent d'un consentement donné par chaque Etat agissant dans l'exercice de sa souveraineté. La création d'un tel tribunal est une mesure qui va directement à l'encontre de la souveraineté des Etats. Un TPI doit servir au renforcement des sanctions internationales prises contre des Etats qui ne respectent pas les obligations de base de la communauté à laquelle ils appartiennent, en rendant les dirigeants personnellement responsables des erreurs qu'ils ont provoquées. Mais il manque à la communauté internationale un mécanisme efficace de législation internationale. Aujourd'hui encore, elle doit, pour avoir des effets juridiques, s'appuyer sur le pouvoir de ses membres de conclure des traités, une attribution de la souveraineté.

28) La Commission internationale de juristes a insisté sur ce point, *loc. cit.* (note 19), 29.

7) Compétence exclusive ou concurrente

Il convient également de distinguer le problème de la compétence obligatoire ou optionnelle d'un Tribunal pénal international du problème de savoir si celui-ci est investi d'une compétence exclusive ou concurrente. Le Tribunal international n'a pas le monopole de la poursuite des délits énumérés dans son Statut. Il serait bien sûr très appréciable que les autorités compétentes des Etats successeurs de l'ex-Yougoslavie rendent eux-mêmes la justice. En conséquence, le Statut a choisi la compétence concurrente (Article 9 (1)). Cependant, le Tribunal a la primauté sur les juridictions nationales en ce sens qu'il peut à tout moment demander aux juridictions nationales de se dessaisir en sa faveur (Article 9 (2)). L'approche élémentaire décrite dans le projet de la CDI est différente: étant donné que la compétence du TPI est censée être optionnelle, elle pourrait difficilement être exclusive.

8) Jugements par défaut

Aucun des textes étudiés ne prévoit de jugements par défaut, contrairement aux propositions de la France pour la situation particulière de l'ex-Yougoslavie²⁹. Cette précaution est importante. Les jugements par défaut réduiraient considérablement l'autorité d'un Tribunal pénal international. L'effet pratique de la majorité de ses décisions serait nul. De plus, le rassemblement et l'évaluation des preuves sont particulièrement difficiles

en l'absence de l'accusé. Il est faux de dire, cependant, que les jugements par défaut sont interdits par le droit qu'a l'accusé d'être présent à son procès (Article 14 (3) (d) du Pacte sur les droits civils et politiques)³⁰. Personne ne doit pouvoir empêcher les procédures criminelles d'être engagées contre lui ou elle simplement en se cachant ou en se réfugiant dans un asile sûr pour défier ouvertement le tribunal. Le droit d'être présent en personne n'est pas un obstacle absolu à l'engagement de procédures en l'absence de l'accusé³¹. Mais les faits à l'origine d'une poursuite peuvent alors devenir sujet à caution, à tel point que le TPI pourrait, après quelques temps, ressembler à l'un de ces tribunaux de Russell dont l'impartialité et la conscience professionnelle n'étaient pas au dessus de tout soupçon.

Ce refus des jugements par défaut n'est pas une chose aisée à appliquer. Bien qu'il ait pour but de réduire la masse de travail que les autorités compétentes se doivent d'accomplir, il ne contribue que peu à alléger le poids des obligations qui incombent aux autorités judiciaires. En vertu du Statut du Tribunal international, le procureur doit ouvrir des informations d'office sur toute personne présumée responsable d'un des crimes cités, quelles que soient les chances de pouvoir l'arrêter (Article 18). Ce n'est qu'après l'établissement de l'acte d'accusation et sa confirmation par un juge compétent de l'une des Chambres de première instance qu'un mandat d'arrêt ou un mandat d'amener pourra être décerné

29) *Loc. cit.* (note 13), paragr. 108.

30) C. Hollweg, *Das neue internationale Tribunal der UNO und der Jugoslawienkonflikt*, *Juristenzeitung* 1993, p. 980 et 989 note 68.

31) Voir la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), *Colozza*, jugement du 12 février 1985, Publications de la CEDH, Séries A, vol. 89, p. 6, 14-16.

(Article 19 (2)). Un système similaire a été imaginé dans le projet de la CDI (Article 63 (1)). La logique est impeccable du point de vue de la règle de droit. Mais cela pourrait signifier que l'appareil judiciaire tourne à plein régime alors qu'aucun cas ne serait pendant devant les Chambres de première instance compétentes. Le défi qui doit être relevé est clair. Pour le dire crûment, un acte d'accusation sera-t-il établi contre Radovan Karadzic, l'un des hommes à l'origine de la "purification ethnique"?

9) L'engagement des poursuites

Les gouvernements ne sont pas habilités à engager des poursuites. Dans le cas de l'ex-Yougoslavie, le procureur est responsable de l'ouverture des informations d'office et de l'établissement éventuel d'un acte d'accusation sur la foi des renseignements obtenus de sources diverses, y compris d'organisations non gouvernementales (Article 18). Un système un peu plus complexe a été élaboré par la CDI pour le TPI. Etant donné que la compétence *ratione territorii* de ce tribunal est générale, charger le procureur d'ouvrir des informations partout sur terre où un crime international a été commis dépasserait largement toute attente raisonnable. Logiquement donc, un système de plaintes a été mis au point, système qui permet aux Etats soumis à la compétence du TPI, ou au Conseil de sécurité, de signaler au Tribunal qu'un crime international semble avoir été commis. C'est seulement sur la foi d'une telle plainte que le procureur pourra ouvrir une information. Aussi le procureur exerce-t-il une importante fonction de tri. En évaluant soigneusement les renseignements fournis, il peut empêcher que le TPI soit saisi de manière abusive à des fins de propagande politique. Personne ne devrait pou-

voir être dénoncé pour avoir commis un crime international s'il n'existe pas de preuves suffisantes.

10) Garanties de procédure

Il est évident qu'une personne accusée doit pouvoir bénéficier de toutes les garanties afin que lui soit assuré un procès équitable, une condition mise en avant dans les instruments élaborés sous les auspices de l'ONU, en particulier dans l'Article 14 du Pacte sur les droits civils et politiques. Etant donné que le paragraphe 5 de cet article reconnaît un droit de "réserve", les deux textes que nous examinons ont tous deux opté pour la création d'une Chambre d'appel en plus des Chambres de première instance.

11) Procédure d'audience

Aucun des textes n'a choisi un modèle particulier pour le déroulement des audiences. Celles-ci peuvent s'accorder sur le système anglo-américain, dans lequel le juge joue surtout un rôle d'arbitre entre l'accusation et la défense, ou sur le système "continental", très répandu en Europe occidentale, dans lequel le juge a un rôle plus actif. La première tâche des onze juges du Tribunal international sera d'adopter un règlement (Article 15), qui complètera le Statut, quelque peu élémentaire, afin que soit établie une structure de procédure satisfaisante. Il serait bon qu'ils adoptent une série de règles proches du code de procédure pénale de l'ex-Yougoslavie car la procédure en serait facilitée. Les participants pourraient comprendre facilement leur rôle et leurs devoirs. Dans le cas d'un TPI, le choix de tel ou tel règlement n'est pas aisé. Il paraît évident qu'un TPI ne peut pas modifier ses règles de procédure selon la na-

tionalité des défendants. Dans tous les cas, la CDI, en tant que groupe d'experts en droit international, a eu raison d'éviter de préjuger du problème en énonçant un principe général dans le projet de statut en cours d'élaboration.

12) Extradition et transfert

L'extradition ou le transfert est la contrepartie du refus de procéder à des jugements par défaut. Le Statut du Tribunal international stipule de manière catégorique que les Etats devront satisfaire à toute demande d'une Chambre de première instance en ce qui concerne "le transfert et la traduction de l'accusé devant le Tribunal" (Article 29 (2) (e)). Cette disposition ne permet donc pas d'invoquer la réserve inscrite dans de nombreuses constitutions nationales, qui interdit l'extradition de leurs propres ressortissants. Une telle clause aurait bien entendu remis en question le raisonnement qui sous-tend la création du Tribunal international. Etant donné que le système se fonde sur le consentement donné ou retiré à leur gré par les parties, la situation juridique est beaucoup plus complexe. Conformément au projet de la CDI, l'obligation de transfert d'un suspect ne s'applique qu'aux Etats ayant reconnu la compétence du TPI pour le crime en question, quelle que soit la nationalité de l'accusé. Quant aux autres Etats parties, ils doivent soit agir en application du principe *aut dedere aut judicare*, s'ils sont liés par un traité condamnant le crime en question, soit examiner la possibilité d'arrêter ou de remettre le suspect au TPI. Nul n'a besoin d'être prophète pour prévoir que l'extradition serait très difficile à rendre obligatoire; le TPI devra donc dépendre en grande partie des décisions politiques des autorités nationales qui ne seront juridiquement pas obligées de ré-

pondre favorablement à une demande d'extradition.

13) Sanctions

Le but final d'une procédure pénale est d'imposer une sanction à un accusé qui a été déclaré coupable. Ici encore, le principe de *nullum crimen nulla poena sine lege* est source de grandes difficultés. Aucun des textes internationaux qui mentionnent les crimes internationaux ne prévoit de peines. Invariablement, on se réfère aux droits nationaux pour cette question. Les droits nationaux et le droit international sont donc considérés comme un tout. Le Statut du Tribunal international fait référence à "la grille générale... de l'ex-Yougoslavie" (Article 24 (1)). En effet, tous les crimes énumérés dans les Articles 2 à 5 du Statut sont punissables selon le code pénal yougoslave. Et, depuis le 25 mai 1993, date de l'adoption du Statut par le Conseil de sécurité, la *lex* est constituée par le Statut lui-même.

Le Statut du Tribunal international ne prévoit que des peines d'emprisonnement. Le projet de statut de la CDI mentionne également les amendes comme complément des peines d'emprisonnement. Pour ce qui est de la durée des peines d'emprisonnement ou du montant des amendes, il permet au TPI de s'inspirer du droit en vigueur dans l'Etat de l'accusé, du droit de l'Etat dans lequel le crime a été commis, ou du droit de l'Etat qui détient l'accusé et qui a compétence pour le juger. Cet éventail de choix risque d'être une source d'incertitudes. La règle de droit est cependant digne d'être respectée. Même dans un système de droit national, les tribunaux de première instance disposent d'une certaine marge de manoeuvre. En tant que règle, la loi se borne à fixer les peines minimales et les peines maximales. Si le juge doit pren-

dre en considération pas moins de trois systèmes nationaux, sa marge de manoeuvre en sera réduite et non étendue.

Il convient de relever le fait que, malgré la gravité de tous les crimes internationaux, la peine capitale n'a pas été retenue. Ce choix reflète l'évolution récente du droit international dans le domaine des droits de l'homme³². La proposition américaine³³ avait laissé la porte ouverte à la peine de mort en suggérant que les criminels devaient subir "une peine d'emprisonnement ou toute autre peine appropriée" (Article 21). Une proposition intéressante de service communautaire pour aider les victimes ou la société en général, faite lors de l'une des réunions d'experts³⁴, n'a été retenue dans aucun des deux textes.

14) Exécution des sentences

Aucun des textes examinés ne fait mention, et à juste titre, d'un centre de détention international, comme la prison de Spandau (Berlin) dans laquelle étaient emprisonnés les criminels de guerre condamnés à Nuremberg. On a préféré suggérer que les peines d'emprisonnement soient effectuées dans les prisons des Etats qui seront disposés à prêter leur assistance au système pénal international. Dans le cas de condamnations fortement liées à des raisons politiques ou lorsqu'une personne condamnée a des relations avec des réseaux internationaux du genre mafieux, il ne sera pas aisé de faire exécuter la peine imposée.

15) Financement

Une juridiction pénale internationale est bien évidemment une institution coûteuse. Les dépenses du Tribunal international sont imputées sur le budget ordinaire de l'ONU (Article 32 du Statut), étant donné qu'il a été institué par une résolution du Conseil de sécurité. Néanmoins, réunir les fonds nécessaires a causé d'énormes difficultés. Pour 1993, l'Assemblée générale avait affecté une somme modeste de 500 000 dollars des Etats Unis pour les frais initiaux, et tous les efforts possibles avaient été faits pour réduire, le plus possible, les dépenses prévues en 1994.

Le projet de la CDI n'aborde pas la question délicate du financement, et faire supporter aux Etats parties à son statut le financement d'un TPI serait une solution malvenue. La légitimité d'un TPI découle du droit commun international qui considère comme un crime international toute violation des règles élémentaires qui ont pour but de protéger les intérêts de la communauté. En conséquence, un TPI est une institution de la communauté internationale, même si, au départ, il est officiellement financé par un petit nombre d'Etats signataires. Son financement devrait donc être assuré, dès le début, par la communauté internationale, par l'intermédiaire des Nations Unies. Pour que cela soit possible, le TPI devrait être un organe de l'ONU. Ainsi, les motifs financiers sont une autre raison pour donner à un TPI une place dans la structure

32) Deuxième Protocole facultatif du Pacte international sur les droits civils et politiques, adopté par la résolution 40/128 de l'Assemblée générale du 15 décembre 1989; Sixième Protocole de la Convention européenne des droits de l'homme sur l'abolition de la peine de mort, du 28 avril 1983, [allemand] *Bundesgesetzblatt* 1988 II, p. 663.

33) Document officieux.

34) *International Meeting of Experts on the Establishment of an International Criminal Tribunal*, Vancouver, 22-26 mars 1993, Report, p. 25.

onusienne, ceci par un amendement de la Charte.

III Conclusion

Le Tribunal international sera un test pour la viabilité d'un TPI dans un environnement international auquel manque toujours un gouvernement international. Si le Tribunal international se révèle être une construction de papier servant de paravent aux Nations Unies pour cacher l'impuissance à mettre un terme, par la prévention, aux atrocités commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie, l'idée d'un TPI permanent aura également subi des dommages irréparables. En revanche, si le Tribunal international relève le défi qu'on lui a lancé, il y a de grandes chances que le Conseil de sécurité lui con-

fiera de nouvelles responsabilités dès qu'une crise majeure éclatera, à condition que celle-ci entre dans le cadre du chapitre VII de la Charte. Le TPI sera donc à terme constitué grâce à l'élargissement successif de la sphère de compétence de ce qui était à l'origine le Tribunal international. Une telle évolution, aussi étrange qu'elle puisse paraître à première vue, trouverait sa justification en elle-même. Juger les crimes internationaux est l'une des tâches premières de la communauté internationale, qui ne devrait pas être laissée à des Etats ou à des groupes d'Etats. La communauté internationale ne dispose pas des moyens nécessaires pour légiférer. Mais il n'est pas illégitime d'utiliser toutes les ressources disponibles qui contribueront à promouvoir et à renforcer les valeurs fondamentales communes à tous les êtres humains.

Les droits de la femme: un défi posé à la communauté internationale des droits de l'homme

par Florence Butegwa*

Introduction

Au cours de la dernière décennie, les Etats, l'Organisation des Nations-Unies et les organisations non-gouvernementales pour les droits de l'homme ont fait l'objet de pressions accrues et plus structurées leur demandant de reconnaître les droits de la femme et d'œuvrer pour les faire respecter, de manière systématique, à l'échelon mondial. Ces demandes résultaient de la prise de conscience par les femmes du fait que la législation en matière de droits de l'homme n'avait pas été conçue ou interprétée afin de prévoir les nombreuses violations dont elles étaient victimes en tant que femmes. Les organismes créés par traités et les organisations non-gouvernementales de défense des droits de l'homme n'avaient pas interprété leur mandat comme devant inclure la surveillance, l'information et la dénonciation des violations des droits de la femme. Les obligations incombant aux Etats au niveau international et les actions concrètes entreprises par les organisations internationales s'occupant des droits de l'homme exerceront dès lors une influence sur les législations nationales et sur les procédures étati-

ques. L'échec de la communauté internationale des droits de l'homme à promouvoir le respect des droits de la femme a eu des répercussions négatives au niveau des pays. Des violations systématiques des droits de la femme continuent de se produire en toute impunité. Inversement, la discrimination fréquente et généralisée à l'encontre des femmes et les pratiques qui affectent la dignité des femmes en tant qu'êtres humains, auxquels on assiste dans tous les pays du monde, ont rendu difficile tout effort concerté au niveau international pour remédier à cette situation.

Les statistiques suivantes mettent en évidence les conséquences qu'entraînent les systèmes qui ignorent délibérément, tant aux plans national qu'international, la détresse dans laquelle se trouve un peu plus de la moitié de la population mondiale:

- chaque année, environ 500'000 femmes meurent pour des raisons liées à une grossesse¹ ;
- selon une étude détaillée de planification familiale concernant 733 femmes dans le district de Kisii au Kenya, 42% d'entre elles ont admis être régulière-

* Juriste (LL.B., LL.M), Coordinatrice régionale (Directrice exécutive) de "Women in Law and Development in Africa" (WILDAF), réseau pan-africain regroupant des organisations et des individus œuvrant pour la promotion des droits de la femme dans seize pays africains.

1) OMS: La prévention de la mortalité maternelle: Rapport d'une réunion interrégionale de l'OMS, OMS Doc. FHE/86.1 (1985) art. 5.

- ment battues par leurs maris² ;
- au Bangladesh, les assassinats de femmes par leurs maris représentent plus de 50% de la totalité des meurtres³ ;
- aux Etats-Unis d'Amérique, la police enregistre des viols de femmes toutes les 5 à 6 minutes⁴ ;
- au Chili, à Santiago, 80% des femmes sont victimes d'agressions physiques ou sexuelles, de chocs affectifs qui sont le fait d'un partenaire ou d'un parent de sexe masculin⁵.

Ces statistiques ne constituent que le sommet de l'iceberg. Il existe bien peu d'analyses fiables apportant des preuves statistiques de pratiques discriminatoires à l'encontre des femmes dans de nombreux domaines et étayant ces griefs de quelque manière que ce soit. Par exemple, en Afrique et en Asie, la majorité des femmes n'ont pas accès à la propriété, au crédit et à d'autres ressources économiques dans la même mesure que les hommes.⁶ Les enfants de sexe masculin ont plus de facilités pour s'instruire et avoir accès aux loisirs. Dans la vie professionnelle, les femmes se voient refuser l'accès à certains postes ou à toutes formes de promotion tout simplement parce qu'elles sont des femmes.

Cette note étudie rapidement les arguments en faveur des droits de la femme et les efforts des femmes pour faire en sorte que la communauté internationale

soit plus sensibilisée aux violations de ces droits. Les efforts, dont il est fait mention ici, ont été évoqués dans le cadre de la Conférence mondiale des droits de l'homme qui s'est tenue à Vienne en juin 1993.

La législation des droits de l'homme et les droits de la femme

Les demandes en faveur de la promotion et du respect des droits de la femme déclenchent deux réactions fréquentes. Selon la première, de telles demandes sont superflues étant donné que la législation des droits de l'homme s'applique aux deux sexes sans distinction et concerne l'espèce humaine toute entière. Dans le deuxième cas, les droits de l'homme se trouveraient "dilués" par ces demandes car il faudrait prendre en compte d'innombrables revendications de toutes sortes dans le cadre établi des droits de l'homme. Les deux réactions proviennent de l'échec ou du refus d'évaluer le bien fondé des demandes formulées par les femmes. Ces réactions pourraient également résulter d'une sorte de revendication de la propriété exclusive par certaines organisations des droits de l'homme. Au niveau des Etats, ces réactions semblent provenir tout autant de l'importance de leurs responsabilités face aux viola-

2) Raikes Alanagh: *Pregnancy, Birthing and Family Planning in Kenya: Changing Patterns of Behaviour*, Centre for Development Research, Copenhagen (1990) cité dans IWTC/UNIFEM Resource Centre: *Fact Sheet on Gender Violence*, 1992 at 1.

3) *ibid.* at 1.

4) Federal Bureau of Investigations: *FBI Uniform Crime Reports 1990*, Washington D.C. (1991) *ibid.* at 2.

5) *ibid.* at 2.

6) Dans le cas de l'Afrique, se référer en général à Schuler M: *Women, Law and Development in Africa (WILDAF): Origins and Issues*, OEF International, Washington D.C. 1990; se référer également à Butegwa F, "Access to Agricultural ..." in *Third World Studies*.

tions passées et à l'institutionnalisation des mauvais traitements, auxquels ils n'ont pas prêté grand intérêt, que de l'ampleur de leurs responsabilités face aux changements qu'il conviendrait d'apporter au *statu quo*.

Le droit de ne pas être victime de discrimination

Les droits de la femme ne doivent pas être considérés comme une nouvelle sorte de droits de l'homme. La Charte des Nations-Unies prévoit que l'un des buts de l'organisation est de promouvoir et d'encourager "le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de (...) sexe (...)".⁷

La Déclaration universelle des droits de l'homme garantit à tout individu le droit de ne pas être victime de pratiques discriminatoires, notamment fondées sur le sexe. Ces garanties, acceptées comme faisant partie du droit international coutumier, ont été, par ailleurs, réitérées de manière plus spécifique sous la forme d'un traité.⁸ Ainsi, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques déclare très précisément:

"Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. A cet égard, la loi doit interdire toute

discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination notamment de (...) sexe (...)"⁹

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples déclare simplement que "les personnes bénéficient d'une totale égalité devant la loi."¹⁰ Par ailleurs, l'article 18 de la Charte stipule (3) que les Etats ont le devoir de veiller à l'élimination de toute discrimination contre la femme et d'assurer la protection des droits de la femme telle que stipulée dans les déclarations et les conventions internationales. Il en ressort donc que tous les Etats parties à la Charte africaine s'engagent à faire tout ce qui est en leur pouvoir afin d'éliminer toute discrimination contre la femme telle que stipulée dans les déclarations et les conventions internationales.

Le droit à la non-discrimination est un droit de l'homme, positif et indépendant, selon ses instruments.¹¹ La Commission des droits de l'homme a confirmé, dans l'optique de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, que le droit d'interdiction de toute discrimination est un droit autonome.

Les Lois et pratiques doivent interdire toute discrimination dans tous les domaines réglementés et protégés par les pouvoirs publics.¹² Il faut entendre par concept de discrimination:

- 7) Art. 1(3)
- 8) Se référer au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, au Pacte international relatif aux droits sociaux et économiques, à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et les traités régionaux relatifs aux droits de l'homme.
- 9) Article 26
- 10) Art. 3
- 11) Anne Bayefsky, "The Principle of Equality or non-discrimination in international law", *Human Rights Law Journal*, 11 (1990) 1 à 3.
- 12) Commentaire général Pacte relatif aux droits civils et politiques/C/21/Rev.1/Add.1 de 1989

"toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondées sur des raisons notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation qui a pour but ou pour effet de dirimer ou de porter atteinte au droit égal qu'ont l'homme et la femme à la reconnaissance, à la jouissance ou à l'exercice de tous les droits et libertés."¹³

Il y a une discrimination à l'encontre de la femme si une loi, une pratique ou une omission fondée sur le sexe compromettent ainsi ou diriment le droit égal qu'ont l'homme et la femme à la reconnaissance, à la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Nombre de droits, dont la femme se voit refuser l'exercice, qu'il s'agisse du mariage, de la garde des enfants, de l'accès à la propriété, de la vie professionnelle ou de tout autre domaine, constituent des preuves de discrimination à son encontre, qui se fondent uniquement sur la base du sexe. Lorsque la discrimination est inscrite dans la loi ou résulte de mesures prises directement par les organismes étatiques, la responsabilité des Etats est clairement établie. La responsabilité des Etats est également invoquée lorsque la discrimination est le fait d'organismes privés mais que les Etats la cautionne, par exemple, en négligeant systématiquement de poursuivre et de punir les contrevenants.

Emergences de nouvelles questions

Dans le monde, les femmes revendiquent d'autres droits qui ne sont pas fondés sur le droit à la non-discrimination. Parmi ceux-ci, figure le droit de ne pas être exposées à toutes formes de violences à leur encontre, en tant que femmes.

Nul ne conteste vraiment que la violence à l'encontre des femmes, sous diverses formes, existe à l'état endémique dans toutes les communautés et dans l'ensemble des pays du monde. Au cours de chacune des cinq réunions "satellites" organisées par l'association WILDAF, dans le cadre de la préparation de la Conférence sur les droits de l'homme, la violence généralisée à l'encontre des femmes, à la maison, dans les lieux publics et dans des situations de conflits armés internes, a constitué l'une des questions importantes identifiées par les femmes comme nécessitant une action immédiate et urgente. Que la violence prenne la forme d'un viol, de coups assés par l'époux ou par un autre partenaire, de la restitution de la succession de l'époux au moment de son décès, de la prostitution forcée ou de toute autre forme de violence, la victime est confrontée à ces abus simplement parce qu'elle est une femme. Etant donné qu'il n'existe pas de traitements identiques à l'égard des hommes, on ne peut parler de discrimination. Cela ne signifie toutefois pas que l'on puisse considérer, que lorsque les femmes demandent aux Etats de se conformer à leurs obligations internationales pour les protéger de la violence,

13) Bayefsky, *supra* note 12 à 9, 19.

cette demande soit considérée comme une tentative de "créer" de nouveaux droits de l'homme. La violence systématisée constitue une violation d'un certain nombre de droits et libertés fondamentaux, notamment le droit à l'intégrité et à la sécurité de la personne, le droit de ne pas subir des traitements cruels et inhumains et le droit à la vie. Les Etats d'un côté, et les forces insurgées de l'autre, ont de plus en plus recours au viol et à la prostitution forcée comme une forme de torture. Le droit, en vertu duquel nul ne peut être torturé, est un droit fondamental incontesté. Comme il est indiqué ci-dessus, que la violence soit le fait de représentants de l'Etat ou d'individus agissant à titre personnel, la responsabilité qui incombe à l'Etat de prendre toutes les mesures nécessaires à la protection des femmes est incontestable.¹⁴ Les femmes demandent que les Etats, les organisations des Nations Unies et leurs institutions ainsi que les organisations non gouvernementales des droits de l'homme fassent figurer dans leur mandat la surveillance et la dénonciation des violations liées au sexe.

Il est encourageant de noter que la Commission des droits de l'homme des Nations Unies étudie actuellement la possibilité de nommer un rapporteur spécial sur la violence à l'encontre des femmes.

Les femmes se mobilisent pour la Conférence mondiale sur les droits de l'homme

Depuis plus d'une décennie, les femmes persistent dans leur détermination à de-

mander à leurs Etats respectifs et à la communauté internationale de promouvoir et de respecter les droits de la femme. Lorsque l'Assemblée générale des Nations Unies a lancé un appel pour que soit organisée une Conférence mondiale sur les droits de l'homme, les femmes ont vu dans cet appel une grande chance à saisir pour plusieurs raisons. C'était une occasion pour les peuples du monde entier de déterminer le statut des droits de la femme dans leurs pays respectifs. C'était une occasion aussi de démontrer l'échec des mécanismes existants en matière de droits de l'homme pour répondre aux violations dont sont victimes les femmes. Enfin, c'était une occasion de chercher de quelle manière il serait possible de promouvoir et de faire respecter les droits de la femme aux niveaux national et international.

Les militants des droits de la femme, qu'il s'agisse d'organisations ou d'individus, se sont déclarés satisfaits des perspectives offertes par la Conférence de Vienne. Diverses stratégies aux niveaux national, régional et international ont fait l'objet de décisions pour faire en sorte que la commission préparatoire de la Conférence mondiale, les groupements régionaux et les Etats s'intéressent sérieusement à la question des droits de la femme. Il est important que les droits de la femme figurent à l'ordre du jour et soient discutés dans le cadre d'autres points de l'ordre du jour de la Conférence. L'une des premières initiatives a été l'organisation d'une campagne à l'échelon mondial pour récolter des signatures en faveur d'une pétition adressée au Secrétaire général des Nations Unies et à la

14) Se référer, par exemple, à l'Art. 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Se référer également à l'avis de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Airey c/Irlande, 33 Cour européenne des droits de l'homme (Ser. A) 1979, para. 25.

Commission préparatoire, visant à placer les droits de la femme à l'ordre du jour de la Conférence.¹⁵

En juin 1993, lors de la tenue de la Conférence mondiale à Vienne, plus de 250.000 signatures, provenant de différents pays du monde entier, avaient été soumises au Secrétaire général des Nations Unies et 350.000 autres signatures avaient été remises directement à la session plénière de la Conférence mondiale à Vienne. Cette pétition aura également servi d'instrument pédagogique et de levier pour organiser des campagnes d'actions aux niveaux local et national.

Le processus préparatoire officiel comportait trois réunions régionales; l'une à Tunis (Tunisie) pour la région africaine, la seconde à San José (Costa Rica) pour l'Amérique latine et la troisième à Bangkok (Thaïlande) pour la région Asie et Pacifique. Ces réunions ont donné l'occasion aux militants des droits de la femme de faire pression sur les gouvernements des Etats de leurs régions pour faire figurer les sujets de préoccupations des femmes dans leurs délibérations et leurs résolutions. A Tunis, par exemple, ces militants ont répertorié six domaines importants qui nécessitaient d'être examinés à la Conférence mondiale, à savoir:

1 Universalité des droits de l'homme

L'universalité des droits de l'homme constitue l'une des pierres angulaires du droit international en matière de droits de l'homme. Des gouvernements africains ont souscrit à ce principe en ratifiant les

textes officiels en matière de droits de l'homme applicables au niveau régional. En dépit de cela, ils continuent d'évoquer la culture et la religion africaines pour justifier la poursuite de pratiques et de législations discriminatoires dans leurs pays respectifs. La Conférence mondiale devait réaffirmer l'universalité des droits de l'homme et exhorter les Etats à faire en sorte que les lois et les pratiques nationales soient conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme.

2 Indivisibilité des droits de l'homme

Dans la pratique, les Etats et les organisations de droits de l'homme ont mis l'accent de manière sensible sur les droits civils et politiques. Cela a conduit à consacrer des ressources, des efforts de surveillance et de dénonciation, et à appliquer des sanctions internationales pour encourager et protéger les droits civils et politiques. Bien que de tels droits doivent faire l'objet d'une protection, des femmes de l'ensemble des pays du tiers monde s'inquiètent du fait que le déni des droits économiques et sociaux les lèsent d'une manière disproportionnée. Un tel déni souligne et renforce les inégalités culturelles, selon lesquelles les femmes se voient refuser l'accès aux soins de santé et médicaux, notamment aux services de planification familiale, à l'éducation et aux ressources économiques, particulièrement à la terre et à une alimentation de qualité adéquate. La Conférence mondiale a été instamment priée de réaffirmer le caractère indivisible et

15) Cette stratégie a été conçue et fait l'objet d'un accord dans le cadre de la réunion d'un institut dont les locaux ont été mis à disposition par le Centre for Women's Global Leadership, Rutgers University. Des femmes des Etats-Unis, d'Europe, d'Amérique latine, des Caraïbes et de la région Asie-Pacifique ont pris part à cette réunion.

l'interdépendance des droits de l'homme et d'étudier par quels moyens spécifiques la communauté internationale pourrait favoriser et surveiller l'exercice des droits économiques et sociaux.

3 Violence à l'encontre des femmes

Au cours de ces dernières années, dans de nombreux pays africains, on a pu noter une augmentation alarmante du nombre de viols, d'agressions sexuelles à l'encontre de fillettes et de violences dans les foyers. Les femmes et les fillettes ont le droit à la sécurité et à l'intégrité de la personne ainsi qu'à une vie de dignité et au droit en vertu duquel nul ne peut être traité de façon cruelle ou inhumaine. Le fait que souvent les actes de violences soient perpétrés par des individus n'en fait pas moins une question de droits de l'homme. Dans de nombreux pays africains, le système judiciaire, les mécanismes de mise en œuvre et d'autres institutions étatiques ne parviennent pas à protéger les femmes et les fillettes de ce type d'abus et à poursuivre et punir de manière systématique et appropriée les contrevenants. La Conférence mondiale, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies et les Etats ont été exhortés à rechercher des moyens permettant de lutter efficacement contre la violence systématique à l'encontre des femmes et de supprimer l'obstacle constitué par les sphères privées et publiques qui s'opposent au traitement de ce type de violation dans le cadre des droits de l'homme.

4 Codification du droit de la famille

En Afrique du Nord, nombreuses sont les femmes à être préoccupées par l'absence de codification légale, au niveau des gouvernements de leurs pays respectifs, qui stipulerait clairement les droits et les obli-

gations dans les domaines du mariage, du divorce, de la garde des enfants, du droit à la propriété et de la succession. Dans toute situation particulière, cette absence de codification met la définition et l'interprétation de la loi à la merci d'une multitude de chefs religieux et dans ces pays, de graves violations des droits de la femme sont commises en raison de l'abdication par les Etats de leurs responsabilités. La situation est aggravée par l'émergence de l'intégrisme et de l'extrémisme religieux. La Conférence mondiale et la Communauté des droits de l'homme toute entière se sont vues exhortées à faire pression sur les Etats concernés, en Afrique et ailleurs, pour qu'ils protègent les droits de la femme et qu'ils fassent en sorte d'avoir des lois et des pratiques conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme.

Ces questions ont été réitérées lors de quatre autres réunions qui se sont déroulées après la réunion de Tunis aux niveaux subrégional et pan-africain. D'autres questions soulevées méritent d'être mentionnées ici car elles font partie des sujets en faveur desquels les femmes africaines ont milité à la réunion de la quatrième Conférence préparatoire qui a eu lieu à Genève en avril 1993 et lors de la Conférence mondiale de juin 1993. Ces autres questions ont trait aux sujets ci-après.

Programmes d'aménagement structurel de l'économie

Dans de nombreux pays africains, l'imposition et la mise en œuvre de programmes d'aménagement structurel de l'économie (ESAP) posent de nouveaux défis à la communauté des droits de l'homme. Les institutions financières multilatérales et les pays donateurs exigent, comme

condition préalable à toute aide au développement, une stricte adhésion à ces programmes. La réduction par les pays de leur participation financière aux services de santé et médicaux, à l'éducation ainsi que la diminution de leurs subventions aux produits alimentaires de première nécessité, ont des répercussions sur les droits fondamentaux à la nourriture, aux soins médicaux et à l'éducation. Il a été demandé à la communauté internationale d'étudier l'incidence négative d'une telle attitude sur les droits de l'homme de la majorité des gens et notamment sur les droits de la femme.

Les droits fondamentaux de la femme dans les situations de conflits armés internes

De nombreux pays africains se trouvent soit dans des situations de conflit armé interne, soit en train d'en sortir. Les femmes et les fillettes sont victimes d'horribles violations de leurs droits fondamentaux, notamment d'enlèvements, de viols commis par les diverses parties en conflit, y compris les forces gouvernementales, de grossesses forcées et d'autres abus à caractère sexiste. La nécessité s'est imposée à la Conférence mondiale, aux organes des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme et aux organisations non gouvernementales de réaliser et/ou d'appuyer des études visant à définir l'importance du problème et à étudier les moyens susceptibles de protéger les droits de la femme dans ce genre de situation. Il incombe aux organisations des droits de l'homme, qui surveillent et dénoncent les abus dans des situations de conflits armés internes, de faire figurer dans leurs enquêtes et leurs comptes rendus les abus de nature sexiste.

Education en matière de droits de l'homme

L'échec de la communauté internationale des droits de l'homme à admettre qu'il lui incombait d'assurer la diffusion de l'information en la matière doit être considéré comme l'un des obstacles les plus graves au progrès dans le domaine des droits de l'homme. Il ne faut pas sous-estimer la capacité potentielle des peuples à faire valoir leurs droits, à surveiller leur propre situation en matière de droits de l'homme et à connaître les violations existantes. Une diffusion efficace de l'information en matière de droits de l'homme (teneur, obligations des Etats et mécanismes de mise en œuvre) revêt une importance particulière pour la promotion du respect des droits de la femme. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples réalise l'importance de la diffusion de l'information lorsqu'elle déclare que:

"Les Etats parties (...) ont le devoir de promouvoir et d'assurer, par l'enseignement, l'éducation et la diffusion, le respect des droits et des libertés contenus dans la présente Charte, et de prendre des mesures en vue de veiller à ce que ces libertés et droits soient compris de même que les obligations et devoirs correspondants."

L'importance de cette clause est que la responsabilité de l'Etat est invoquée non seulement si des violations sont commises par l'Etat et ses représentants, mais également si elles sont commises par des individus en raison de leur méconnaissance des droits et des libertés protégés. La Communauté internationale toute entière doit être impliquée dans une éducation efficace en matière de droits de l'homme.

La Conférence mondiale sur les droits de l'homme

Ces questions, ainsi que bien d'autres préoccupations émanant de femmes d'autres régions du monde, ont été présentées à la réunion de la Commission préparatoire à Genève et lors même de la Conférence. Parmi les 7.000 participants, dont des universitaires, des organes créés par traités, des institutions nationales et des représentants de 800 ONG, qui se sont réunis à Vienne en juin 1993, on a remarqué un grand nombre de militants et de partisans des droits de la femme. Les femmes ont œuvré, élaboré des stratégies et des campagnes d'action ensemble, pour faire en sorte que, pour la première fois, les droits de la femme soient considérés comme partie intégrante d'un ensemble de lois et normes dans le domaine des droits de l'homme.

Pour la première fois, la communauté internationale a étudié et décidé de prendre des mesures en faveur de la promotion et de la protection des droits fondamentaux de la femme. La Déclaration et Programme d'action de Vienne réaffirme que les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont inhérents à tous les êtres humains;¹⁶ leur promotion et leur protection incombent au premier chef aux gouvernements.¹⁷

Il est du devoir des Etats, quel qu'en soit le système politique, économique et culturel, de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales.¹⁷ La communauté

internationale voulait dire par là que la culture ne constitue pas une excuse valable pour les gouvernements pour ne pas assumer leurs responsabilités en matière de promotion et de protection des droits de la femme.

La Conférence mondiale affirme que les droits fondamentaux de la femme et de la fillette font inaliénablement, intégralement et indissociablement partie des droits universels de la personne. L'égalité et pleine participation des femmes à la vie politique, civile, économique, sociale et culturelle, aux niveaux national, régional et international, et l'élimination totale de toutes les formes de discrimination fondées sur le sexe sont des objectifs prioritaires de la communauté internationale.

Les violences qui s'exercent en fonction du sexe ainsi que toutes les formes d'exploitation et de harcèlement sexuels, y compris les violences qui sont la conséquence de préjugés culturels et d'une traite internationale, sont incompatibles avec la dignité et la valeur de la personne humaine et doivent être éliminées. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme demande instamment aux gouvernements, aux institutions, aux organisations intergouvernementales et non gouvernementales d'intensifier leurs efforts en vue de protéger et de promouvoir les droits fondamentaux de la femme et de la fillette.¹⁸

Afin de s'assurer que les principes énoncés ci-dessus soient mis en pratique, la Conférence mondiale a décidé d'adopter les mesures ci-après:

16) Para 1 La Déclaration de Vienne, *La Déclaration et programme d'action de Vienne*, (1993) Nations Unies, DPI/1394-39399-Août 1993-20M, at 28.

17) *ibid.* at 30.

18) *ibid.* at 34.

1 Intégration des droits de la femme dans le système des Nations Unies

Le Plan d'Action de la Conférence mondiale déclare que dans les principales activités du système des Nations Unies devrait figurer une composante se rapportant à l'égalité de condition et aux droits fondamentaux de la femme. L'ensemble des organes et mécanismes compétents de l'Organisation des Nations Unies devrait examiner régulièrement et systématiquement ces questions. En particulier, des mesures devraient être prises pour accroître la coopération entre la Commission de la condition de la femme, la Commission des droits de l'homme, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme et les autres organismes des Nations Unies et pour mieux en intégrer les objectifs. Les organes de surveillance de l'application des traités devraient consacrer une partie de leurs travaux à la condition et aux droits fondamentaux de la femme, en s'aidant de données spécifiques ventilées par sexe. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme se félicite de la décision de la Commission des droits de l'homme d'envisager à sa cinquantième session la nomination d'un Rapporteur spécial sur la violence à l'encontre des femmes.

2 Adoption d'un projet de Déclaration sur la violence à l'encontre des femmes

La Conférence mondiale sur les droits de l'homme demande à l'Assemblée générale d'adopter le projet de déclaration sur la violence à l'encontre des femmes. Cette

démarche est considérée comme un pas définitif vers l'élimination de la violence et d'autres formes de harcèlement sexuel auxquelles sont exposées les femmes. Les Etats doivent s'employer à éliminer les facteurs permettant à la violence des femmes de se perpétuer, y compris les effets nuisibles de certaines pratiques coutumières et les préjugés dont elles font l'objet dans l'administration de la justice.

Le but est d'éliminer la violence à laquelle sont exposées les femmes dans la vie publique et privée.¹⁹

3 Ratification universelle de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)

La Conférence mondiale sur les droits de l'homme demande instamment qu'il soit mis fin à toutes les formes de discrimination à l'encontre des femmes. A cette fin, la Conférence invite tous les Etats à ratifier la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes d'ici à l'an 2000. Les Etats sont invités instamment à retirer les réserves qui sont contraires à l'objet et au but de la Convention. Le Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et les autres organes des Nations Unies ont été priés instamment de rechercher des moyens permettant de remédier au nombre particulièrement élevé de réserves formulées à l'égard de cette Convention.

4 Diffusion de l'information relative aux droits de l'homme

Les organes de surveillance de l'application des traités ont été priés de diffuser

19) *ibid.* at 54

l'information nécessaire afin de permettre aux femmes de tirer meilleur parti des procédures en vigueur. La Commission de la condition de la femme et le Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes doivent étudier la possibilité d'introduire un droit de présenter des plaintes en élaborant un protocole facultatif se rapportant à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

5 Accès des femmes à des postes de responsabilité

La Conférence mondiale sur les droits de l'homme invite instamment les gouvernements et les organisations régionales et internationales, y compris les Nations Unies, à adopter des mesures urgentes de manière à nommer et promouvoir des fonctionnaires de sexe féminin à des postes de responsabilité. Cela garantira aux femmes qu'il sera tenu compte de leurs préoccupations en matière de droits de la femme à tous les niveaux de prise de décisions politiques et de leur mise en œuvre.

6 Les droits de la femme et la quatrième Conférence mondiale sur les femmes

La Conférence mondiale sur les droits de l'homme se félicite qu'une Conférence mondiale sur les femmes se tienne à Beijing (Chine) en 1995 et demande instamment que l'on y accorde, dans les délibérations, une place importante à leurs droits fondamentaux.

Conclusion

La préparation de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme a revêtu une grande importance pour la promotion des droits de la femme. La mise au point de l'organisation, la solidarité, l'identification des problèmes et la définition de stratégies ont été aussi importantes que les réalisations attendues de la Conférence de Vienne. Cependant, le plus difficile reste à faire. Il faut faire en sorte que les principes et le plan d'action adopté à Vienne soient réellement suivis d'effets aux niveaux national et international. Il faut que les organisations militant en faveur des droits de la femme aient une présence constante plus évidente lors des réunions de la Commission des droits de l'homme. Cette Commission a besoin d'éléments d'information dans des domaines précis pour lesquels tous les mécanismes dont elle dispose doivent jouer un rôle, notamment au niveau des rapporteurs par thème et par pays. Par ailleurs, elle doit mettre en place de nouveaux moyens de communication avec les ONG militant en faveur des droits de la femme de manière à leur permettre de jouer un rôle concerté et proactif dans les travaux de la Commission. Cela nécessite un important travail de conception et d'élaboration de stratégie dans le domaine des droits sociaux et économiques. Les mécanismes permettant de déterminer si les Etats se conforment aux normes énoncées dans le Pacte international relatif aux droits sociaux, économiques et culturels restent flous. Néanmoins, ces problèmes ne sont plus insurmontables. Les droits de la femme font partie intégrante des libertés et droits fondamentaux.

Les droits fondamentaux de l'enfant

par Joaquín Ruíz-Giménez*

"Une des situations les plus tragiques, à l'égard de laquelle l'ensemble de l'humanité doit ressentir tant de souffrance et de honte, est que nous avons construit un monde ... dans lequel la majorité des pauvres sont des enfants, mais pire encore, un monde dans lequel la majorité des enfants sont pauvres."

(Manfred Max-Neef, *Follies of Humankind*, Resurgence no. 145, mars-avril 1991.)

"Les Etats parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune ..."

(Article 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989.)

Il convient de souligner, en préambule, le caractère universel de la question, en ce qu'elle touche tous les enfants du monde, sans aucune distinction de sexe ou de toute autre situation personnelle ou sociale (si ce n'est la condition d'être âgé de moins de 18 ans), conformément aux principes généraux énoncés dans la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989 (Articles 1 et 2).

Mais caractère universel aussi, du fait de la portée internationale de telles normes de protection de ce type de droits de l'homme qui engagent tous les Etats ayant signé et ratifié la convention et, notamment, tous les Etats membres de l'Organisation des Nations Unies, dans la mesure où, en pratique, tous les droits civils et politiques, ainsi que tous les droits économiques, sociaux et culturels, définis dans la Convention sont déjà énoncés en substance dans les pactes internationaux du 16 décembre 1966 en

tant que droits inhérents de la personne humaine, sans distinction aucune, et qui concernent tous les enfants de tous les pays, garçons et filles.

Une deuxième observation méthodologique s'appuie sur le fait que, dans toute évaluation objective et impartiale de l'actuel système normatif de promotion et de protection des droits de l'enfant au niveau international, il convient d'avoir présent à l'esprit le lent et difficile travail d'élaboration et d'application de ce système, et ensuite de le comparer, brièvement aussi, avec la situation qui prévaut dans les autres pays du monde.

Cela m'amène à envisager l'étude de ce thème si complexe sous trois angles différents mais complémentaires:

- a) le cheminement du processus historique de reconnaissance des droits fondamentaux de l'enfant;
- b) le système actuel de protection de ces droits individuels à travers le droit po-

* Professeur de droit; Président de la Commission internationale de juristes et du Comité national espagnol de l'UNICEF.

sitif international, par comparaison avec la situation réelle de l'enfance;

c) l'enjeu que cela implique pour la communauté internationale, les Etats et les sociétés civiles, face à l'avenir.

I Processus historique de reconnaissance des droits de l'enfant et leur protection effective dans le monde

1. C'est un fait historiquement avéré que les droits individuels fondamentaux – ceux que l'on qualifie, dans la doctrine et la science juridiques contemporaines et dans les textes normatifs nationaux et internationaux en vigueur, de droits fondamentaux de l'homme – sont issus de la conscience d'un besoin spirituel ou matériel, d'un vide ou d'une aspiration de la personne humaine au sein de la société. Ainsi, distingue-t-on dans l'histoire les droits de liberté (appelés aujourd'hui droits civils et politiques), et les droits d'égalité et de solidarité (droits économiques, sociaux et culturels).

C'est à partir de cette base que s'est engagé un lent processus de création de normes qui va évoluer par étapes successives et conduire à la transformation des exigences morales initiales en normes juridiques contraignantes. Il se développe simultanément un processus d'universalisation, eu égard au contenu de chacun de ces types de droits individuels, mais eu égard aussi au cadre international de sa protection effective.

On peut également observer un cheminement comparable – avec ses progrès et ses reculs – en ce qui concerne concrètement la promotion et la protection des droits de l'enfant.

De nombreux textes, qu'il n'est pas possible d'analyser ici, permettent de retracer les étapes difficiles qui ont été fran-

chies grâce à l'esprit de solidarité des peuples engagés dans la voie d'une reconnaissance authentique et efficace des droits fondamentaux de l'enfant, et laissant entrevoir en même temps tout le chemin qui reste à parcourir.

2.a Si nous arrêtons notre réflexion au siècle présent, force est d'admettre que c'est le traumatisme causé par les deux terribles guerres mondiales (de 1914 à 1945 dans l'ensemble), avec leurs conséquences dévastatrices sur les populations civiles et leurs membres les plus faibles que sont les enfants et leurs familles, qui a poussé la communauté internationale à prendre d'importantes mesures d'ordre juridique en vue d'élaborer des normes de protection des droits de l'enfant, déclaratives dans un premier temps, puis normatives.

C'est ainsi que la Société des Nations élaborata et publia en 1924 une Déclaration des droits des enfants prometteuse, dans l'intention d'aboutir à l'adoption de règles plus contraignantes; ce souhait sombra malheureusement en même temps que l'organisation lorsqu'éclata la Seconde guerre mondiale.

A la fin de celle-ci, la nouvelle Organisation des Nations Unies énonça, dans sa fondamentale Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée le 10 décembre 1948 (résolution 217 A (III)), les principes d'égalité et de non discrimination pour tous, sans distinction aucune (Art. 2) – les enfants sont des personnes – ainsi que le droit de chacun à la reconnaissance de sa personnalité juridique (Art. 6); elle soulignait, en outre, que la "famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'Etat" (Art. 16 (3)), et ajoutait expressément que "la maternité et l'enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciales, et que tous

les enfants, qu'ils soient nés dans le mariage ou hors mariage ont droit à la même protection sociale." (Art. 25 2)).

Même si cette Déclaration universelle historique avait seulement la portée juridique d'une "recommandation", son influence dynamisante fut décisive pour les étapes ultérieures. Ainsi, furent consacrés dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (du 16 décembre 1966), les principes d'égalité et de non discrimination de toutes les personnes humaines (Arts. 2, 16 et 26); on y incorpora en outre le principe concret selon lequel "tout enfant, sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'origine nationale ou sociale, la fortune ou la naissance, a droit, de la part de sa famille, de la société et de l'Etat, aux mesures de protection qu'exige sa condition de mineur... Tout enfant doit être enregistré immédiatement après sa naissance et avoir un nom... Tout enfant a le droit d'acquérir une nationalité." (Art. 24).

On retrouve la même disposition d'esprit dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Arts. 2 2) et 3), dont l'Article 10 parle expressément de la protection de la famille, de la maternité, et aussi des enfants et des adolescents, contre tout type d'exploitation économique, sociale ou en matière de travail.

2.b Cependant, les informations chaque fois plus alarmantes recueillies par les Nations Unies, concernant la situation de plus en plus grave et inhumaine des enfants dans de nombreux pays, amenèrent l'Assemblée générale à demander à tous les gouvernements de mobiliser leurs efforts autour d'un admirable ensemble de principes fondamentaux rassemblés dans la nouvelle Convention du 20 novembre 1959 relative aux droits de

l'enfant (résolution 1386 [XIV]).

Il est intéressant de souligner que, même si dans le texte de cette déclaration fondamentale il n'a pas été expressément fait mention du droit "de la créature conçue à venir au monde", il est à relever que le quatrième "considérant" du préambule indique "que l'enfant, en raison de son manque de maturité physique et intellectuelle, a besoin d'une protection spéciale et de soins spéciaux, notamment d'une protection juridique appropriée, avant comme après la naissance", étant cela la démonstration qu'on ne saurait ne pas prendre en compte ce principe, en tant que critère d'interprétation et postulat dans l'application du système tutélaire de l'enfant.

Cette précieuse déclaration fut le point de départ d'une nouvelle étape dans le travail normatif visant l'élaboration d'un traité ou d'un pacte international ayant force obligatoire pour les Etats qui l'auront signé et ratifié, un pacte qui prévoirait des mesures de contrôle et, le cas échéant, de sanction des infractions avérées.

Cette noble tâche trouva son point d'aboutissement vingt ans plus tard avec l'adoption, le 20 novembre 1989, de la Convention relative aux droits de l'enfant, véritable Grande Charte, excellente dans son ensemble malgré quelques lacunes ou éléments discutables comme dans n'importe quelle oeuvre collective de grande ampleur.

II Principaux aspects de l'actuel système normatif international des droits fondamentaux de l'enfant, en regard de la réalité sociale

Le sommet de la pyramide normative concernant la promotion et la protection des

droits de l'enfant est aujourd'hui constitué par ladite Convention internationale du 20 novembre 1989, qui est déjà ratifiée par plus de 140 Etats.

A partir de ce sommet, s'est produit en cascade un mouvement normatif qui a donné lieu à l'adoption d'instruments d'application et complémentaires très pertinents au nombre desquels figurent en premier lieu la Déclaration mondiale relative à la survie, à la protection et au développement de l'enfant, et son Plan d'action annexe (pour la décennie 1990-2000), adoptés au Sommet mondial des chefs d'Etat et de gouvernement, tenu à New York le 30 septembre 1990.

Il y a eu ensuite l'élaboration par le parlement européen, le 8 juillet 1992 (résolution A3-0172/92), de la Charte européenne des droits de l'enfant, qui s'inspire des textes normatifs précédents, mais comporte en plus certaines propositions importantes visant à renforcer le mécanisme de contrôle et, le cas échéant, de sanction des infractions, tel que l'institution d'une fonction de Médiateur (*Ombudsman*) ou défenseur des enfants (aux niveaux communautaire et national), ainsi que d'importantes autres mesures. (Journal officiel des communautés européennes, no. C 241/67, du 8 juillet 1992).

Enfin, on relèvera l'influence que la Convention de 1989 a eu dans bon nombre d'Etats qui l'ont signée et ratifiée, et il existe aujourd'hui un important corps de lois et autres normes complémentaires de développement qui mettent en exergue le poids de la conscience collective dans ce domaine si fondamental.

Etant dans l'impossibilité d'analyser en détail, dans le cadre du présent article, le riche contenu de cette convention, je me limiterai à en exposer, de façon presque synoptique, les éléments fondamentaux.

1. Y sont définis les principes généraux d'égalité, de non discrimination (Art. 2); l'intérêt supérieur de l'enfant qui doit être une considération primordiale (Art. 3); le devoir des Etats de protéger tous les droits de l'enfant, y compris leurs droits économiques, sociaux et culturels "dans toutes les limites des ressources dont ils disposent, et s'il y a lieu, dans le cadre de la coopération internationale (Art. 4); et le devoir de respecter la responsabilité, le droit et le devoir des parents, ou des autres membres de la famille" (Art. 5).

2. Typologie des droits et devoirs reconnus.

2.1. **Droits civils et politiques** pour reprendre, par analogie, la terminologie utilisée pour distinguer les pactes des Nations Unies de 1966: ce sont le droit à la vie et à la survie; le droit d'avoir un nom et d'acquérir une nationalité ainsi que celui de connaître ses parents; le droit à une identité; le droit de ne pas être séparé de ses parents sauf pour des motifs fondés; le droit de quitter tout pays et d'y revenir; le droit à la liberté d'expression; le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; le droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques (avec les restrictions habituelles); le droit de ne pas être l'objet d'immixtions dans sa vie privée, sa famille ou sa correspondance, ni d'atteintes à son honneur et à sa réputation; le droit d'accéder à l'information (dispositions stimulantes relatives aux médias); la responsabilité des parents d'élever l'enfant et d'assurer son développement; le droit à la protection contre toute forme d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, etc; le droit à une protection spéciale de l'Etat, lorsque l'enfant est abandonné ou lorsqu'il est sans famille; le droit à l'adop-

tion, le droit d'obtenir le statut de réfugié (Arts. 6 à 22).

2.2. Droits économiques, sociaux et culturels. Ce sont: le droit de l'enfant de bénéficier de soins de santé, s'agissant en particulier des enfants mentalement ou physiquement handicapés; le droit de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux; le droit à des aliments nutritifs; à la sécurité sociale; à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social; le droit à l'éducation dans tous ses aspects, pour favoriser l'épanouissement de sa personnalité et lui inculquer le respect des droits de l'homme, des principes de paix, de tolérance et d'égalité; le droit de vivre dans son milieu naturel; les droits des enfants issus de minorités ethniques, religieuses ou linguistiques; le droit au repos et aux loisirs; les droits relatifs au travail (Arts. 23 à 31).

2.3. Droits de l'enfant dans des circonstances sociales anormales ou comportant des risques et devoirs des Etats à l'égard de la protection de l'enfant dans les situations suivantes:

- a) droit de l'enfant d'être protégé contre l'exploitation économique et de n'être astreint à aucun travail comportant des risques (Art. 32);
- b) droit de l'enfant d'être protégé contre l'usage illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, et de ne pas être utilisé pour la production et le trafic illicites de ces substances (Art. 33);
- c) droit de l'enfant d'être protégé contre toutes les formes d'exploitation sexuelle (Art. 34);
- d) droit de l'enfant d'être protégé contre l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants à quelque fin que ce soit ou sous

- quelque forme que ce soit (Art. 35);
- e) droit de l'enfant d'être protégé contre toutes autres formes d'exploitation (Art. 36);
- f) droit de l'enfant de ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ou à la privation de liberté (Art. 37 et Art. 39);
- g) droit de l'enfant d'être protégé en cas de conflits armés (Art. 38).

2.4. Droits (garanties) des enfants délinquants en matière judiciaire et pénale (Art. 40).

3. Instruments et agents de protection des droits de l'enfant.

Un des aspects les plus importants de la Convention est sans doute le fait d'avoir institué un mécanisme de promotion et de garantie des droits reconnus, ce qui constitue un pas vers l'application effective même si cette démarche s'avère encore insuffisante. Les lignes directrices de ce mécanisme de protection sont les suivantes:

3.1. La protection en tant que responsabilité principalement et directement dévolue à la famille ou, accessoirement, à d'autres tuteurs légaux (Arts. 5, 7, 9, 10, 14, 18 et 21).

3.2. La protection en tant que responsabilité des pouvoirs publics nationaux considérée sous l'angle du principe de complémentarité, interprété non seulement du point de vue de son aspect négatif – ou absentionniste quand la famille agit correctement – mais aussi d'un point de vue positif, lorsqu'il y a manquement de la part de la famille.

- a) A cet égard et en ce qui concerne la mission de protection dévolue aux

Etats, on distingue les tâches que la Convention confie expressément aux Etats et qui sont, dans tous les articles où est reconnu un droit de l'enfant, soit des "facultés ou des compétences," soit des "devoirs".

b) Est également important le mandat de protection que doivent exercer, s'il y a lieu, les autres institutions publiques et les autorités administratives qui leurs sont subordonnées (cf. Article 3 de la Convention), comme les "Maires défenseurs des enfants" (dans le cadre du louable mouvement de solidarité reflété dans les "Manifestes" de Rome (1991), Dakar (1992), Mexico et Pamplune (1993)).

c) Et, il convient d'accorder au pouvoir judiciaire une faculté d'intervention particulière en lui permettant d'agir à titre préventif ou de manière punitive dans toutes les situations où des infractions aux normes juridiques (Arts. 32 à 40 de la Convention, et règles de Beijing) portent atteinte, directement ou indirectement, aux droits de l'enfant.

3.3. En passant de l'échelon national à l'échelon international, le mécanisme de protection établi par la Convention prend deux formes particulièrement importantes:

a) Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies: il est composé de dix experts indépendants, démocratiquement élus pour une période de quatre ans et rééligibles (Art. 43); il est doté de pouvoirs considérables lui permettant de contrôler les Etats parties et de se renseigner sur les mesures adoptées par eux pour s'acquitter de leurs devoirs de protection (Art. 44) et, y compris, de formuler des "suggestions et des recommandations" à l'Assem-

blée générale (Art. 45).

b) La coopération entre le Comité et les institutions spécialisées des Nations Unies dans le domaine visé (en particulier l'UNICEF, l'UNESCO, l'OMS, etc.) (Art. 45).

4. Le mécanisme juridique de protection en regard de la situation réelle de l'enfance.

Nous observons à l'heure actuelle un décalage pénible entre les efforts entrepris pour construire un mécanisme juridique universel de plus en plus solide visant la promotion et la protection des droits de l'enfant, et les nouvelles alarmantes diffusées par les organes d'information concernant la situation réelle vécue par plusieurs millions d'enfants et leurs mères, mais surtout, les renseignements recueillis par les organes compétents des Nations Unies et qui se recourent, pour l'essentiel, avec ceux rassemblés par diverses ONG, ainsi qu'il apparaît dans les conclusions finales de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme tenue à Vienne en juin 1993.

Ce décalage remarquable entre les principes juridiques et la réalité sociale endémique ne signifie pas que "la situation passée était de toute façon meilleure"; elle ne doit pas non plus nourrir des sentiments fatalistes ou d'impuissance face à ce défi terrible.

Il importe de réfléchir sur certains de ces éléments sous l'angle de leurs aspects négatifs, mais aussi du point de vue des espoirs qu'ils suscitent.

4.1. Importance des aspects négatifs

La Déclaration adoptée par le 71 chefs d'Etat et de gouvernement, lors du Sommet mondial tenu à New York le 30 septembre 1990, résume le "problème" de la survie de l'enfant, en rappelant le chiffre choquant des 40.000 enfants qui meurent

rent chaque jour de malnutrition ou de diverses maladies, sans compter les enfants victimes des guerres et autres violences et cruautés, ainsi que de diverses formes d'exploitation.

Deux ans plus tard, en décembre 1992, le Directeur exécutif de l'UNICEF, M. James Grant, présentait dans son traditionnel *Rapport sur la situation de l'enfance dans le monde en 1993*, une évaluation affinée, grâce au perfectionnement des méthodes statistiques et en tenant compte des effets favorables pendant les deux années écoulées, des campagnes de vaccination, des services médicaux, des installations d'eau potable, des conditions de logement, etc; le rapport faisait cependant état d'un chiffre d'environ 35.000 décès d'enfants par jour, soit approximativement 13 millions d'êtres humains victimes de causes auxquelles il est "techniquement" possible de remédier.

De surcroît, les tableaux statistiques annexés au rapport font apparaître d'énormes différences concernant la situation des enfants dans les "pays en voie de développement" et dans les pays industrialisés, c'est-à-dire le décalage entre les pays vivant dans l'extrême pauvreté et les pays à revenu élevé par tête d'habitant.

Plus récemment encore, la publication du nouveau rapport de l'UNICEF (septembre 1993) intitulé *Progrès des nations*, révèle l'ampleur du défi qu'il faudra relever pour atteindre un des objectifs fondamentaux de ce progrès mondial, à savoir "protéger le développement physique et mental de l'enfant", à travers la mise en oeuvre de mesures efficaces de promotion de la survie, de la nutrition, de la santé, de l'éducation, de la condition de la femme, et de maîtrise démographique, etc. dans toutes les régions du monde.

4.2. Il convient de souligner qu'objectivement, les deux rapports de l'UNICEF, sans occulter aucun des aspects négatifs de la situation, indiquent aussi les progrès réalisés au cours de la dernière décennie. Il font apparaître la nécessité de dégager chaque année une somme de l'ordre de 25.000 dollars des Etats-Unis en vue de réaliser les sept objectifs fondamentaux visés dans le Plan d'action d'ici à l'an 2000 qui fut approuvé par le Sommet mondial des chefs d'Etat et de gouvernement en 1990, afin de réduire les chiffres énormes de la mortalité maternelle, de la mortalité et de la morbidité infantiles, et d'assurer l'approvisionnement en eau potable, l'éducation, etc.

III Face à un enjeu pressant: les voies et les protagonistes

Face à cette réalité flagrante d'enfants vivant dans une situation inhumaine trop répandue dans le monde, l'on annonce – comme justification – l'inclusion dans le "Document final" de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de Vienne (Partie II, paragraphe 12), d'une disposition demandant expressément à tous les Etats de ratifier la Convention relative aux droits de l'enfant avant 1995, année du 50ème anniversaire de l'Acte constitutif des Nations Unies, et "de l'appliquer effectivement en adoptant toutes les mesures législatives, administratives ou autres nécessaires et du lui consacrer le maximum possible des ressources disponibles". Le document approuve ensuite les principes de non discrimination à l'égard de l'enfant et la considération de son intérêt supérieur dans toutes les activités qui le concernent, ainsi que de ses opinions. Il exhorte à renforcer les mécanismes et les programmes nationaux et internationaux de défense et de pro-

tection des enfants, en particulier des enfants de sexe féminin, des enfants abandonnés, des enfants des rues et des enfants victimes de toutes les formes d'exploitation; des enfants malades, notamment ceux atteints du SIDA; des enfants réfugiés et déplacés, des enfants déte- nus, des enfants vivant dans des situa- tions de conflit armé, des enfants victi- mes de la faim, de la sécheresse et d'autres fléaux. Il souligne "que les droits de l'enfant doivent recevoir une atten- tion prioritaire dans toutes les activités au sein du système des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme". Ces principes fondamentaux et ces pres- criptions sont également rappelés dans la partie III, section II, paragraphe D dudit Document final, qui appuie la proposi- tion faite au Secrétaire général des Na- tions Unies d'étudier les mesures néces- saires pour améliorer la protection de l'en- fant dans les cas de conflits armés; rele- ver à 18 ans l'âge minimum de l'enrôle- ment dans les forces armées; examiner et contrôler périodiquement tous les or- ganes et mécanismes du système des Nations Unies; favoriser la coopération avec toutes les ONG en vue d'atteindre ces objectifs; et doter le Comité des droits de l'enfant des moyens nécessaires à l'ac- complissement rapide et efficace de son mandat.

Sans vouloir mésestimer ces "recom- mandations" de la Conférence mondiale de Vienne, qui sont toutes louables, il convient d'insister sur la profondeur des causes qui sont à l'origine de la situation choquante de l'enfance dans le monde, et sur la nécessité et l'urgence de lui trou- ver une solution radicale.

A titre énonciatif (et non exclusif), on peut suggérer les orientations suivantes:

1. Demander aux Etats de lancer, à tra- vers tous leurs organes d'information

de masse, une campagne d'informa- tion active et permanente pour expli- quer de manière impartiale et objec- tive la situation de l'enfance dans cha- que pays ainsi que dans les autres pays, en insistant sur les aspects né- gatifs et dramatiques, mais sans ou- blier les aspects positifs et encourage- ants.

2. Développer davantage une action pé- dagogique qui, de la cellule familiale jusqu'au sommet de l'édifice social, s'adresse dans chaque pays à l'ensem- ble de la société civile pour l'amener à développer au maximum de ses capa- cités la conscience et le sentiment de solidarité avec la population enfantine de tous les pays. Les différentes égli- ses et confessions religieuses, les ins- titutions scolaires publiques et privées, et les ONG et autres organisations bé- névoles, en particulier celles qui se consacrent à la promotion et à la pro- tection des droits de l'enfant, doivent jouer un rôle essentiel dans le cadre de cette action pédagogique.
3. Demander avec insistance à tous les pouvoirs publics de chaque pays – des municipalités et autres collectivités lo- cales et régionales au gouvernement et jusqu'au sommet de l'Etat – d'orga- niser et de financer correctement tous les services sociaux qui contribuent au bien-être des familles et des enfants dans chaque pays; et de consacrer 0,7% de leur PNB à la coopération avec les pays en développement.
4. Faciliter le travail et contribuer au fi- nancement de toutes les ONG qui se consacrent à la coopération dans le do- maine de l'enfance dans les pays qui ont besoin de tels services.
5. Utiliser les moyens les plus efficaces pour faire pression sur les organes compétents des Nations Unies afin de les amener à avancer vers l'instaura-

tion d'un Nouvel ordre économique mondial; à annuler la dette extérieure des pays "en voie de développement" ou, à la rigueur, à affecter celle-ci aux services sociaux destinés à l'enfance dans chaque pays débiteur; à ce que lesdits organes de la communauté internationale prévoient dans leur budget les sommes nécessaires à la réalisation des objectifs fixés dans la Convention de 1989 et approuvés par le Sommet mondial de 1990; et à promouvoir la création d'un tribunal pénal international permanent ou indépendant des Etats (ainsi que l'a proposé la Commission internationale de juristes à la Conférence mondiale de Vienne), chargé de juger et de punir les crimes de guerre et les violations

graves des droits de l'homme et, en particulier, les mauvais traitements, l'exploitation et autres infractions dirigées contre les mères et leurs enfants.

Personne ne peut fermer les yeux – et encore moins le coeur – devant l'ampleur de cet enjeu véritablement inexorable. Et il nous appartient à nous juristes, plus qu'à tout autre, non seulement de veiller à l'application effective du droit positif interne et international relatif à la protection fondamentale de l'enfant dans tous les pays, mais aussi de lutter pour l'instauration de la justice sociale sans laquelle il sera impossible de réaliser le bien-être de l'enfant et, partant, la paix véritable dans le monde.

Les ONG et la Conférence mondiale sur les droits de l'homme

par Fateh Azzam*

Introduction

Plus de 1.400 organisations non gouvernementales (ONG) et plusieurs fois ce nombre de représentants ont participé à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, tenue à Vienne (Autriche) en juin 1993. Ces ONG ont fait pression (*lobbying*) auprès des gouvernements, mené des activités en marge de la réunion officielle et organisé des débats et des réunions permanentes d'information à divers échelons afin d'expliquer leurs positions concernant le déroulement de la Conférence mondiale. A cette occasion, on a ressenti le dynamisme sans précédent du mouvement mondial de défense des droits de l'homme.

Ce n'est pas une tâche aisée que de résumer le travail et le résultat des efforts déployés par les ONG lors de la Conférence mondiale. Nous ne disposons pas d'indicateurs spécifiques permettant de mesurer concrètement le résultat de ces efforts ainsi que l'incidence de l'action des ONG sur les délibérations des gouvernements et plus particulièrement, sur l'issue de la conférence.

On peut néanmoins tenter une évaluation de cette incidence d'un point de vue général qui serait davantage fondée sur une analyse personnelle des événements et des interactions que sur une étude formelle.

Historique

L'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme a présidé à l'avènement des ONG qui, depuis, n'ont cessé de croître en nombre et en importance. Cependant, lors de la première Conférence mondiale sur les droits de l'homme, tenue à Téhéran en 1968, elles étaient encore trop peu nombreuses pour avoir une influence déterminante sur les discussions du moment. Les pactes internationaux n'étaient pas encore entrés en vigueur, et ni le droit relatif aux droits de l'homme ni les mécanismes d'application n'existaient encore. Avant et après la Conférence de Téhéran, les ONG, internationales pour la plupart, consacraient leurs efforts à l'établissement de normes et à oeuvrer en coulisses pour amener à la création de ce corps de lois.

A la fin des années quatre-vingt, le droit relatif aux droits de l'homme était bien établi, les mécanismes d'application mis en place et prêts à l'emploi, même s'ils étaient parfois apparus mal adaptés et inefficaces. Les ONG internationales étaient également disposées à utiliser ces mécanismes dont elles avaient activement contribué à promouvoir la création; elles avaient leurs bureaux à Genève et dans d'autres capitales européennes d'où il était aisé de se rendre à Genève en avion.

* Coordinateur de programme, *Al Haq*, Cisjordanie (Territoires occupés).

Dans les années quatre-vingt, également, un vaste réseau d'ONG nationales et régionales s'était créé dans toutes les parties du monde. A travers les ONG internationales principalement, elles étaient reliées aux pivots que constituaient l'ONU, son Centre pour les droits de l'homme et les organes multilatéraux de suivi des traités en matière de droits de l'homme. Plusieurs ONG nationales oeuvrant spécifiquement dans le cadre de leur pays étaient affiliées à, ou membres de, ces organes internationaux de promotion et de protection des droits de l'homme. Toutefois, que ce lien fût de nature organisationnelle ou non, une étroite relation de travail avait été établie entre elles, les ONG nationales apportant des témoignages écrits sur la situation des droits de l'homme dans leurs régions tandis que les ONG internationales leur fournissaient, grâce à leur statut consultatif auprès du Conseil économique et social, l'accès souhaité aux Nations Unies et aux organes de traités, tels que la Commission des droits de l'homme, la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, le Comité des droits de l'homme, le Comité contre la torture, etc.

Au plan international, et en particulier au sein des Nations Unies, cette manière de procéder était considérée comme le bon modèle fonctionnel de relations entre parties. Toutefois, une nouvelle dynamique s'amorçait en même temps sur la scène nationale et régionale. La multiplication des ONG nationales oeuvrant pour les droits de l'homme et le fait qu'elles devenaient de plus en plus actives provoquèrent la méfiance des Etats de leurs régions respectives. Les allégations de violations des droits de l'homme ne se faisaient plus uniquement dans les salles de conférence de l'ONU, mais aussi dans la rue et dans les média locaux. Les

gouvernements étaient obligés de se défendre de ces accusations à l'intérieur même de leur pays, tâche ardue et politiquement plus délicate que de se soutenir les uns les autres dans le cadre des alliances traditionnelles, comme ils l'avaient toujours fait dans le cadre des Nations Unies.

Telle était la situation au moment où commençaient les préparatifs de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme dont la tenue était prévue en juin 1993. Les gouvernements abordèrent la Conférence de leur seul point de vue et avec circonspection, voire avec un certain à-priori hostile à l'égard des ONG. Les Nations Unies et leurs experts, tout comme de nombreuses ONG internationales, semblaient l'avoir abordée dans un autre état d'esprit, en recourant à des modes relationnels qui avaient fait leurs preuves et à leur expérience acquise en vingt années de pratique, dans l'attente que le processus demeure pour l'essentiel inchangé. Peu s'attendaient, cependant, à l'arrivée de tant d'ONG nationales et régionales.

Au commencement du processus préparatoire, les ONG nationales qui n'avaient pas établi de liens étroits avec un partenaire international ou qui n'étaient pas régulièrement tenues informées des activités des Nations Unies ne mesuraient donc pas l'importance réelle de l'événement. Ainsi, peu d'ONG nationales furent activement associées aux premières étapes des préparatifs et la plupart des ONG nationales ne s'étaient pas totalement investies jusqu'à l'étape des réunions régionales.

Première session du Comité préparatoire (9-13 septembre 1991)

Des prises de positions conflictuelles entre ONG et gouvernements apparurent

dès la première session du Comité préparatoire des Nations Unies, chargé de préparer la Conférence mondiale sur les droits de l'homme. Il fut envisagé de limiter la participation des ONG à leur présence aux sessions publiques et en qualité d'observateurs. Aucune intervention des ONG ne serait autorisée, sauf à l'invitation du Président. Ce fut le premier coup de semonce d'une bataille qui devait se poursuivre jusqu'à la Conférence.

Une réaction rapide et sans équivoque vint d'une trentaine d'ONG internationales sous la forme d'une déclaration conjointe. Dans une lettre adressée au Président en date du 11 septembre, elles affirmèrent que les ONG "sont des partenaires essentiels dans tous les aspects de l'action en faveur des droits de l'homme", et qu'"il y va de l'intérêt tant du succès que de l'intégrité de la Conférence mondiale" que les ONG puissent participer activement et pleinement à ses délibérations "dans la même mesure qu'elles le font déjà aux Nations Unies, voire dans des conditions meilleures". Dans le cas contraire, disait la déclaration, "la Conférence risque de se couper de la réalité et de se transformer en un vain exercice".¹

Deuxième session du Comité préparatoire (30 mars - 10 avril 1992)

La participation des ONG continua d'être un sujet de conflit au cours de la première semaine de discussions. Finalement, le règlement intérieur fut amendé pour y inclure la participation des ONG dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social, et y ajouta-

ter les autres ONG qui avaient pris part aux réunions régionales et aux réunions des comités préparatoires. La vive opposition du groupe des Etats asiatiques provoqua le "gel" de cette disposition, dont la discussion pour adoption fut repoussée à plus tard; la question de la participation des ONG fut de nouveau renvoyée à une session ultérieure du Comité préparatoire.

Au cours de la deuxième session du Comité préparatoire, il apparut clairement que la question de la participation des ONG n'était qu'un des nombreux conflits et problèmes opposant les Etats dans le cadre de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme. Les débats furent souvent houleux; aucune décision ne fut prise et la deuxième session du Comité préparatoire sombra dans l'inefficacité. On ne parvint à s'accorder sur presque aucun sujet, y compris l'ordre du jour et le lieu de la Conférence.

Troisième session du Comité préparatoire (14-18 septembre 1992)

Le problème de la participation des ONG refit surface au cours de cette session du Comité préparatoire. Après d'intenses débats, la situation évolua rapidement, un compromis étant intervenu entre les Etats. Il fut décidé que les ONG suivantes seraient autorisées à participer:

- les organisations dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social, ayant des activités dans le domaine des droits de l'homme et/ou du développement. Celles-ci comprenaient essentiellement les ONG occi-

1) Le texte de la déclaration est disponible auprès du Service international pour les droits de l'homme (SIDH), *Human Rights Monitor* No. 21 (mai 1993), p. 8.

dentales et internationales;

- les autres ONG ayant des activités dans le domaine des droits de l'homme et/ou du développement et qui ont leur siège dans la région concernée, "après consultation avec les pays de cette région".

Ces conditions étaient beaucoup plus libérales que celles qui avaient été précédemment proposées, du fait qu'elles ne limitaient pas la participation des ONG aux seules organisations jouissant d'un statut consultatif, comme cela avait été le cas par le passé. Le second point souleva toutefois de nombreuses et sérieuses réserves. Les ONG accepteraient difficilement, et à juste titre, d'être tributaires de "l'approbation" du gouvernement de leur pays. Le Secrétariat publia finalement une déclaration qui soulignait que "la consultation avec les pays de leur région" ne signifiait pas que les Etats avaient un droit de veto sur la participation des ONG.

Coordination des ONG

Une fois que les conditions de leur participation furent éclaircies, les ONG entreprirent des efforts en vue de coordonner leur participation et leur action à la Conférence mondiale. Le Service international pour les droits de l'homme (Genève) et l'Institut Ludwig Boltzmann (Vienne) lancèrent un Projet commun de liaison "en vue d'assurer la contribution et la participation les plus pleines possible des ONG, notamment des ONG du Sud". Un Bulletin des ONG fut créé et distribué à environ 6000 ONG à travers le monde. Pour beaucoup dans le Sud, ce premier Bulletin des ONG (octobre 1992) constitua la première indication de l'importance de la Conférence mondiale. Des informations générales concernant la Conférence

mondiale furent données dans le Bulletin, accompagnées de précieux renseignements sur la participation et le financement des ONG. Il annonçait également la tenue d'un Forum des ONG qui précéderait la Conférence ainsi que la possibilité pour les ONG d'organiser des activités en marge de la Conférence.

Peu après, fut annoncée la création d'un Comité commun de planification (CCP). Le CCP était composé de membres de la Conférence des ONG dotés du statut consultatif auprès du Conseil économique et social (CONGO), de l'Institut Boltzmann, et de membres des comités chargés de coordonner la participation des ONG aux réunions préparatoires régionales. Il est à relever que douze des quinze membres du CCP étaient des organisations internationales établies à Genève ou à New York. Les trois autres membres représentaient les comités des régions Afrique, Asie/Pacifique et Amérique latine/Caraïbes.

Le CCP s'employa à diffuser l'information auprès des ONG, à coordonner leur participation à la Conférence mondiale et à servir de lien avec le Secrétariat de la Conférence mondiale. Le CCP prépara un ordre du jour provisoire pour le Forum des ONG et les activités prévues par les ONG en marge de la Conférence mondiale. Une réunion de consultation ouverte à toutes les ONG fut convoquée à Genève pendant les réunions de la 49ème session de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies et du 4ème Comité préparatoire.

Réunion préparatoire régionale pour l'Afrique (Tunis, 2-6 novembre 1992)

En dehors des réunions de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, il s'agissait sans doute de

la conférence la plus importante jamais consacrée aux droits de l'homme sur le continent africain. La participation des ONG fut particulièrement importante: 163 ONG étaient présentes, dont 131 ONG africaines.² L'initiative émanait de l'Institut arabe des droits de l'homme (Tunis) qui, en collaboration avec la Commission internationale de juristes (CIJ), la Fédération internationale pour les droits de l'homme (FIDH) et le Service international pour les droits de l'homme, était le maître d'oeuvre de la participation des ONG basées en Afrique.

Les ONG créèrent six groupes de travail chargés d'étudier les questions qu'elles estimaient devoir figurer à l'ordre du jour de la réunion régionale. Plus de 30 ONG présentèrent des déclarations orales et écrites. Un important travail de pression (*lobbying*) fut accompli par les ONG qui réussirent à rencontrer le Comité de rédaction, établissant ainsi un précédent pour les réunions régionales suivantes.

Les propositions des ONG furent énoncées pour la première fois à Tunis. Amnesty International plaida en faveur de la création d'un poste de Haut Commissaire aux droits de l'homme. La CIJ entama une intense campagne promotionnelle pour la création d'une cour pénale internationale et permanente qui serait chargée de juger les auteurs de graves violations des droits de l'homme. L'Organisation arabe des droits de l'homme lança un appel en faveur d'une meilleure coordination du travail des Nations Unies en matière de droits de l'homme et pour la protection des défenseurs des droits de l'homme.

Cependant, malgré ces efforts, les recommandations des ONG ne furent pas adoptées par le comité intergouvernemental de rédaction ou par la plénière. Les relations entre les gouvernements et les ONG du continent africain étaient par trop conflictuelles. Certaines de ces ONG, comme l'Organisation arabe des droits de l'homme, qui possède des sections dans de nombreux pays d'Afrique du Nord, n'avaient pas encore été formellement reconnues comme des entités juridiques dans leur pays respectifs. Par ailleurs, la relative inexpérience d'un nombre important de ces ONG et le fait que leur coordination n'avait été effectuée qu'au tout dernier moment avaient également eu une incidence sur leur efficacité.

Un résultat positif avait été obtenu avec la tenue de la première réunion des ONG arabes consacrée aux droits de l'homme. Le mouvement arabe pour les droits de l'homme, qui en était à ses balbutiements, se réunissait pour la première fois pour arrêter des positions communes, et il fut convenu de tenir une réunion préparatoire arabe spéciale en vue de la Conférence mondiale.

Réunion préparatoire régionale pour l'Amérique latine et les Caraïbes (San José, 18-22 janvier 1993)

Plus de 170 ONG participèrent à cette réunion régionale, y compris 114 ONG ayant leur siège dans la région.³ Ces organisations représentaient un large éventail d'intérêts comprenant les populations autochtones, les femmes, les groupes écologistes et les handicapés.

L'Institut interaméricain des droits de

2) Organisation arabe pour les droits de l'homme, 25 [*Huquq al-Insan Watan al-'Arabi (Human Rights in the Arab World)*] (janvier 1992), pp. 236-42.

3) SIDH, *Human Rights Monitor*, No. 21 (mai 1993), p. 17.

l'homme (San José) entreprit d'organiser les efforts concernant la participation des ONG. Une rencontre préparatoire à la réunion des ONG d'Amérique latine eut lieu et, de fait, entreprit de jeter les bases de l'organisation des activités de *lobbying* et d'orientation des ONG pendant la réunion régionale.

Les ONG mirent en commun leurs efforts pour rédiger un certain nombre de déclarations conjointes sur des questions d'intérêt mutuel. Elles réussirent à se faire entendre par le comité de rédaction et présentèrent les points de vue des ONG sur des questions particulières qui étaient à l'examen.

Les débats de la réunion régionale furent axés sur la démocratisation et sur le droit de la région au développement, en particulier au regard de l'inégalité de leurs relations économiques avec les pays industrialisés du Nord, avec une condamnation spéciale des mesures protectionnistes. La nécessité de protéger les groupes vulnérables fut également soulignée.

Les appels des ONG, lancés à la réunion régionale de l'Afrique, furent repris à San José avec des résultats plus probants, bien qu'incomplets: une mention figurant dans le document de San José suggéra que soit étudiée l'idée de la création d'un poste de Haut Commissaire aux droits de l'homme, une autre visait le renforcement du Centre pour les droits de l'homme et plusieurs paragraphes étaient consacrés à la protection des groupes vulnérables. Tous ces résultats couronnaient les efforts et le travail de *lobbying* des ONG et de leurs coalitions.

Réunion préparatoire régionale pour l'Asie et le Pacifique (Bangkok, 29 mars - 2 avril 1993)

Il était évident pour tous les participants de cette réunion régionale que les ONG

de la région Asie-Pacifique étaient les mieux organisées, et celles dont l'état de préparation et le travail au cours de la réunion régionale étaient les plus avancés. Plus de 135 ONG de la région y participèrent en plus des ONG internationales. Sous la houlette de l'INHURED International et de l'ACFOD (Thaïlande), elles organisèrent une conférence préliminaire des ONG du 25 au 28 mars, au cours de laquelle des positions claires furent adoptées et un plan d'action établi. Ce fut une conférence des ONG approfondie, portant sur des sujets généraux relatifs aux droits de l'homme comme l'application des mécanismes existants et la création de mécanismes régionaux, ainsi que sur des questions thématiques comme les droits de l'enfant, les populations autochtones, les travailleurs, les femmes, etc.

Une vigoureuse déclaration conjointe fut élaborée et présentée aux gouvernements sous la forme d'une Déclaration. Intitulée "Déclaration de Bangkok", celle-ci insistait sur le caractère universel et indivisible des droits de l'homme et soulignait les questions thématiques soulevées par la conférence en préconisant une approche commune en matière de droits de l'homme. Elle réitéra l'appel en faveur du renforcement des mécanismes des droits de l'homme des Nations Unies, notamment par la création d'un poste de Haut Commissaire aux droits de l'homme.

La "Déclaration de Bangkok" avait, sans aucun doute, produit un effet sur les gouvernements qui étaient divisés sur un certain nombre de problèmes régionaux controversés comme le droit à l'autodétermination, l'occupation étrangère, et le développement économique de la région. Les ONG ne s'arrêtèrent toutefois pas à la Déclaration; au cours de la réunion régionale, elles menèrent en coulisses, auprès de leurs gouvernements respectifs,

une intense activité portant sur tous leurs sujets de préoccupation, et organisèrent chaque jour des conférences de presse qui contribuèrent à rendre transparentes les délibérations de la réunion régionale et à donner une publicité aux positions des gouvernements. A l'évidence, les gouvernements asiatiques n'avaient pas prévu qu'autant d'ONG viendraient présenter leurs doléances.⁴

La déclaration des gouvernements reflétait une partie des préoccupations des ONG en reprenant à son compte les droits des femmes et les droits de l'enfant, le droit au développement, et l'universalité et l'interdépendance des droits de l'homme. Toutefois, la déclaration rejetait tout couplage des questions et visait à "réno- ver" les mécanismes des Nations Unies et à affaiblir plutôt qu'à renforcer le rôle du Centre pour les droits de l'homme des Nations Unies et du mécanisme d'application des droits de l'homme en général.

L'importance du travail et de l'organisation des ONG durant la réunion préparatoire de la région Asie/Pacifique avait été saluée en ces termes dans le *Human Rights Monitor*:

"Trop souvent, par le passé, les gouvernements d'Asie ont, à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, balayé les critiques des ONG en les qualifiant de préoccupations d'étrangers ignorants de leurs cultures. Avec les ONG asiatiques s'exprimant haut et clair, il leur sera désormais plus difficile d'adopter cette ligne de défense".⁵

Réunion des ONG arabes (Le Caire, 10-12 avril 1993)

Plus de 60 ONG arabes et internationales participèrent à cette réunion, la première du genre. Au cours des trois journées de conférence, les ONG arabes s'occupant de droits de l'homme reprirent les points figurant à l'ordre du jour de la Conférence mondiale en mettant l'accent sur le caractère universel et indivisible des droits de l'homme, la démocratie et le développement.

Des préoccupations régionales furent reflétées dans la déclaration finale de la conférence, notamment les problèmes de l'occupation étrangère, la sélectivité dans la mise en oeuvre et l'application des droits de l'homme et du droit humanitaire, ainsi que les violations des droits de l'homme commises par des entités non officielles ou autres que l'Etat. Un appel fut également lancé, demandant d'accorder une attention particulière aux droits des femmes et aux droits des minorités.

Ce fut une réunion sans précédent car il s'agissait de la première rencontre du jeune mouvement arabe pour les droits de l'homme. Cependant, elle ne se déroula pas en marge d'une réunion gouvernementale, les pays arabes étant géographiquement répartis entre l'Asie et l'Afrique suivant les critères des Nations Unies. Ce fut également la raison pour laquelle il était si difficile pour les ONG arabes de maintenir leur coordination durant la Conférence mondiale elle-même, les ONG étant également activement oc-

4) Pour un recueil complet de documents et des interventions des ONG, voir *Our Voice: Bangkok*, Déclaration des ONG sur les Droits de l'homme, publiée en 1993 par le Asian Cultural Forum on Development (ACFOD) au nom du Comité d'organisation et du Comité de coordination pour le suivi de la Conférence des ONG de la région Asie/Pacifique sur les droits de l'homme. ACFOD, P.O. Box 26, Bungthonglang, Bangkok 10242, Thaïlande.

5) SIDH, *Human Rights Monitor*, No. 21 (mai 1993), p. 21.

cupées dans le cadre de cette division régionale du travail.

Quatrième session du Comité préparatoire (Genève, 19 avril – 7 mai 1993)

Les trois semaines d'intenses débats de la réunion n'aboutirent qu'à un projet de déclaration qui devait être présenté à Vienne pour examen et adoption. Les conflits régionaux opposant les gouvernements étaient à leur apogée avec, sur certaines questions, de sérieuses divergences mettant face à face les adeptes de la ligne dure – Etats asiatiques pour la plupart –, le groupe occidental et le groupe des Etats africains. Il semblait que les efforts visaient à empêcher un recul par rapport aux progrès réalisés au cours des dernières décennies dans la théorie et la protection des droits de l'homme. Les gouvernements, en tête desquels se trouvaient les gouvernements asiatiques, avaient placé les ONG dans le collimateur et cherchaient à limiter sérieusement leur participation aux délibérations. Il fallut plusieurs jours de négociations pour parvenir à un compromis aux termes duquel les ONG pourraient assister aux travaux de la séance plénière sans y prendre la parole, être invitées à faire de brèves déclarations devant le Comité de rédaction jusqu'à ce que celui-ci commence ses travaux à huis clos, comme cela était la règle dans les réunions régionales. Ainsi, les procédures régissant la participation des ONG étaient en deçà des normes du Conseil économique et social. Le 3 mai, la plénière se transforma en Comité de rédaction réuni en plénière et les ONG furent invitées à quitter la salle.

Le travail de *lobbying* des ONG durant la Quatrième session du Comité préparatoire fut largement inefficace, à l'exception peut-être de la forte pression

exercée par les groupes de femmes qui réussirent à faire adopter des paragraphes en faveur des droits des femmes. Les ONG purent effectivement s'adresser à la réunion durant la première semaine de discussions mais furent exclues au moment de la rédaction finale du projet de document.

Bien que les délibérations furent suivies par une soixantaine d'ONG, y compris des représentants régionaux et des groupes de pression travaillant sur des questions thématiques, leur organisation était faible et leur état de préparation insuffisant. Le CCP élaborait un cadre de coordination et d'action théoriquement viable mais qui, en réalité, n'était pas réellement suffisant. Concernant l'organisation, trois axes furent dégagés: des comités formés de groupes d'étude furent composés pour rédiger des déclarations sur différents aspects du projet de document final; des groupes de pression furent chargés de rencontrer les gouvernements; et un comité fut mis en place pour assurer la liaison et le suivi avec le Secrétariat des Nations Unies.

Le CCP était presque entièrement passé sous le contrôle des ONG internationales qui conduisaient le travail sans suffisamment consulter les groupes régionaux et thématiques, comme le Comité de coordination des ONG de la région Asie/Pacifique, dont l'ensemble des membres était présent. Les déclarations étaient préparées par les groupes d'étude du CCP sans débat approfondi et sans concertation. D'importantes questions en étaient absentes jusqu'à ce que les groupes thématiques ou régionaux les y aient apportées. Peu de sujets étaient prêts au moment où les gouvernements engageaient véritablement les discussions. La plus forte mobilisation fut inscrite à l'actif des groupes de femmes et des groupes d'intérêts représentant les populations au-

tochtones.

Les ONG régionales et les ONG chargées des questions thématiques avaient le sentiment que le CCP faisait preuve d'une absence d'orientation et d'un manque de sensibilité à l'égard de leurs préoccupations et de leur rôle dans le processus. Le point culminant du conflit portait sur l'idée que, si les ONG internationales possédaient une connaissance approfondie du système des Nations Unies du fait que la plupart d'entre elles jouissaient du statut consultatif auprès du Conseil économique et social et, de ce fait, possédaient une expérience certaine dans la manière de faire pression sur les gouvernements (même si elles ne pouvaient pas en tirer parti effectivement en raison des restrictions sévères qui leur étaient imposées), les ONG régionales et nationales qui, elles, possédaient la connaissance pratique et l'expérience du terrain, faisaient l'objet de beaucoup moins de considération dans le processus décisionnel. Un gouffre semblait se dessiner entre les "experts" et les "victimes". Les ONG du Sud quittèrent la réunion en couvrant un ressentiment qui allait resurgir au cours de la Conférence mondiale de Vienne.

Les ONG à la Conférence mondiale de Vienne (14-25 juin 1993)

En accueillant approximativement 9000 personnes venues participer à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, parmi lesquelles figuraient des délégations gouvernementales et non-gouvernementales, du personnel d'appui et des journalistes, l'Austria Centre de Vienne ressemblait au chaos fébrile et animé d'un bazar où se brassaient les idées, les problèmes et les intérêts. La répartition physique des places était symptomatique des rapports de force entre ONG et

gouvernements. Aux ONG l'étage inférieur où elles tenaient des stands et menaient leurs activités en marge: conférences, projections de films, ateliers et réunions d'organisation, tout en s'évertuant à accéder à l'étage supérieur où les délégations des gouvernements conduisaient la Conférence officielle.

Les ONG avaient consacré plus de la première moitié de la Conférence à tenter de se réorganiser après un chaotique Forum des ONG qui avait eu lieu du 10 au 13 juin, ainsi qu'à mener des discussions et un travail de *lobbying* intenses en vue de faire changer le règlement intérieur déterminant la participation des ONG aux travaux de la Conférence. Cela contribua pour l'essentiel à affaiblir les ressources des ONG qui dépensèrent trop d'énergie à régler des problèmes d'organisation et de procédure au détriment d'une action de *lobbying* qui aurait pu peser sur la Conférence.

Le Forum des ONG s'ouvrit sur les critiques des ONG concernant la manière dont le CCP avait conduit le programme administratif et substantiel du Forum et préparé la Conférence elle-même. Par exemple, au moment où s'achevait le Forum, plus de la moitié des ONG de la région Afrique n'étaient pas encore arrivées en raison des incohérences des arrangements concernant le voyage. L'insatisfaction s'était également exprimée devant le sentiment que le CCP n'avait pas suffisamment protesté auprès du Secrétariat lorsque celui-ci avait retiré les invitations de plus d'une quinzaine d'ONG.

Les ONG reprochaient aussi au CCP de ne pas avoir engagé des consultations suffisantes avant d'arrêter le programme du Forum et qu'elles étaient effectivement marginalisées tout au long du processus. Le conflit fut exacerbé par l'invitation lancée par le CCP à l'ancien président américain, Jimmy Carter, qui devait

prononcer un discours devant le Forum. Les ONG, en particulier celles de l'Amérique latine, exprimèrent leur ressentiment devant ce qu'elles considéraient comme un manque de sensibilité du CCP en invitant l'ancien président d'un pays qui aurait été impliqué dans des violations de droits de l'homme dans le sous-continent américain. Tout en expliquant que la protestation était dirigée contre les Etats-Unis et non contre la personne de l'ex-président, les ONG réagirent avec colère lorsque Mr Carter prit la parole et l'empêchèrent de parler. Le CCP avait déjà provoqué l'ire lorsque l'un de ses membres avait tenté de retirer la parole à la présidente de l'Association des femmes palestiniennes (*Palestinian Women's Society*), Mlle Issam Abdul-Hadi, au milieu de son discours au Forum. Ces regrettables querelles publiques donnèrent lieu à des débats houleux et à des récriminations qui durèrent plusieurs jours.

Durant les premiers jours, la rumeur courut que le gouvernement autrichien avait invité le Dalaï Lama à s'adresser à la Conférence, et que la Chine avait contraint les Nations Unies à lui interdire l'accès du bâtiment de l'Austria Centre.

Ces problèmes, ajoutés au mécontentement exprimé par les ONG s'occupant des droits de l'enfant de ne pas figurer à l'ordre du jour, et au sentiment croissant de marginalisation et de mauvaise gestion des affaires par le CCP, donnèrent naissance à une fronde conduite par une majorité d'ONG du Sud visant à prendre en main la coordination des ONG. Le CCP décida de s'autodissoudre, ayant "perdu sa légitimité et la confiance de la plupart des ONG",⁶ il céda la place à un Comité de liaison nouvellement formé, regroupant toutes les ONG régionales et théma-

tiques, telles que celles oeuvrant pour les populations autochtones, les enfants, les femmes, les handicapés et d'autres.

Ainsi, les ONG abordèrent la première journée de la Conférence mondiale en ordre dispersé, seulement pour entamer une bataille de procédure à la conférence des gouvernements. Les délégations gouvernementales, celles du groupe asiatique en tête, cherchèrent de nouveau à limiter la participation des ONG à la séance plénière, à la Grande Commission et au Comité de rédaction. Elles obtinrent le maigre résultat de se voir autorisées à assister à la séance plénière en nombre limité, attribuées une carte d'identification spéciale de couleur verte et placées dans une tribune séparée. Peu après, beaucoup de ses restrictions furent abandonnées ou devinrent caduques d'elles-mêmes et toutes les ONG purent participer. Elles finirent même par avoir l'autorisation de s'exprimer, avec néanmoins certaines restrictions. Les ONG purent également participer aux réunions de la Grande Commission, à condition que leur nombre ne dépassât pas la cinquantaine. La bataille était toutefois perdue sur le terrain plus important du débat et du *lobbying*: le Comité de rédaction avait été fermé aux ONG.

Beaucoup de temps et d'énergie furent perdus par les ONG au cours de la première moitié de la Conférence au dépens de la tâche primordiale de chercher à peser sur les délibérations des gouvernements concernant le document final de la Conférence mondiale: la Déclaration de Vienne. Cependant, étant donné l'intransigeance de nombreux gouvernements, on ne peut pas dire que, n'eût été tous ces problèmes de procédure et d'organisation, le *lobbying* des ONG aurait

6) *Terra Viva*, No. 2, 12 juin 1993.

produit des résultats plus concrets. L'incapacité des ONG à participer aux délibérations du Comité de rédaction avait certainement affaibli leur capacité à influencer sur les décisions de ce dernier, et les efforts de quelques délégations gouvernementales de tenir les ONG informées de l'évolution des délibérations ne suffisait pas à combler le fossé.

Les efforts de *lobbying* se poursuivirent effectivement, et le nouveau Comité de liaison chargé d'assurer la liaison avec le Secrétariat organisait chaque jour des séances d'information pour expliquer les progrès concernant l'accès des ONG aux discussions et l'évolution au sein du Comité de rédaction. Des documents répondant aux différents projets de propositions furent distribués, réécrits et adressés aux gouvernements. Les ONG régionales continuèrent de coordonner leurs efforts et connurent des fortunes diverses. Les ONG d'Amérique latine étaient certes énergiques mais le Comité de coordination de la région Asie/Pacifique s'imposa comme le plus structuré, fort de l'expérience qu'il avait acquise à la réunion régionale et s'étant présenté avec une "Déclaration de Bangkok" claire et vigoureuse qui lui servait comme base d'orientation. Leurs efforts soutenus pour faire contrepoids aux positions de leurs gouvernements amenèrent finalement le Groupe des Etats asiatiques à convoquer une seule et unique réunion avec les ONG de la région Asie/Pacifique, trois jours avant la clôture de la Conférence; un geste de conciliation plutôt dérisoire.

Les ONG mobilisèrent une partie importante de leur attention aux activités parallèles qu'elles conduisaient à l'étage inférieur, lesquelles étaient certainement plus attirantes et dynamiques que les dé-

bats et exposés qui avaient cours aux séances plénières.

La campagne et la présence les plus déterminées furent celles des ONG thématiques, en particulier celles qui étaient venues défendre les femmes, les enfants et les populations autochtones. Le Tribunal des femmes, organisé durant les premiers jours de la Conférence, fut une suite de témoignages impressionnants et émouvants de femmes victimes d'abus et de violences. Un vibrant programme de discours et de manifestations organisé par des enfants provoqua également l'émotion de toutes les personnes présentes. Partout, on voyait une énorme lettre "S" s'afficher sur les vêtements de délégués qui protestaient ainsi contre l'abandon de la forme plurielle de l'expression "populations autochtones".

La question de savoir si la Déclaration de Vienne a réussi à améliorer de manière substantielle la protection de l'ensemble des trois groupes vulnérables est sujette à discussion. Il n'entre pas dans le cadre de cet article d'examiner en quoi les propositions et les positions adoptées dans la Déclaration étaient suffisamment concrètes ou ambitieuses. Les militants des groupes thématiques ont, quant à eux, quitté Vienne avec le sentiment de ne pas avoir atteint les résultats escomptés et que le Document final n'avait pas réellement apporté des améliorations importantes à la protection de ces groupes vulnérables. Commentant les paragraphes du Document final consacrés aux femmes, un délégué fit la réflexion suivante:

"Sur plusieurs questions, il eut mieux valu ne rien avoir du tout que d'avoir le langage qui a été adopté".⁷

7) Shelagh Day, "No Way to Build a World", in *Terra Viva*, No. 13, 25 juin 1993, p. 23.

Certes, une grande partie des efforts de *lobbying* des ONG pendant la Conférence était axée sur leur volonté de ne rien céder des progrès acquis au cours des vingt-cinq dernières années. Les ONG réussirent effectivement dans cette entreprise. La réaction initiale des ONG, adoptée lors de leur séance plénière du 25 juin, traduisait le sentiment consensuel des ONG. Les ONG du monde entier présentes à la Conférence, tout en se félicitant de certaines dispositions de la Déclaration, étaient parvenues à la conclusion générale que la Déclaration était un "Document insuffisant"; elles déclaraient:

"[e]lle est rédigée en des termes faibles et vagues qui n'engagent ni individuellement, ni collectivement les gouvernements à prendre des mesures concrètes visant la promotion et la protection des droits de l'homme".⁸

Observations finales

Les ONG ont dû lutter pour se faire entendre durant tout le processus préparatoire conduisant à la Conférence mondiale, mais aussi pendant toute la durée de la Conférence elle-même. Les gouvernements, en particulier ceux de l'Asie, ont tenté de limiter la participation des ONG aux délibérations de la Conférence mondiale, à tous les échelons du processus. Les ONG ont passé la majeure partie de leur temps et de leur énergie à lutter pour gagner leur participation. L'ironie est que les seules propositions concrètes qui ont été discutées pendant la Conférence aient été formulées par ces

mêmes ONG. Amnesty International prit la tête du mouvement demandant la création du poste de Haut Commissaire aux droits de l'homme tandis que la CIJ menait campagne en faveur de l'établissement d'une cour pénale internationale permanente. Les ONG d'Amérique latine ont réussi à obtenir que le problème de l'impunité figurât en bonne place dans le Document final. Toutefois, sur tous ces points, la Déclaration de Vienne a apporté des réponses insuffisantes.

L'énergie gaspillée par les ONG sur des questions de procédure pour obtenir leur participation à la conférence officielle, et les tensions provoquées par leur conflit avec le CCP avant et pendant toute la durée du Forum des ONG, ont eu des conséquences négatives sur l'efficacité et l'organisation des efforts de *lobbying* et de coordination des ONG durant la Conférence mondiale.

L'aspect le plus important à retenir de cette expérience est, peut-être, la force du mouvement des droits de l'homme, que l'on doit en grande partie au développement et à la participation des ONG du Sud et nationales. Mais cela peut aussi comporter des désavantages. Nombreuses sont, parmi les organisations nationales et thématiques, celles qui ont franchi la frontière ténue qui délimite le militantisme en faveur des droits de l'homme, du militantisme populiste et politique. En vérité, n'importe quelle organisation pouvait assister à la Conférence sous la bannière des ONG oeuvrant pour les droits de l'homme, et certaines, qui n'étaient pas à proprement parler des organisations des droits de l'homme, ne s'en sont pas privées. Il y avait, entre autres, celles connues sous le nom de GANGOS (Or-

8) "Réaction initiale des organisations non gouvernementales au projet de Déclaration de Vienne", Déclaration à la presse, 25 juin 1993, 15 heures.

ganisations non gouvernementales désignées par les gouvernements), ainsi que des représentants du mouvement péruvien "Sentier lumineux". Beaucoup d'ONG avaient adopté un style de militantisme propre aux mouvements populistes en transposant les approches et la dynamique politiques propres au contexte de leur pays dans le cadre d'une rencontre internationale pour les droits de l'homme telle que la Conférence mondiale. Le "bâillonnement" de l'ancien président américain, Mr Carter, était l'illustration d'une attitude discriminatoire embarrassante, quel qu'ait pu être le caractère justifié de la réaction devant le manque de discernement qui, en premier lieu, avait conduit à inviter une personnalité aussi symbolique. La Conférence mondiale nous a permis de découvrir les dangers inhérents à la montée et à la notoriété du paradigme des droits de l'homme. C'est une situation contre laquelle nous devons nous prémunir dans l'avenir si nous voulons préserver les acquis juridiques spécifiques réalisés au cours des dernières décennies en matière de protection des droits de l'homme.

Par ailleurs, on a noté chez la majorité des ONG nationales un niveau de professionnalisme et de sérieux qui a révélé un trait inédit. Bon nombre de ces ONG venaient du Sud et il est clairement apparu que les ONG du Sud oeuvrant pour les droits de l'homme étaient arrivées à maturité et constitueraient, à l'avenir, une force avec laquelle il faudrait compter.

Compte tenu de cette maturation, il pourrait s'avérer que la Conférence mondiale ait posé un jalon important dans les relations entre ONG internationales et ONG nationales et régionales. Cette

nouvelle approche des relations a débuté à la Conférence mondiale avec la dissolution du CCP et la mise sur pied du Nouveau comité de liaison dont la composition était différente, plus équitable et plus représentative. Aussi, après une série de réunions tenues vers la fin de la Conférence, il était décidé que le Nouveau comité de liaison continuerait d'évoluer, au-delà de Vienne, vers une coopération et une coordination plus étroites, sans aller jusqu'à assumer un rôle de "super ONG" ou une fonction administrative de coordination. Il est significatif que la proposition ait relevé que "les comités de coordination régionales [sont] le fondement essentiel de la future coopération internationale entre ONG", et noté la nécessité d'examiner "une autre question d'ordre particulièrement prioritaire".

Cela pose la question d'une possible renégociation de l'accès des ONG au système des Nations Unies qui, jusqu'ici, avait été limité aux ONG dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social".⁹ Il fut convenu que les coordinateurs régionaux au sein du Nouveau Comité de liaison prépareraient leurs collègues électoraux avant de se retrouver une nouvelle fois lors de la 50ème session de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, en vue de formuler des propositions concernant une action conjointe et une coordination futures.

Il convient à présent d'observer si ce développement aura une quelconque influence sur le système des Nations Unies et sur l'opinion des gouvernements concernant l'accès des ONG au statut consultatif. Toutefois, il est important de noter que dans leur volonté de limiter la

9) Projet de résolution du Groupe de travail de l'après Vienne, distribué le 23 juin 1993 et approuvé le même jour par la séance plénière des ONG.

participation des ONG, les gouvernements n'ont pas établi de distinction entre les ONG dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social et les autres; ils ont appliqué le même traitement à l'ensemble des ONG. Le *lobbying* a été d'une toute autre nature lors des réunions régionales et de la Conférence mondiale que dans le cadre de la Commission ou de la Sous-commission des Nations Unies. Les ONG ont également oeuvré en groupe en coordonnant leurs efforts et en produisant des déclarations conjointes sans accorder beaucoup d'importance au statut consultatif ou à son absence.

L'organisation se poursuit et nous al-

lons peut-être assister à des changements intéressants et importants dans les quelques années à venir. Le mouvement des droits de l'homme sera confronté à la tâche délicate d'avoir à séparer le travail concret et professionnel en matière de droits de l'homme de la nature "populiste" et politique de certaines organisations. Certes, le caractère indivisible des droits de l'homme, tel qu'il a été réaffirmé à Vienne, signifie que toute question peut être considérée sous l'angle des droits de l'homme. Il sera important dans les années à venir de ne pas perdre de vue l'objectif visé et de ne pas reculer sur les progrès réalisés tout au long des années écoulées.

Nouvelles formes de protection des droits de l'homme: les opérations préventives de maintien de la paix

par Bertrand G. Ramcharan*

Introduction

La Conférence mondiale sur les droits de l'homme avait annoncé sa volonté de franchir une nouvelle étape vers l'objectif visé par la communauté internationale de réaliser des progrès conséquents dans le domaine des droits de l'homme. Elle exprimait sa profonde préoccupation face aux violations continues des droits de l'homme dans toutes les parties du monde, et devant l'absence de recours suffisants et efficaces pour les victimes. Elle recommandait donc aux Nations Unies de jouer un rôle plus actif dans la promotion et la protection des droits de l'homme. Convaincue de la place importante qu'occupe les composantes relatives aux droits de l'homme dans les arrangements spécifiques concernant certaines opérations de maintien de la paix des Nations Unies, la Conférence mondiale avait recommandé au Secrétaire général de prendre en compte l'expérience et les compétences du Centre pour les droits de l'hom-

me et des mécanismes des droits de l'homme en matière d'établissement des rapports, conformément à la Charte des Nations Unies.

Pour être efficace, la protection internationale exige des mesures anticipatives et préventives, des mesures d'atténuation et de correction, ainsi que des mesures de réparation et d'indemnisation. Des mesures préventives font singulièrement défaut, même si des mécanismes ont été créés pour lutter contre les violations des droits de l'homme dès qu'elles sont connues, et pour fournir une réparation limitée. Il s'agit là d'une carence importante du système international de protection. Dans les domaines politique et de sécurité, les Nations Unies ont entamé des efforts visant à mettre en place des systèmes d'alerte rapide et de diplomatie préventive. Le programme des droits de l'homme devrait se mettre au diapason dans ce domaine. Il a commencé à jouer un rôle dans les composantes relatives aux droits de l'homme des opérations de

* Coordinateur de l'ONU pour la coopération de politique régionale et de sécurité; Professeur adjoint, Université de Columbia (New York); Membre de la Commission internationale de juristes, Guyane.

maintien de la paix, Comme la Conférence mondiale l'a indiqué, ce rôle devrait être développé et renforcé.

Il n'en demeure pas moins que d'importantes avancées conceptuelles restent à réaliser au sein du système international de protection, et l'une de celles-ci est de tirer parti de l'expérience et des techniques de maintien de la paix pour franchir la nouvelle étape souhaitée par la Conférence mondiale. Il y a une décennie, le Comité des ONG pour les droits de l'homme avait organisé au siège des Nations Unies à New York, dans le cadre de la Journée des droits de l'homme, un programme consacré à l'étude comparée des techniques de maintien de la paix et des droits de l'homme. L'idée était d'encourager l'utilisation dans le programme des droits de l'homme des méthodes et techniques de maintien de la paix. Depuis, on a assisté au développement de programmes d'assistance et de surveillance électorales et à l'inclusion de composants relatives aux droits de l'homme dans les opérations de maintien de la paix dans des lieux tels que l'Amérique centrale et le Cambodge. La mission d'observation des Nations Unies en Afrique du Sud a également constitué un pas dans la même direction.

Nous sommes toutefois les témoins d'une évolution dans la problématique des violations des droits de l'homme, qui exigera que le système international de protection mette, à l'avenir, davantage l'accent sur les mesures préventives. Au moment même où un nombre croissant de pays se convertissent aux valeurs de la démocratie, de la primauté du droit et du respect des droits de l'homme, les conflits internes et les affrontements ethniques et religieux engendrent une violence et une brutalité accrues. Il est très difficile de régler ces conflits une fois qu'ils ont éclaté alors que les passions sont dé-

chaînées et la soif de vengeance incontrôlable. Dans une situation de conflit interne potentiel, ou dans une situation où des groupes de populations sont répartis sur une ou plusieurs nations et où les affrontements et l'exploitation des tensions restent probables, les opérations préventives de maintien de la paix pourraient constituer un moyen précieux de désamorcer les problèmes et d'empêcher leur éclatement. Malheureusement, il n'existe à ce jour qu'une seule opération préventive de maintien de la paix: l'opération des Nations Unies dans l'Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM), commencée depuis un quinzaine de mois et saluée comme le premier déploiement préventif réussi dans l'histoire des opérations de maintien de la paix. Compte tenu de sa grande importance pour l'élaboration de nouvelles formes de protection des droits de l'homme, en particulier de type préventif, l'expérience de cette première opération préventive de maintien de la paix est l'objet de la discussion qui va suivre.

I Genèse du déploiement préventif

L'idée d'un déploiement préventif a été émise pour la première fois par les Co-présidents de la Conférence internationale sur l'ex-Yougoslavie. Ils exposèrent l'idée au Président macédonien Gligorov qui, à son tour, écrivit le 11 novembre 1992 au Secrétaire général des Nations Unies pour lui demander d'autoriser un tel déploiement préventif. Dans une lettre datée du 18 novembre 1992 adressée au Secrétaire général des Nations Unies, les Co-présidents informèrent celui-ci du sentiment, de plus en plus partagé, qu'il était nécessaire d'adopter des mesures de prévention pour éviter une explosion

de violence en Macédoine et au Kosovo. Ils rappelèrent que, quelques jours plus tôt, le 13 novembre, ils avaient prévenu le Conseil de sécurité que si un conflit devait éclater en Macédoine ou au Kosovo, ce serait une tragédie d'une ampleur considérable qui n'épargnerait pas les pays voisins.

En développant leur idée, les Co-présidents déclarèrent qu'en ce qui concerne la diplomatie préventive, il serait souhaitable de déployer le personnel des Nations Unies en Macédoine sous l'égide de la FORPRONU, de sorte à imposer une présence sécurisante pour toutes les parties ainsi qu'à créer un sentiment de stabilité. Ils proposèrent au Secrétaire général

"le déploiement, à l'intérieur de la Macédoine, d'un contingent de la FORPRONU dont le quartier général pourrait être établi à Skopje, et dont le personnel serait réparti dans les principales agglomérations ainsi que le long des frontières de la Macédoine avec la Serbie (y compris le Kosovo) et avec l'Albanie. Leurs efforts seraient complétés par ceux de la CSCE, qui disposait déjà d'une petite 'mission de déploiement' à Skopje."

Les Co-présidents proposèrent, pour commencer, de dépêcher une douzaine de soldats et de fonctionnaires de la police des Nations Unies, qui pourraient être stationnés à Skopje avec un personnel politique d'appui, et se déplacer vers les zones frontalières. A la lumière de leur expérience et de leurs recommandations, la présence des Nations Unies pouvait être assurée en cas de besoin. Les co-présidents étaient conscients de la rareté des ressources des Nations Unies mais s'employaient à indiquer des moyens de mettre en oeuvre leurs recom-

mandations malgré cette carence manifeste.

II Le feu vert du Secrétaire général

Après avoir pris connaissance de la recommandation des Co-présidents, le Secrétaire général des Nations Unies informa le Conseil de sécurité qu'il allait envoyer une mission d'exploration en Macédoine pour étudier s'il y avait, pour les Nations Unies, des possibilités de déployer dans ce pays une opération préventive de maintien de la paix. A l'issue de sa visite, la mission d'exploration formula les recommandations suivantes:

"a) qu'une présence limitée de la FORPRONU soit assurée le long de la partie macédonienne des frontières que cette république partage avec l'Albanie et avec la République fédérative de Yougoslavie (composée de la Serbie et du Montenegro); la FORPRONU aurait essentiellement pour mandat, à titre préventif, de surveiller les zones frontalières et de rendre compte de tout développement qui pourrait y saper la confiance et la stabilité de la Macédoine ou constituer une menace pour son territoire.

"b) qu'un petit détachement de la police civile des Nations Unies soit déployé dans les zones frontalières pour surveiller la police des frontières macédonienne."

La raison de ce dernier déploiement tient au fait que des incidents survenus à la suite de tentatives de passer illégalement la frontière avaient donné lieu à une tension accrue sur la partie macédonienne. La mission estimait que la présence d'un petit détachement de la po-

lice civile des Nations Unies aurait un effet d'apaisement.

Le 9 décembre 1992, le Secrétaire général adressa au Conseil de sécurité les conclusions de la mission d'exploration, accompagnées de ses propres recommandations (S/24923). Le 11 décembre 1992, le Conseil de sécurité autorisa le Secrétaire général à mettre en place la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU) dans l'ARYM. Le Conseil de sécurité demanda au Secrétaire général de procéder au déploiement immédiat du personnel militaire, civil et administratif, conformément à la recommandation contenue dans son rapport, ainsi que d'agents de surveillance de la police.

III Application

A la mi-décembre 1992, une équipe des Nations Unies rencontra le gouvernement à Skopje pour discuter des modalités d'application. Les premiers agents de surveillance de la police civile des Nations Unies arrivèrent le 27 décembre. Ils furent finalement déployés le long des frontières septentrionales et occidentales. Le 28 décembre, une équipe de reconnaissance fut dépêchée dans le pays pour mettre au point les modalités concernant le déploiement provisoire de la compagnie canadienne. Le 7 janvier 1993, une compagnie canadienne arriva sur place, en attendant l'installation d'un bataillon mixte de soldats finlandais, norvégiens et suédois. Le 25 janvier, le Général de brigade Finn Saermark-Thomsen du Danemark, qui avait été nommé Chef du commandement de la FORPRONU pour la Macédoine, arriva à Skopje. Le 18 février, le bataillon nordique assura la relève de la compagnie canadienne.

Le bataillon nordique était fort de 434 soldats et composé de trois compagnies

d'artillerie. Il était déployé sur la frontière occidentale à partir de Debar vers le nord et le long de la frontière septentrionale jusqu'à la frontière avec la Bulgarie. Au départ, 19 Observateurs militaires des Nations Unies (UNMO) étaient stationnés sur la zone des opérations. La frontière occidentale au sud de Debar était couverte par les seuls Observateurs militaires des Nations Unies.

Depuis le début de janvier 1993, la frontière septentrionale et la frontière occidentale au nord de Debar ont été l'objet d'une surveillance constante à partir des postes d'observation et par des patrouilles régulières, chargées de signaler toutes activités de nature à accroître la tension ou à constituer un danger pour la paix et la stabilité. Les observateurs militaires effectuent des patrouilles régulières dans leur zone d'opération pour contrôler la situation. Ils ont également mis sur pied un programme de visites des villages frontaliers dans le but de gagner la confiance de leurs habitants et d'aider à désamorcer les possibles tensions inter-ethniques.

Au cours de leur programme de visites aux frontières, les observateurs militaires ont été contactés par des représentants de différents groupes ethniques qui leur ont présenté diverses plaintes alléguant des pratiques discriminatoires de la part des pouvoirs publics. Chaque fois que ces plaintes entraient dans le cadre du mandat de la mission, elles ont été portées à l'attention des pouvoirs publics concernés. Une partie des plaintes a également été portée à la connaissance des organes internationaux compétents comme la Conférence internationale sur l'ex-Yougoslavie.

La police civile des Nations Unies a également régulièrement effectué des patrouilles quotidiennes à certains points de passage et dans les zones frontalières.

res. C'est dans le cadre de cette activité qu'elle a été saisie, par l'intermédiaire des maires locaux, d'un certain nombre de plaintes incriminant la police des frontières locale. Chaque fois qu'il est apparu que des plaintes étaient fondées, la police civile des Nations Unies a transmis l'affaire aux autorités de police pertinentes.

La composante relative aux affaires civiles de la mission a d'emblée pu établir un programme d'information pour expliquer le rôle de la FORPRONU dans le pays. La FORPRONU a maintenu une coordination étroite avec la mission envoyée par la CSCE dans le pays.

A la fin de 1993, la FORPRONU a procédé à une évaluation de son action dans le pays et estimé que son mandat préventif avait été accompli avec succès. Elle était toutefois préoccupée par la situation intérieure et par la probabilité d'une instabilité s'il y avait une recrudescence des tensions inter-ethniques, probabilité qui, selon elle, avait été signalée à plusieurs reprises par des sources locales et internationales. Une préoccupation connexe de la FORPRONU avait trait à la dégradation de la situation économique issue de l'application des sanctions qui, objectivement, pourrait contribuer à accroître les tensions inter-ethniques.

En septembre 1993, le Secrétaire général adressa au Conseil de sécurité un rapport dans lequel il indiquait que le Commandement de la FORPRONU dans l'ARYM comptait 1.190 personnes – militaires et civiles – dont le personnel de la police civile des Nations Unies. Un bataillon nordique était stationné à Kjojila, à l'est de Skopje, et un contingent de 315 soldats des Etats-Unis était arrivé à Skopje au début de juillet et s'était déployé sur la partie macédonienne de la

frontière avec la République fédérative de Yougoslavie, le 20 août 1993. Des observateurs militaires des Nations Unies, des agents de la police civile des Nations Unies et des administrateurs civils y poursuivaient également des activités. Selon la FORPRONU:

"Cette première expérience de la FORPRONU dans le domaine des opérations préventives de maintien de la paix continue d'être une réussite, et de jouir d'une excellente relation de coopération avec le gouvernement de la Macédoine ainsi que du soutien sans réserve de la population de ce pays."

IV Observations

Le bref exposé qui précède montre que le déploiement préventif dans l'ARYM a été effectivement mené à bien tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. La politique des Nations Unies d'envoyer des observateurs pour patrouiller dans les zones sensibles où existent de fortes tensions ethniques, afin de récolter des plaintes, les transmettre aux autorités, jouer un rôle d'intermédiaire et construire un climat de confiance est une politique qui, à l'évidence, est d'une grande pertinence dans des situations de tension ethnique et religieuse, dans des situations où des populations minoritaires ont besoin de protection, ou dans d'autres situations où des luttes ou des conflits pourraient engendrer de graves violations des droits de l'homme. La politique de maintien préventif de la paix aspire donc clairement à jouer les premiers rôles dans la future panoplie du système international de protection des droits de l'homme.

La campagne mondiale de promotion des droits fondamentaux de la femme

par Charlotte Bunch*

Il y a quelques années, la violence à l'égard des femmes n'était pas considérée comme une question relevant des droits de l'homme et encore moins comme un problème devant figurer à l'ordre du jour de la communauté internationale en matière de droits de l'homme. De même, la résolution par laquelle l'ONU décidait d'organiser, pour la première fois depuis 25 ans, une Conférence mondiale sur les droits de l'homme ne fait nulle mention de la femme et n'aborde pas plus les aspects des droits de l'homme concernant spécifiquement la condition de la femme. Cependant, au moment où s'achevait la Conférence de Vienne, la violence à l'égard des femmes et les droits fondamentaux de la femme comptaient parmi les thèmes les plus débattus, et les femmes avaient fait preuve de leur capacité d'organisation. La Déclaration de Vienne consacre plusieurs pages à "l'égalité de condition et aux droits fondamentaux de la femme" en tant que priorité pour les gouvernements et pour l'Organisation des Nations Unies; elle lance un appel historique demandant de faire de l'élimination de "la violence à laquelle sont exposées les femmes dans la vie publique et privée" une obligation en matière de droits de l'homme.

Les progrès accomplis dans le domaine des droits fondamentaux de la femme ne sont pas fortuits. Le cheminement s'est effectué sur une longue période dont l'origine remonte à l'éclosion des mouve-

ments de femmes qui, en général, a coïncidé avec la Décennie des Nations Unies pour la femme, célébrée de 1975 à 1985. Depuis cette date, les femmes n'ont eu cesse de demander pourquoi "les droits de la femme" et leurs conditions de vie étaient considérés comme moins importants que "les droits de l'homme" et les conditions de vie des hommes. Les efforts mobilisés pour changer cette réalité ont pris un nouvel élan au début des années quatre-vingt-dix. Le choix de la Conférence de Vienne comme forum d'expression des revendications publiques des droits fondamentaux de la femme a été arrêté en 1991, lorsque des groupes de femmes ont, aux niveaux international, régional et national, commencé à se concerter sur la manière de porter cette question devant la communauté internationale.

Cette année-là, le mouvement mondial de promotion des droits fondamentaux de la femme lançait pour la première fois sa campagne annuelle appelée "Seize jours de lutte contre la violence à l'égard des femmes", en faisant la jonction entre la Journée internationale contre la violence à l'égard des femmes (25 novembre) et la Journée des droits de l'homme (10 décembre). Une pétition fut lancée demandant à la Conférence sur les droits de l'homme "d'examiner de manière exhaustive les aspects des droits fondamentaux de la femme à chaque échelon de ses délibérations", et de reconnaître la

* Center for Women's Global Leadership.

"violence à l'égard de la femme, phénomène universel qui prend de nombreuses formes et se manifeste à travers la culture, la race et la situation sociale... comme une violation des droits de l'homme qui requiert des mesures immédiates." Initialement co-parrainée par le *Center for Women's Global Leadership* et l'*International Women's Tribune Center*, la pétition fut finalement traduite en 23 langues et soutenue par plus de 1000 groupes qui récoltèrent près d'un demi million de signatures dans 124 pays avant l'ouverture de la Conférence de Vienne.

Cette démarche visait à faire reconnaître que "les droits de la femme sont des droits de l'homme" et à expliquer clairement que la discrimination à l'égard des femmes et la violence dont elles font l'objet ne sont pas moins importantes que d'autres droits de l'homme. Les droits de la femme sont habituellement considérés comme des droits distincts et ne sont pas sérieusement traités par les gouvernements et les organisations non gouvernementales comme des questions relevant des droits de l'homme. Et pourtant, de plus en plus de femmes meurent chaque jour, davantage victimes de différentes formes de discrimination et de violence fondées sur le sexe, que de tout autre type de violation des droits de l'homme. Celles-ci vont de l'infanticide à l'élimination de foetus de sexe féminin avant la naissance, à la malnutrition disproportionnée de jeunes filles et aux multiples formes de sévices corporels, de mutilation, de violence sexuelle et de meurtre que les femmes subissent à tout âge, dans toutes les parties du monde, uniquement parce qu'elles sont des femmes.

Des femmes venues de toutes les régions exigeaient l'inscription des droits fondamentaux de la femme à l'ordre du jour des réunions préparatoires de Tunis,

San José et Bangkok, ainsi que des autres rencontres préparatoires au niveau des ONG et des Etats. Dans leurs grandes lignes, les revendications des femmes n'avaient pas varié; cependant, l'accent était porté sur les questions spécifiques qui, en matière de droits de l'homme, étaient les plus importantes eu égard à leur situation particulière. De nombreux documents furent, aux niveaux national, régional et mondial, rédigés par des femmes et échangés entre elles dans le cadre de ce processus. Ainsi, au moment où le Comité préparatoire international organisait à Genève sa dernière réunion pour rédiger le document de Vienne, les femmes tenaient prêtes les revendications communes qu'elles allaient présenter. La convention des femmes réunit à Genève des représentantes d'associations internationales de femmes et des ONG s'occupant de droits de l'homme, habituées de ce genre de rencontres, mais aussi des femmes du Tiers-monde actives au niveau de leurs régions, dont la participation, pour la plupart d'entre elles, était organisée par le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM). Cette coalition parvint à dépasser non seulement les clivages historiques Nord/Sud et Est/Ouest, mais aussi la distinction entre femmes fonctionnaires de l'Etat, employées dans le secteur privé ou dans les organisations internationales. Elle réussit à la fois à faire inclure un texte sur la condition de la femme dans le projet de document qui fut accepté par les gouvernements présents, ce qui en assurait virtuellement l'adoption ultérieure, et à définir une plateforme autour de laquelle les femmes allaient engager leur action à Vienne.

La campagne visait à démontrer comment les violations des droits de l'homme en général affectent les femmes en particulier et comment de nombreuses viola-

tions des droits fondamentaux de la femme sont passées inaperçues. Des auditions organisées aux niveaux national et régional permirent de rassembler des témoignages sur les violations en vue de leur présentation à la Conférence et à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies comme autant de preuves concrètes de la nécessité d'obtenir des mécanismes des droits de l'homme qu'ils soient plus attentifs aux problèmes des femmes. En février 1993, des militantes du monde entier, réunies par le *Center for Women's Global Leadership* en vue d'adopter une stratégie, décidèrent de faire culminer la campagne avec la mise en place, à Vienne, d'un tribunal chargé de juger les violations des droits fondamentaux de la femme.

Des femmes furent choisies pour témoigner sur des sujets propres à chaque région, dans le cadre de cinq thèmes principaux: les violations des droits de l'homme au sein de la famille; les crimes de guerre dirigés contre les femmes dans les situations de conflit; les violations de l'intégrité physique de la femme; les violations aux plans social et économique des droits fondamentaux de la femme; la persécution politique et la discrimination. Le Tribunal apporta un témoignage sur les conséquences que comportent les violations des droits fondamentaux de la femme en termes de vie et de mort, en démontrant en quoi le fait d'être femme peut constituer un danger pour sa vie, certaines femmes étant quotidiennement exposées à la torture, au terrorisme et à l'esclavage. Ainsi, tout en faisant pression sur l'ONU pour obtenir une reconnaissance officielle de nos droits fondamentaux, nous définissions également ces droits pour notre propre compte, dans le cadre de nos propres instances.

Mais les femmes voulaient être reconnues, non pas uniquement comme victi-

mes, mais également comme protagonistes de l'action internationale, participant à la redéfinition du programme des droits de l'homme afin que celui-ci tienne mieux compte de la vie de toutes les personnes. Beaucoup de femmes qui siégeaient dans les groupes de travail chargés d'autres thèmes, tels que le développement et la démocratie, ou le racisme et la xénophobie, tentèrent d'y introduire des questions relatives à la condition de la femme. Nos efforts se heurtèrent à une certaine résistance. La Conférence était plus disposée à reconnaître séparément certains problèmes spécifiques des femmes en matière de droits de l'homme qu'elle n'était prête à intégrer pleinement la question de la femme dans tous les sujets de discussion et à considérer l'appartenance à un sexe comme un élément du débat dans chaque domaine.

En comparaison avec la place, presque inexistante, qu'occupaient les droits fondamentaux de la femme avant le début de ce processus, on peut estimer que le débat engendré par les organisations féminines autour de la Conférence de Vienne constitue le plus durable de nos succès. Le fait que la Conférence ait reconnu les droits fondamentaux de la femme et la violence à l'égard des femmes – dans la vie publique et privée – comme des questions fondamentales relevant des droits de l'homme, peut être utilisé pour amener les gouvernements à endosser la responsabilité de ces violations. Les femmes ont également réussi à se faire une place au sein de la communauté des droits de l'homme, ce qui devrait leur permettre une plus grande participation dans les initiatives à venir. Nos tentatives pour faire inclure la question de la femme dans tous les thèmes de discussion sur les droits de l'homme ont rencontré un succès plus mitigé, ce qui constitue un défi à relever si nous vou-

lons faire des droits fondamentaux de la femme une question centrale en matière de droits de l'homme, et si nous voulons éviter qu'ils ne soient enfermés dans un ghetto où on continuera probablement de leur réserver un sort défavorable. En particulier, les implications que comportent pour la situation de la femme les droits sociaux et économiques doivent être mieux exprimées et les facteurs liés au sexe, à la race, à la situation sociale et à la culture, expliqués avec plus de clarté, comme étant intimement liés et contribuant à façonner les violations des droits fondamentaux de la femme.

Un aspect important de ce mouvement était le sentiment de force qu'il avait suscité chez les femmes – tant celles qui étaient directement impliquées que celles qui en avaient perçu les échos à travers les médias. Pour beaucoup, il s'agissait de la première fois qu'elles prenaient conscience que les violations dont les femmes étaient quotidiennement les victimes pouvaient être considérées comme des violations des droits de l'homme et figurer à l'ordre du jour des institutions internationales. Par ailleurs, le fait de s'organiser pour faire pression sur l'ONU et sur les mécanismes internationaux des droits de l'homme constituait un apprentissage pour la plupart des femmes qui n'avaient que peu d'expérience en la matière.

L'enjeu est de poursuivre le mouvement afin d'amener davantage de femmes à apprendre à utiliser ces mécanismes au plan national et à faire pression sur la communauté internationale pour qu'elle adopte des mesures concrètes.

Un des objectifs visés à Vienne était d'élargir, au niveau international, les possibilités de réparation des violations des droits fondamentaux de la femme. Dans certains domaines tels que la violence à l'égard des femmes, les femmes peuvent

désormais se défendre devant les tribunaux nationaux et opposer aux gouvernements l'argument que les Nations Unies ont reconnu ce type de violations des droits de l'homme et recommandé aux Etats de prendre des mesures en la matière. Sans mettre automatiquement fin à ces violations, une telle démarche offre néanmoins un moyen supplémentaire de lutte en vue de leur prévention. Pour que cet instrument soit efficace, il importe de lancer une large campagne d'information sur la Déclaration de Vienne, en même temps qu'un enseignement sur la manière dont les femmes peuvent tirer parti de cet instrument ainsi que d'autres instruments des droits de l'homme. Par ailleurs, il faut exercer une pression au plan national pour donner effet à l'appel lancé par la Conférence demandant de renforcer l'application et la ratification sans réserve de la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

L'enjeu consiste à amener l'ensemble du système des Nations Unies à mettre en oeuvre les promesses faites à Vienne. Ce n'est pas une mince affaire face à une bureaucratie réfractaire au changement et à des gouvernements peu disposés à mettre de l'argent pour servir la cause des femmes. A Vienne, la convention des femmes, organisée par l'UNIFEM, avait réuni des employées de la fonction publique, des organisations non gouvernementales et des institutions internationales ainsi que des femmes occupant à l'ONU des postes dans le domaine des droits de l'homme (Centre pour les droits de l'homme, organes de traités, rapporteurs spéciaux, etc) pour discuter de l'application de la Déclaration de Vienne et de la manière de faire intervenir la question de la femme dans leur travail. Les femmes doivent approfondir ce travail et

participer aux réunions de la Commission des droits de l'homme et d'autres organes analogues de l'ONU afin de faire pression et d'amener des mesures concrètes, telles que la nomination d'un Rapporteur spécial sur la violence à l'égard des femmes et la fourniture de ressources adéquates pour financer ces initiatives.

A l'issue de la Conférence mondiale, les femmes ont lancé un appel demandant à l'ONU de proposer un calendrier et des plans visant à réaliser l'égalité des sexes en matière d'emploi et à sensibiliser son personnel à la condition de la femme au moment de leur formation, ainsi que de préparer un rapport sur les progrès accomplis dans la mise en oeuvre de la Déclaration de Vienne en vue de sa présentation à la quatrième Conférence mondiale sur les droits des femmes, prévue à Beijing en septembre 1995.

Il reste beaucoup à faire pour mettre en oeuvre et étendre, à différents ni-

veaux, la reconnaissance par la Conférence des droits fondamentaux de la femme. Cependant, en définissant la violation à l'égard des femmes comme une violation des droits de l'homme pour laquelle l'Etat a la responsabilité de mettre un terme plutôt que comme un problème d'ordre privé ou comme "un simple fait de la vie", un pas décisif a été franchi. Les termes de la Déclaration de Vienne et la prise de conscience suscitée par la conférence sont des progrès importants visant à mettre un terme à la violation des droits fondamentaux de la femme. En soi, la Conférence de Vienne ne fut pas un grand accomplissement mais elle reste un jalon important dans le cadre de ce processus. C'est, en fin de compte, la raison pour laquelle les femmes en avaient précisément fait un objectif et un forum où il était important qu'elles fussent présentes et entendues. Nous étions là, et nous avons été entendues.

DOCUMENTS

Evaluation préliminaire de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme

publiée par la CIJ le 1er juillet 1993

La Commission internationale de juristes (CIJ) vient d'achever son évaluation préliminaire de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme organisée par les Nations Unies à Vienne, du 14 au 25 juin 1993.

La CIJ considère parmi les résultats les plus importants de cette conférence l'aptitude du mouvement des droits de l'homme à s'organiser. Plus de 1400 organisations internationales, régionales et locales de défense des droits de l'homme, provenant de toutes les parties du monde, se sont réunies à Vienne en vue de débattre de questions relatives aux droits de l'homme. La Conférence a été précédée de la tenue, pendant trois jours, d'un Forum des ONG, et les ONG ont poursuivi des activités parallèlement aux travaux de la réunion officielle.

La plupart des principales propositions pratiques examinées par la réunion officielle émanaient en effet des ONG. Amnesty International a été la force motrice pour relancer l'idée d'un Haut-commissaire aux droits de l'homme, et la Commission internationale de juristes a lancé le débat public autour de la création d'une cour pénale internationale. Ces deux importantes propositions concrètes ont été approuvées à l'unanimité par le Forum des ONG et présentées à la réunion gouvernementale officielle.

Commentant le document final de la réunion gouvernementale, la CIJ a salué l'affirmation du caractère universel, indivisible et interdépendant des droits de l'homme. La CIJ a déclaré que c'est grâce aux efforts infatigables de certains gouvernements que des progrès ont été réalisés dans plusieurs domaines. La CIJ s'est néanmoins dite préoccupée par certains des principes adoptés qui constituent un recul. Une des principales lacunes de la Conférence est qu'elle s'est dérobée en ce qui concerne la création de nouveaux mécanismes d'application.

Les tendances positives

Comme indiqué ci-dessus, la CIJ est soulagée que les principes d'universalité, d'indivisibilité et d'interdépendance de tous les droits de l'homme aient été fermement reconnus. La CIJ se félicite en particulier des points suivants:

- *la cour pénale internationale*: la CIJ se réjouit que mention ait été faite dans le document final de la cour pénale internationale. Cette mention reflète le consensus qui s'est dégagé au sein des gouvernements en ce qui concerne la nécessité d'une telle cour. Selon la CIJ, qui préconise l'institution de cette cour par voie de traité, un tel consensus est en effet encourageant.
- *l'administration de la justice et la question de l'impunité*: plusieurs paragraphes du document sont consacrés à la question de l'impunité. La CIJ se félicite en particulier de la disposition appelant les Etats à "abroger leur législation favorisant l'impunité des auteurs

de graves violations des droits de l'homme ..." La CIJ salue également le principe demandant que les auteurs de violations flagrantes des droits de l'homme et d'atteintes graves du droit humanitaire soit traduits en justice.

- *le droit de pétition*: l'adoption de protocoles facultatifs se rapportant aux conventions a été encouragée. Sont au nombre de ces conventions: la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Ces protocoles facultatifs permettent aux individus de présenter des pétitions concernant des violations des droits reconnus par la convention. La CIJ se félicite de cette démarche.
- *l'intégration des droits de la femme dans les droits de l'homme*: la CIJ note avec satisfaction les efforts sérieux déployés pour répondre aux préoccupations des femmes en matière de droits de l'homme. La Conférence a demandé instamment aux Etats de faire de la jouissance pleine et égale des droits de l'homme des femmes une priorité. La Conférence a adopté plusieurs mesures en vue de faire avancer la promotion et la protection des droits de l'homme de la femme dans sa vie publique et privée.
- *le droit au développement*: ce droit a été universellement réaffirmé et approuvé.

Les tendances négatives

Malgré cette évolution positive, la CIJ est gravement préoccupée par les questions suivantes:

- *le traitement des ONG*: malgré le rôle constructif qu'elles ont joué, les ONG n'ont eu qu'une représentation limitée au sein du Comité de rédaction, qui est sans aucun doute le comité le plus important de la Conférence. Etant donné que de nombreuses questions figurant à l'ordre du jour de la Conférence mondiale étaient le fruit des efforts des ONG, il eut été plus constructif et direct de faire participer les ONG aux travaux du Comité de rédaction.
Par ailleurs, la mention faite de l'action des ONG dans la Déclaration finale est inadéquate. Après quelques mots flatteurs, le document affirme que les ONG "authentiquement" engagées dans le domaine des droits de l'homme devraient jouir des libertés et protections garanties dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Qui décide de l'authenticité d'une ONG? Une telle qualification est subjective.
Le document déclare en outre que les ONG sont libres de mener leurs activités "dans le cadre des lois nationales". De nombreuses lois nationales imposent cependant des restrictions indues aux libertés d'association et d'expression. La Conférence est également muette sur le Projet de déclaration des défenseurs des droits de l'homme.
- *le droit à la liberté d'expression*: le paragraphe faisant état des médias dans la Déclaration parle aussi de la protection des médias "dans le cadre de la loi nationale". Le paragraphe a omis d'invoquer le droit à la liberté d'expression reconnu en droit international.
- *l'intolérance religieuse*: au lieu de demander aux Etats de prendre des mesures propres à endiguer l'intolérance religieuse, la Conférence a autorisé les Etats à agir dans le cadre de leur système juridique. Cependant, dans de nombreux pays, le système juridique comporte des règles discriminatoires.
- *le Haut-commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies*: en dépit du débat public qui a porté sur la question de la création d'un Haut-commissaire aux droits de l'homme, les Etats ne sont pas parvenus à une vision uniforme quant à la structure et au mandat de cet organisme. La question sera donc portée devant l'Assemblée générale pour examen.

- *le débat abstrait sur les droits de l'homme*: tout au long de la réunion et pendant toute sa phase préparatoire, les Nations Unies ont adopté une règle suivant laquelle aucune mention ne devrait être faite de la situation dans un pays particulier. Pendant la Conférence elle-même, deux exceptions ont été faites avec l'adoption de résolutions sur la Bosnie-Herzégovine et l'Angola. La fait de ne pas mentionner un pays particulier a, en certaines occasions, amené la Conférence à éprouver des difficultés à s'inscrire dans la réalité.

Conclusion

En mettant en place des stratégies pour l'avenir, la CIJ se félicite des tendances positives relevées à la Conférence de Vienne. La CIJ espère sincèrement que les éléments négatifs observés pourront être corrigés dans le cadre des activités futures des Nations Unies.

La tâche qui reste à accomplir est de veiller à ce qu'il y ait un suivi. La CIJ est convaincue que, malgré ses aspects négatifs, on se rappellera la Conférence de Vienne comme celle où s'est amorcée la relance d'un processus d'adhésion aux droits de l'homme, partout dans le monde.

Appel lancé par les lauréats du prix Nobel de la paix

Message adressé à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme par les lauréats du prix Nobel de la paix, réunis à Vienne du 14 au 16 juin 1993

Nous,

Lauréats du prix Nobel de la paix, réunis à Vienne du 14 au 16 juin 1993, à l'invitation du
Ministre fédéral des affaires étrangères de la République d'Autriche,

Considérant les importants objectifs de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme,
Conscients de l'interdépendance inhérente du maintien de la paix et du respect des droits
de l'homme,

Adressons le message ci-après à la Conférence mondiale.

- 1 Une des leçons fondamentales de notre époque est que le respect des droits de l'homme est essentiel pour la paix. Il ne peut y avoir de paix véritable sans *justice* et toute paix durable doit être fondée sur un attachement universel à la famille humaine. Les intérêts nationaux doivent être subordonnés aux obligations internationales.
- 2 Chaque fois que la paix est rompue et qu'un conflit armé se produit, il est essentiel, à titre de strict minimum, que les normes du droit humanitaire international soient respectées par toutes les parties audit conflit. En outre, la communauté des nations doit continuer à progresser vers un désarmement complet.
- 3 On continue d'assister dans le monde à des violations massives des droits de l'homme qui sont en elles-mêmes une menace pour la paix : tortures, massacres à caractère politique et exécutions sommaires, détentions arbitraires, disparitions - autant de crimes qu'on ne saurait tolérer plus longtemps. Il incombe à la communauté internationale de veiller à ce que les auteurs de tels crimes soient traduits en justice.
- 4 La peine de mort est un châtiment cruel et inhumain et devrait être abolie dans le monde entier. Un Etat, après l'avoir abolie ne devrait jamais la rétablir.
- 5 Du fait des violations des droits de l'homme et des conflits armés, le nombre de réfugiés et de personnes déplacées n'a jamais été aussi élevé. La solidarité est indispensable pour assurer leur protection et leur fournir une assistance. Mais il faut aussi étudier les causes fondamentales de ces mouvements de population et prendre les mesures voulues pour faciliter le retour de ces réfugiés dans leurs foyers et leur réinsertion sociale dans la dignité et la sécurité.
- 6 La seule façon de régler de façon permanente les conflits qui sévissent encore de par le monde, est de s'attaquer aux principales causes des violations des droits de l'homme. Les conflits ethniques, le militarisme croissant, l'antagonisme racial, religieux, culturel et idéologique et le déni de la justice sociale cesseront si tous les individus sont élevés, éduqués et formés dans un esprit de tolérance fondé sur le respect des droits de l'homme,

conformément aux divers instruments relatifs aux droits de l'homme adoptés par le système des Nations Unies.

- 7 Les droits de l'homme comprennent les droits économiques, sociaux et culturels aussi bien que les droits civils et politiques. Ces droits sont indivisibles et interdépendants. Ils ont un caractère universel. Une paix authentique est impossible sans le respect effectif de tous ces droits, y compris le droit à la nourriture, à l'emploi, à la santé, à l'éducation et à un environnement sain.
- 8 Le droit à la nourriture est d'une importance primordiale. La production et la distribution d'aliments doivent être la préoccupation principale des gouvernements. Sans une production suffisante et une distribution équitable d'aliments, aucun système de protection des droits de l'homme ne peut subsister.
- 9 En outre, fragile comme elle est, la paix doit être fondée sur la justice sociale, des progrès économiques suffisants et le droit à l'autodétermination. Il est donc du devoir des gouvernements de toutes les nations d'instaurer des conditions internationales et nationales dans lesquelles la dignité et la valeur inhérentes à la personne humaine soient véritablement respectées et chaque être humain ait la possibilité de développer pleinement son potentiel, une attention particulière étant accordée aux femmes et aux enfants ainsi qu'aux personnes handicapées dont les droits ont toujours été méconnus. Les systèmes politiques fondés sur une participation démocratique authentique de tous sont les mieux à même de garantir la réalisation de cet objectif. Dans ce contexte, il faut que les droits légitimes des peuples autochtones soient pleinement respectés.
- 10 A l'aube du XXIème siècle, il est temps de redonner vie à l'idéal d'un monde où régneraient la paix et la justice proclamé dans la Charte des Nations Unies. Un tel monde doit être fondé sur le respect des droits de l'homme et la réalisation du progrès économique et social. Il convient de reconnaître et d'appuyer le rôle important que les ONG ont à jouer à cet égard.

TEXTE DE BASE

Déclaration et Programme d'action de Vienne

Adoptés par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme le 25 juin 1993*

La Conférence mondiale sur les droits de l'homme

Considérant que la promotion et la protection des droits de l'homme est une question prioritaire pour la communauté internationale et que sa tenue offre une occasion unique de procéder à une analyse globale du système international des droits de l'homme et des mécanismes de protection de ces droits, afin d'inciter à les respecter intégralement et donc d'en promouvoir le plein exercice, de manière équitable et équilibrée,

Reconnaissant et affirmant que tous les droits de l'homme découlent de la dignité et de la valeur inhérentes à la personne humaine, que la personne humaine est le sujet même des droits de l'homme et des libertés fondamentales et que, par conséquent, elle doit en être le principal bénéficiaire et participer activement à leur réalisation,

Réaffirmant son attachement aux buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme,

Réaffirmant l'engagement pris à l'Article 56 de la Charte des Nations Unies d'agir, tant conjointement que séparément, en accordant l'importance qu'il mérite au développement d'une coopération internationale efficace pour atteindre les buts énoncés à l'Article 55, y compris le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous,

Soulignant l'obligation qu'ont tous les Etats, conformément à la Charte des Nations Unies, de développer et d'encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion,

Rappelant le préambule de la Charte des Nations Unies, en particulier la détermination des peuples des Nations Unies à proclamer à nouveau leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites,

Rappelant en outre la détermination des peuples des Nations Unies, exprimée dans le préambule de la Charte des Nations Unies, à préserver les générations futures du fléau de la guerre, à créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international, à favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande, à pratiquer la tolérance et à vivre en bon voisinage et à recourir aux institutions internationales pour favoriser le progrès économique et social de tous les peuples,

Soulignant que la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui constitue un modèle commun à suivre pour tous les peuples et toutes les nations, est la source d'inspiration de l'Organisation des Nations Unies et l'assise à partir de laquelle elle a progressivement élaboré les normes énoncées dans les instruments internationaux en vigueur dans le domaine consi-

* A/CONF.157/23.

déré, en particulier dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels,

Considérant les importants changements qui se produisent sur la scène internationale et le fait que tous les peuples aspirent à l'instauration d'un ordre international reposant sur les principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, laquelle souligne notamment la nécessité de promouvoir et d'encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous ainsi que le respect du principe de l'égalité de droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et sur la paix, la démocratie la justice, l'égalité, l'État de droit, le pluralisme, le développement, l'amélioration des conditions de vie et la solidarité,

Profondément préoccupée par les diverses formes de discrimination et de violence auxquelles les femmes continuent d'être exposées dans le monde entier,

Reconnaissant que les activités de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme devraient être rationalisées et améliorées pour renforcer les mécanismes de l'Organisation dans ce domaine et pour contribuer au respect universel et effectif des normes internationales en la matière,

Ayant pris acte des déclarations adoptées par les trois réunions régionales tenues à Tunis, à San José et à Bangkok et des communications faites par les gouvernements, et ayant présentes à l'esprit les suggestions émises par les organisations intergouvernementales et non gouvernementales ainsi que les études établies par des experts indépendants au cours des préparatifs de la Conférence,

Se félicitant de la célébration, en 1993, de l'Année internationale des populations autochtones du monde par laquelle se trouve réaffirmé l'engagement de la communauté internationale d'assurer à ces populations la jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales et de respecter la valeur et la diversité de leurs cultures et leur identité,

Reconnaissant également que la communauté internationale devrait concevoir des moyens pour éliminer les obstacles actuels, faire face aux difficultés qui entravent la pleine réalisation de tous les droits de l'homme et mettre fin aux violations continues de ces droits qui en résultent dans le monde entier,

Invoquant l'esprit et les réalités de notre temps pour demander aux peuples du monde et à tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies de se consacrer à nouveau à la tâche universelle que constitue la promotion et la protection de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales afin d'en garantir la jouissance intégrale et universelle,

Soucieuse de renforcer la détermination de la communauté internationale en vue de la réalisation de progrès sensibles dans l'action menée en faveur des droits de l'homme, grâce à un effort accru et soutenu de coopération et de solidarité internationales,

Adopte solennellement la déclaration et le programme d'action suivants

I

1. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme réaffirme l'engagement solennel pris par tous les Etats de s'acquitter de l'obligation de promouvoir le respect universel, l'observation et la protection de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, conformément à la Charte des Nations Unies, aux autres instruments relatifs aux droits de l'homme et au droit international. Le caractère universel de ces droits et libertés est incontestable.

Dans ce contexte, le renforcement de la coopération internationale dans le domaine des droits de l'homme est essentiel pour que les objectifs de l'Organisation des Nations Unies soient pleinement atteints.

Les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont inhérents à tous les êtres humains; leur promotion et leur protection incombent au premier chef aux gouvernements.

2. Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel.

Compte tenu de la situation particulière des peuples soumis à la domination coloniale ou à d'autres formes de domination ou d'occupation étrangères, la Conférence mondiale sur les droits de l'homme reconnaît que les peuples ont le droit de prendre toute mesure légitime, conformément à la Charte des Nations Unies, pour réaliser leur droit inaliénable à l'autodétermination. Elle considère que le déni du droit à l'autodétermination est une violation des droits de l'homme et souligne qu'il importe que ce droit soit effectivement réalisé.

En application de la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies, ce qui précède ne devra pas être interprété comme autorisant ou encourageant toute mesure de nature à démembrer ou compromettre, en totalité ou en partie, l'intégrité territoriale ou l'unité politique d'Etats souverains et indépendants respectueux du principe de l'égalité de droits et de l'autodétermination des peuples et, partant, dotés d'un gouvernement représentant la totalité de la population appartenant au territoire, sans distinction aucune.

3. Il faudrait prendre des mesures internationales efficaces pour garantir et contrôler l'application des normes relatives aux droits de l'homme à l'égard des populations soumises à une occupation étrangère et leur assurer une protection juridique efficace contre la violation de ces droits conformément aux normes relatives aux droits de l'homme et au droit international, en particulier à la Convention de Genève de 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre et aux autres normes du droit humanitaire applicables.

4. La promotion et la protection de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales doivent être considérées comme un objectif prioritaire de l'Organisation des Nations Unies conformément à ses buts et principes, eu égard en particulier à l'objectif de coopération internationale. Eu égard à ces buts et principes, la promotion et la protection de tous les droits de l'homme est une préoccupation légitime de la communauté internationale. Les organes et les institutions spécialisées s'occupant des droits de l'homme doivent donc renforcer encore la coordination de leurs activités en se fondant sur l'application uniforme et objective des instruments internationaux en la matière.

5. Tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. La communauté internationale doit traiter des droits de l'homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant la même importance. S'il convient de ne pas perdre de vue l'importance des particularismes nationaux et régionaux et la diversité historique, culturelle et religieuse, il est du devoir des Etats, quel qu'en soit le système politique, économique et culturel, de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales.

6. Les efforts du système des Nations Unies en faveur du respect et de la mise en oeuvre universels des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous contribuent à la stabilité et au bien-être nécessaires à l'établissement de relations pacifiques et amicales entre les nations, ainsi qu'à l'établissement de conditions plus propices à la paix, à la sécurité et au développement social et économique, conformément à la Charte des Nations Unies.

7. La promotion et la protection des droits de l'homme devraient se faire conformément aux buts et principes de la Charte des Nations Unies et au droit international.

8. La démocratie, le développement et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont interdépendants et se renforcent mutuellement. La démocratie est fondée sur la volonté, librement exprimée, du peuple qui détermine le système politique, économique,

social et culturel qui sera le sien et sur sa pleine participation à tous les aspects de la vie de la société. Cela posé, la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, aux niveaux national et international, devraient être universelles et se réaliser sans l'imposition d'aucune condition. La communauté internationale devrait s'employer à renforcer et promouvoir la démocratie, le développement et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le monde entier.

9. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme réaffirme que les pays les moins avancés qui s'attachent à faire progresser la démocratisation et les réformes économiques, dont nombre de pays africains, devraient recevoir l'appui de la communauté internationale de manière à franchir le cap du passage à la démocratie et au développement économique.

10. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme réaffirme que le droit au développement, tel qu'il est établi dans la Déclaration sur le droit au développement, est un droit universel et inaliénable qui fait partie intégrante des droits fondamentaux de la personne humaine.

Ainsi qu'il est dit dans la Déclaration sur le droit au développement, la personne humaine est le sujet central du développement.

Si le développement facilite la jouissance de tous les droits de l'homme, l'insuffisance de développement ne peut être invoquée pour justifier une limitation des droits de l'homme internationalement reconnus.

Les Etats devraient coopérer pour assurer le développement et éliminer les obstacles qui s'y opposent. La communauté internationale devrait promouvoir une coopération internationale efficace pour éliminer ces obstacles et réaliser le droit au développement.

Pour progresser durablement dans la réalisation du droit au développement, il faut, au niveau national, des politiques de développement efficaces et, au niveau international, des relations économiques équitables et un environnement économique favorable.

11. Le droit au développement devrait se réaliser de manière à satisfaire équitablement les besoins des générations actuelles et futures en matière de développement et d'environnement. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme reconnaît que le déversement illicite de substances et de déchets toxiques et nocifs peut constituer une grave menace pour les droits de chacun à la vie et à la santé.

En conséquence, elle engage tous les Etats à adopter et appliquer énergiquement les conventions en vigueur concernant le déversement de produits et déchets toxiques ou nocifs et à coopérer à la prévention des déversements illicites.

Chacun a le droit de jouir des fruits du progrès scientifique et de ses applications. Notant que certaines avancées, notamment dans les sciences biomédicales et les sciences de la vie ainsi que dans les techniques de l'information, peuvent avoir des conséquences néfastes pour l'intégrité, la dignité de l'individu et l'exercice de ses droits, la Conférence mondiale sur les droits de l'homme appelle les Etats à coopérer de manière à veiller à ce que les droits et la dignité de la personne humaine soient pleinement respectés dans ce domaine d'intérêt universel.

12. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme lance un appel à la communauté internationale pour qu'elle mette tout en oeuvre afin d'alléger le fardeau de la dette extérieure des pays en développement de manière à compléter les efforts que déploient les gouvernements de ces pays pour réaliser pleinement les droits économiques, sociaux et culturels de leur population.

13. La nécessité s'impose aux Etats et aux organisations internationales, agissant en coopération avec les organisations non gouvernementales, de créer, aux niveaux national, régional et international, des conditions propres à assurer la jouissance pleine et effective des droits de

l'homme. Les Etats devraient mettre un terme à toutes les violations des droits de l'homme et en éliminer toutes les causes ainsi que les obstacles à la jouissance de ces droits.

14. L'extrême pauvreté généralisée s'opposant à la jouissance pleine et effective des droits de l'homme, la communauté internationale doit continuer à accorder un rang de priorité élevé aux mesures visant à l'atténuer dans l'immédiat pour, finalement, l'éliminer.

15. Le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales sans distinction aucune est une règle élémentaire du droit international en la matière. Éliminer rapidement et intégralement toutes les formes de racisme et de discrimination raciale, ainsi que de xénophobie, et l'intolérance dont elles s'accompagnent, est pour la communauté internationale une tâche prioritaire. Les gouvernements devraient prendre des mesures efficaces pour les empêcher et les combattre. Les groupes, institutions, organisations intergouvernementales et non gouvernementales et les particuliers sont instamment priés de redoubler d'efforts pour lutter contre ces fléaux en coopérant et coordonnant les activités qu'ils déploient à cette fin.

16. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme se félicite des progrès accomplis en vue de démanteler l'*apartheid* et lance un appel à la communauté internationale et aux organismes des Nations Unies pour qu'ils facilitent ce processus.

Elle déplore d'autre part la persistance d'actes de violence visant à compromettre la recherche d'un démantèlement pacifique de l'*apartheid*.

17. Les actes, méthodes et pratiques de terrorisme sous quelque forme que ce soit et dans toutes ses manifestations et leur lien, dans certains pays, avec le trafic de stupéfiants, visent l'anéantissement des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de la démocratie, menacent l'intégrité territoriale et la sécurité des Etats et déstabilisent des gouvernements légitimement constitués. La communauté internationale doit prendre les mesures qui s'imposent pour renforcer la coopération en vue d'empêcher et de combattre le terrorisme.

18. Les droits fondamentaux des femmes et des fillettes font inaliénablement intégralement et indissociablement partie des droits universels de la personne. L'égalité et pleine participation des femmes à la vie politique, civile, économique, sociale et culturelle, aux niveaux national, régional et international, et l'élimination totale de toutes les formes de discrimination fondées sur le sexe sont des objectifs prioritaires de la communauté internationale.

Les violences qui s'exercent en fonction du sexe et toutes les formes de harcèlement et d'exploitation sexuels, y compris celles qui sont la conséquence de préjugés culturels et d'une traite internationale, sont incompatibles avec la dignité et la valeur de la personne humaine et doivent être éliminées. On peut y parvenir au moyen de mesures juridiques et grâce à une action nationale et à la coopération internationale dans divers domaines comme le développement économique et social, l'éducation, la protection de la maternité, les soins de santé et l'aide sociale.

Les droits fondamentaux des femmes doivent faire partie intégrante des activités de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme, qui doivent inclure notamment la promotion de tous les instruments en la matière qui concernent les femmes.

La Conférence mondiale sur les droits de l'homme demande instamment aux gouvernements, aux institutions, aux organisations intergouvernementales et non gouvernementales d'intensifier leurs efforts en vue de protéger et de promouvoir les droits fondamentaux des femmes et des fillettes.

19. Considérant l'importance que revêtent la promotion et la protection des droits des personnes appartenant à des minorités et le fait que l'on contribue par ces moyens à la stabilité politique et sociale des Etats dans lesquels elles vivent,

La Conférence mondiale sur les droits de l'homme réaffirme que les Etats ont l'obligation de

veiller à ce que les personnes appartenant à des minorités puissent exercer intégralement et effectivement tous les droits et toutes les libertés fondamentales de l'homme sans aucune discrimination et en toute égalité devant la loi, conformément à la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques.

Les personnes appartenant à des minorités ont le droit de jouir de leur propre culture, de professer et de pratiquer leur propre religion et d'utiliser leur propre langue, en privé et en public, librement et sans immixtion ou ni aucune discrimination que ce soit.

20. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme reconnaît la dignité intrinsèque des populations autochtones et la contribution unique qu'elles apportent au développement et à la diversité des sociétés et réaffirme énergiquement l'engagement pris par la communauté internationale d'assurer leur bien-être économique, social et culturel et de les faire bénéficier des fruits d'un développement durable. Les Etats devraient veiller à la pleine et libre participation de ces populations à tous les aspects de la vie sociale, en particulier dans les domaines qui les intéressent. Considérant l'importance de la promotion et de la protection des droits des populations autochtones et le fait que l'on contribue, par ces moyens, à la stabilité politique et sociale des Etats dans lesquels elles vivent, les Etats devraient, conformément au droit international, prendre des mesures constructives concertées pour leur garantir le respect de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, en se fondant sur l'égalité et la non-discrimination, et reconnaître la valeur et la diversité de leurs identités, de leurs cultures et de leur organisation sociale.

21. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme, se félicitant de la ratification rapide de la Convention relative aux droits de l'enfant par un grand nombre d'Etats et notant que les droits de l'enfant ont été reconnus dans la Déclaration mondiale et le Plan d'action en faveur de la survie, de la protection et du développement de l'enfant adoptés par le Sommet mondial pour les enfants, recommande instamment que la Convention soit ratifiée par tous les pays avant 1995 et qu'elle soit effectivement appliquée par les Etats parties qui devraient adopter toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires et affecter un maximum de ressources à cette fin. Dans toutes les actions entreprises, les considérations dominantes devraient être la non-discrimination et l'intérêt supérieur de l'enfant dont les vus devraient être dûment prises en considération. Il conviendrait de renforcer les mécanismes et programmes nationaux et internationaux de défense et de protection des enfants, en particulier des fillettes, des enfants abandonnés, des enfants des rues, des enfants victimes d'une exploitation économique et sexuelle, à des fins notamment de pornographie ou de prostitution ou pour la vente d'organes, des enfants victimes de maladies, dont le Syndrome d'immunodéficience humaine acquise, des enfants réfugiés et déplacés, des enfants en détention, des enfants mêlés à des conflits armés, ainsi que des enfants victimes de la famine et de la sécheresse ou d'autres situations d'urgence. Il faudrait susciter un surcroît de coopération et de solidarité internationales pour étayer l'application de la Convention et les droits de l'enfant devraient recevoir la priorité dans l'action menée à l'échelle du système des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme.

La Conférence mondiale sur les droits de l'homme souligne aussi que, pour que sa personnalité se développe pleinement et harmonieusement, l'enfant doit pouvoir grandir dans un environnement familial qui mérite de ce fait d'être plus largement protégé.

22. Il faut veiller particulièrement à ce que les handicapés ne soient pas victimes de discrimination et puissent exercer dans des conditions d'égalité tous les droits et libertés fondamentales de la personne humaine, y compris en participant activement à tous les aspects de la vie sociale.

23. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme réaffirme que chacun, sans distinction d'aucune sorte, a le droit de chercher et de trouver asile dans d'autres pays pour échapper

à la persécution, ainsi que celui de retourner dans son propre pays. A cet égard, elle souligne l'importance de la Déclaration universelle des droits de l'homme, de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, du Protocole de 1967 s'y rapportant et des instruments régionaux. Elle sait gré aux Etats qui continuent à accueillir un grand nombre de réfugiés sur leur territoire et remercie le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés du dévouement avec lequel il s'acquitte de sa tâche. Elle rend également hommage à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient.

La Conférence mondiale sur les droits de l'homme considère que les violations flagrantes des droits de l'homme, notamment lors de conflits armés, comptent parmi les facteurs multiples et complexes qui entraînent des déplacements de population.

Elle estime qu'étant donné la complexité de la crise mondiale des réfugiés, la communauté internationale, agissant en coordination et en coopération avec les pays concernés ainsi que les organisations compétentes, et tenant compte du mandat du H.C.R., devrait adopter une démarche globale, conformément à la Charte des Nations Unies et aux instruments internationaux pertinents, dans un esprit de solidarité internationale et de partage des charges. Il faudrait mettre au point des stratégies afin de s'attaquer aux causes mêmes du problème et remédier aux conséquences des mouvements de réfugiés et autres déplacements de personnes, renforcer les mécanismes de préparation et de réaction aux situations d'urgence, fournir une protection et une assistance efficaces, compte tenu des besoins particuliers des femmes et des enfants, et trouver des solutions durables en privilégiant le rapatriement volontaire dans la dignité et la sécurité, notamment des solutions analogues à celles préconisées par les conférences internationales sur les réfugiés. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme insiste sur les responsabilités des Etats, en particulier des pays d'origine.

Dans cette optique globale, elle souligne la nécessité d'accorder une attention particulière, en faisant notamment appel au concours d'organisations intergouvernementales et humanitaires, aux problèmes des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et d'y apporter des solutions durables, notamment en favorisant le retour volontaire dans la sécurité et la réinsertion.

Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit humanitaire, elle souligne également combien il est important et nécessaire de fournir une assistance humanitaire aux victimes de toutes les catastrophes, naturelles ou causées par l'homme.

24. Il faut accorder une grande importance à la promotion et à la protection des droits des personnes appartenant à des groupes rendus vulnérables, y compris les travailleurs migrants, à l'élimination de toutes les formes de discrimination à leur égard, ainsi qu'au renforcement et à l'application plus efficace des instruments relatifs aux droits de l'homme. Les Etats ont l'obligation de prendre au niveau national des mesures appropriées et d'en assurer la continuité, en particulier dans le domaine de l'éducation, de la santé et de l'aide sociale, pour promouvoir et protéger les droits des personnes appartenant à des secteurs vulnérables de la population, ainsi que de veiller à ce que les intéressés puissent participer à la solution de leurs propres problèmes.

25. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme affirme que l'extrême pauvreté et l'exclusion sociale constituent une violation de la dignité humaine et qu'il s'impose de prendre sans attendre des mesures de manière à mieux connaître le phénomène de l'extrême pauvreté et ses causes, notamment celles liées aux problèmes de développement, afin de promouvoir les droits de l'homme des plus démunis, de mettre fin à l'extrême pauvreté et à l'exclusion sociale et de mieux assurer la jouissance des fruits du progrès social. Il est indispensable que les Etats favorisent la participation des plus démunis à la prise des décisions au sein de la communauté dans laquelle ils vivent, à la promotion des droits de l'homme et à la lutte contre l'extrême pauvreté.

26. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme se félicite des progrès réalisés dans la codification des instruments en la matière, processus dynamique en évolution constante, et souhaite vivement que les traités relatifs aux droits de l'homme soient universellement ratifiés. Tous les Etats sont encouragés à adhérer à ces instruments internationaux; tous les Etats sont encouragés à éviter, autant que possible, d'émettre des réserves.

27. Il faudrait qu'il y ait dans chaque État un ensemble de recours efficaces pour remédier aux violations des droits de l'homme. L'administration de la justice, notamment les organes chargés de faire respecter la loi et les organes chargés des poursuites et, surtout, indépendants, en pleine conformité avec les normes applicables énoncées dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, sont essentiels à la pleine réalisation de ces droits, sans discrimination aucune, et sont indispensables à la démocratisation et à un développement durable. Il faudrait, à ce sujet, que les institutions chargées de l'administration de la justice puissent compter sur des ressources financières suffisantes et que la communauté internationale accroisse tant son assistance technique que son aide financière. Il incombe à l'Organisation des Nations Unies d'utiliser à titre prioritaire les programmes spéciaux de services consultatifs pour mettre en place une administration de la justice efficace et indépendante.

28. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme se déclare consternée par les violations massives des droits de l'homme, notamment celles qui prennent la forme de génocide, de "nettoyage ethnique" et de viol systématique des femmes en temps de guerre, violations qui sont à l'origine d'exodes massifs de réfugiés et de déplacements de personnes. Elle condamne énergiquement des pratiques aussi révoltantes et elle demande à son tour que les auteurs de tels crimes soient punis et qu'il soit immédiatement mis fin à ces pratiques.

29. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme exprime ses vives inquiétudes devant les violations des droits de l'homme qui continuent de se commettre partout dans toute le monde au mépris des normes énoncées dans les instruments internationaux en la matière et du droit humanitaire international, et devant l'absence de recours suffisants et efficaces pour les victimes.

Elle est profondément préoccupée par les violations des droits de l'homme en période de conflit armé, qui visent la population civile, en particulier les femmes, les enfants, les personnes âgées et les personnes handicapées. En conséquence, elle invite les Etats et toutes les parties aux conflits armés à respecter scrupuleusement le droit humanitaire international, énoncé dans les Conventions de Genève de 1949 et d'autres règles et principes de droit international, ainsi que les normes minima de protection des droits de l'homme, énoncées dans les conventions internationales.

Elle réaffirme le droit des victimes à recevoir l'assistance d'organisations humanitaires, comme prévu dans les Conventions de Genève de 1949 et les autres instruments de droit humanitaire international pertinents, et demande à ce que soit assuré l'accès à cette assistance dans des conditions de sécurité et dans les meilleurs délais.

30. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme se déclare consternée que des violations flagrantes et systématiques et des situations faisant gravement obstacle au plein exercice de tous les droits de l'homme continuent à se produire en divers endroits du monde et elle les condamne. Ces violations et obstacles se traduisent, outre par la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants, par des exécutions sommaires et arbitraires, des disparitions, des détentions arbitraires, toutes les formes de racisme, de discrimination raciale et d'*apartheid*, par l'occupation et la domination étrangères, par la xénophobie, la pauvreté, la faim, le non-respect des droits économiques, sociaux et culturels, l'intolérance religieuse, le terrorisme, la discrimination à l'égard des femmes et l'absence de légalité.

31. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme demande aux Etats de ne prendre unilatéralement aucune mesure incompatible avec le droit international et la Charte des Nations Unies qui fasse obstacle aux relations commerciales internationales et s'oppose à la pleine réalisation des droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et les instruments internationaux en la matière, en particulier à la réalisation du droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé et son bien-être, y compris en ce qui concerne l'alimentation, les soins médicaux et les services sociaux. Elle affirme que l'alimentation ne devrait pas être utilisée comme un instrument de pression politique.

32. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme réaffirme qu'il importe d'assurer que l'examen des questions relatives aux droits de l'homme se fasse dans un esprit d'universalité, d'objectivité et de non-sélectivité.

33. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme réaffirme que les Etats sont tenus, comme le stipulent la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et d'autres instruments internationaux en la matière, de veiller à ce que l'éducation vise au renforcement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle souligne à quel point il importe que la question des droits de l'homme ait sa place dans les programmes d'enseignement et invite les Etats à y veiller. L'éducation devrait favoriser la compréhension, la tolérance, la paix et les relations amicales entre les nations et entre tous les groupes raciaux ou religieux, et encourager le développement des activités menées par l'ONU pour atteindre ces objectifs. L'éducation en matière de droits de l'homme et la diffusion d'une information appropriée, à la fois théorique et pratique, jouent donc un rôle important dans la promotion et en faveur du respect des droits de tous les individus, sans distinction d'aucune sorte fondée sur la race, le sexe, la langue ou la religion, et cela devrait être pris en considération dans les politiques d'éducation aux niveaux aussi bien national qu'international. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme note que le manque de ressources et la faiblesse des institutions peuvent faire obstacle à la réalisation immédiate de ces objectifs.

34. Il faudrait faire davantage d'efforts pour aider les pays qui le demandent à créer les conditions permettant à chacun de jouir des droits universels et des libertés fondamentales de l'homme. Les gouvernements, les organismes des Nations Unies ainsi que d'autres organisations multilatérales sont instamment priés d'accroître considérablement les ressources qui sont allouées aux programmes concernant l'élaboration de lois et le renforcement de la législation nationale, la création ou le renforcement d'institutions nationales et d'infrastructures connexes qui maintiennent l'Etat de droit et la démocratie, l'assistance électorale, la sensibilisation aux droits de l'homme par la formation, l'enseignement et l'éducation, le développement de la participation populaire et le renforcement de la société civile.

Il faudrait à la fois renforcer les programmes de services consultatifs et de coopération technique exécutés sous les auspices du Centre pour les droits de l'homme et les rendre plus efficaces et transparents pour qu'ils contribuent, de la sorte, dans une large mesure à améliorer le respect des droits de l'homme. Les Etats sont invités à contribuer plus largement à ces programmes, à la fois en encourageant l'Organisation des Nations Unies à leur octroyer une part plus importante des ressources de son budget ordinaire et en versant des contributions volontaires à cette fin.

35. La réalisation intégrale et effective des activités de l'Organisation des Nations Unies visant à promouvoir et protéger les droits de l'homme doit être à la hauteur de l'importance que la Charte des Nations Unies accorde à ces derniers et de l'ampleur de la tâche incombant à l'Organisation dans le domaine considéré, conformément au mandat donné par les Etats Membres. Il faudrait pour cela consacrer davantage de ressources aux activités de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme.

36. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme réaffirme le rôle important et constructif que jouent les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, en particulier en leur qualité de conseillers des autorités compétentes, ainsi que leur rôle dans l'action visant à remédier aux violations dont ces droits font l'objet et celui concernant la diffusion d'informations sur les droits de l'homme et l'éducation en la matière.

La Conférence mondiale sur les droits de l'homme encourage la création et le renforcement d'institutions nationales, compte tenu des Principes concernant le statut des institutions nationales et reconnaissant qu'il appartient à chaque État de choisir le cadre le mieux adapté à ses besoins particuliers au niveau national.

37. Les mécanismes régionaux jouent un rôle fondamental pour la promotion et la protection des droits de l'homme. Ils devraient renforcer les normes universelles en la matière énoncées dans les instruments internationaux pertinents et la protection de ces droits. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme appuie les efforts qui sont faits pour renforcer ces mécanismes et en accroître l'efficacité, tout en soulignant l'importance de la coopération avec l'Organisation des Nations Unies dans le domaine considéré.

Elle réaffirme qu'il est nécessaire d'envisager la possibilité de créer là où il n'en existe pas encore des mécanismes régionaux et sous-régionaux pour la promotion et la protection des droits de l'homme.

38. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme reconnaît l'importance du rôle des organisations non gouvernementales dans la promotion de tous les droits de l'homme et dans l'action humanitaire aux niveaux national, régional et international. Elle se félicite de la contribution qu'elles apportent à l'effort de sensibilisation du public aux questions liées aux droits de l'homme, à la réalisation de programmes d'éducation, de formation et de recherche dans ce domaine, ainsi qu'à la promotion et à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Tout en reconnaissant que la responsabilité essentielle de l'élaboration de normes revient aux États, elle se félicite de la contribution apportée en la matière par ces organisations. A cet égard, elle souligne l'importance de la poursuite du dialogue et de la coopération entre gouvernements et organisations non gouvernementales. Les organisations non gouvernementales et leurs membres qui oeuvrent véritablement en faveur des droits de l'homme devraient jouir des droits et des libertés reconnus dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et de la protection de la loi nationale. Ces droits et libertés ne peuvent pas s'exercer de façon contraire aux buts et aux principes de l'Organisation des Nations Unies. Les organisations non gouvernementales devraient être libres d'exercer leurs activités relatives aux droits de l'homme, sans ingérence aucune, dans le cadre de la législation nationale et de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

39. Soulignant l'importance d'une information objective, responsable et impartiale pour ce qui a trait aux droits de l'homme et aux questions humanitaires, la Conférence mondiale sur les droits de l'homme préconise une participation accrue des médias auxquels liberté et protection devraient être garanties dans le cadre de la législation nationale.

II

A Coopération accrue au sein du système des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme

1. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme recommande d'accroître la coordination en faveur des droits de l'homme et des libertés fondamentales au sein du système des Nations Unies. A cet effet, elle demande instamment à tous les organes, organismes et institu-

tions spécialisées qui s'occupent des droits de l'homme dans le cadre de leurs activités, de coopérer pour renforcer, rationaliser et simplifier celles-ci, compte tenu de la nécessité d'éviter les doubles emplois. Elle recommande également au Secrétaire général de faire en sorte qu'à leur réunion annuelle les hauts responsables des organes et institutions spécialisées compétents des Nations Unies non seulement coordonnent leurs activités, mais aussi évaluent l'effet de leurs stratégies et politiques quant à la jouissance de tous les droits de l'homme.

2. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme invite par ailleurs les organisations régionales et les principales institutions internationales et régionales de financement et de développement à évaluer elles aussi l'effet de leurs politiques et de leurs programmes quant à la jouissance des droits de l'homme.

3. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme estime que les institutions spécialisées et les organes et organismes des Nations Unies ainsi que les autres organisations intergouvernementales qui s'occupent des droits de l'homme dans le cadre de leurs activités jouent, au titre de leur mandat respectif, un rôle vital dans l'élaboration, la promotion et l'application des normes en la matière et qu'ils devraient tenir compte des résultats auxquels elle a abouti dans leur domaine de compétence.

4. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme recommande vivement de mener une action concertée en vue d'encourager et de faciliter la ratification des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et des protocoles s'y rapportant adoptés dans le cadre du système des Nations Unies, l'adhésion à ces instruments ou la succession en la matière, l'objectif consistant à les faire reconnaître universellement. Le Secrétaire général, agissant en consultation avec les organes créés en vertu de traités, devrait envisager d'ouvrir un dialogue avec les Etats qui ne sont pas parties à ces instruments, afin de déterminer quels sont les obstacles qui s'y opposent et de voir comment les surmonter.

5. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme encourage les Etats à envisager de limiter la portée des réserves qu'ils formulent à l'égard des instruments internationaux en la matière, à formuler toutes réserves avec autant de précision et de circonspection que possible, à veiller à ce qu'aucune ne soit incompatible avec l'objet et le but du traité en cause et à examiner régulièrement les réserves qu'ils auraient formulées en vue de les retirer.

6. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme, reconnaissant qu'il importe de maintenir la haute qualité des normes internationales en vigueur et de prévenir la prolifération des instruments relatifs aux droits de l'homme, rappelle les principes directeurs relatifs à l'élaboration de nouveaux instruments internationaux, énoncés dans la résolution 41/120 de l'Assemblée générale, en date du 4 décembre 1986, et invite les organes des Nations Unies s'occupant des droits de l'homme, lorsqu'ils envisagent d'élaborer de nouvelles normes internationales, à garder à l'esprit lesdits principes, à examiner, en consultation avec les organes créés en vertu de traités relatifs aux droits de l'homme, s'il est nécessaire d'élaborer de nouvelles normes et à demander au Secrétariat de procéder à une étude technique des nouveaux instruments proposés.

7. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme recommande d'affecter, lorsque cela est nécessaire, aux bureaux régionaux de l'Organisation des Nations Unies, des spécialistes des droits de l'homme chargés de diffuser l'information et d'offrir une formation et d'autres types d'assistance technique dans le domaine considéré à la demande des Etats Membres intéressés. Il faudrait organiser des programmes de formation à l'intention des fonctionnaires internationaux devant s'occuper des droits de l'homme.

8. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme se félicite de ce que la Commission des droits de l'homme se réunisse en sessions d'urgence, initiative qu'elle juge heureuse, et de ce que les organes compétents du système des Nations Unies envisagent divers moyens pour répondre aux violations flagrantes des droits de l'homme.

Ressources

9. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme, inquiète de la disproportion croissante entre les activités du Centre pour les droits de l'homme et les ressources humaines, financières et autres qui sont dégagées pour les exécuter et cependant consciente que des ressources sont nécessaires pour d'autres programmes importants des Nations Unies, demande au Secrétaire général et à l'Assemblée générale de prendre immédiatement des mesures pour accroître substantiellement celles qui sont affectées à ce programme dans le cadre des budgets ordinaires, actuels et futurs, de l'Organisation et pour trouver un surcroît de ressources extrabudgétaires.

10. Une proportion accrue du budget ordinaire devrait être directement allouée au Centre pour les droits de l'homme afin de couvrir ses coûts de fonctionnement et tous les autres frais qu'il prend en charge, notamment ceux qui concernent les autres organes des Nations Unies s'occupant des droits de l'homme. Ce budget étoffé devrait être renforcé grâce aux moyens de financement volontaire des activités de coopération technique du Centre; la Conférence mondiale sur les droits de l'homme lance un appel pour que des contributions généreuses soient versées aux fonds d'affectation spéciale existants.

11. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme demande au Secrétaire général et à l'Assemblée générale d'assurer au Centre pour les droits de l'homme des ressources humaines, financières et autres qui lui soient suffisantes pour exécuter dûment, efficacement et rapidement ses activités.

12. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme, notant la nécessité de faire en sorte que des ressources humaines et financières soient disponibles pour mener à bien les activités en matière de droits de l'homme dont l'exécution est demandée par des organismes intergouvernementaux, engage instamment le Secrétaire général, conformément à l'Article 101 de la Charte des Nations Unies, et les Etats Membres à adopter une démarche cohérente afin d'assurer au Secrétariat des ressources qui soient à la mesure de mandats étendus. Elle invite le Secrétaire général à envisager la nécessité ou l'utilité d'ajuster les procédures prévues dans le cycle du budget-programme, de manière à assurer l'exécution effective, en temps voulu, des activités relatives aux droits de l'homme, conformément aux mandats donnés par les Etats membres.

Centre pour les droits de l'homme

13. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme souligne qu'il importe de renforcer le Centre pour les droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies.

14. Le Centre pour les droits de l'homme devrait jouer un rôle important dans la coordination des activités en la matière, dans l'ensemble du système. C'est en étant à même de coopérer pleinement avec les autres organes de l'ONU que le Centre s'acquittera le mieux de sa fonction d'animateur. Le rôle coordonnateur du Centre pour les droits de l'homme implique également que son Bureau de New York soit renforcé.

15. Le Centre pour les droits de l'homme devrait être assuré de disposer de moyens suffisants pour faire fonctionner le système de rapporteurs thématiques et par pays, d'experts, de groupes de travail et d'organes créés en vertu de traités. La Commission des droits de l'homme devrait étudier à titre prioritaire comment donner suite à leurs recommandations.

16. Le Centre pour les droits de l'homme devrait jouer un rôle plus important dans la promotion des droits de l'homme. Ce rôle pourrait se concrétiser grâce à la coopération des Etats Membres et par un renforcement du programme de services consultatifs et d'assistance technique. A cette fin, il faudrait augmenter dans des proportions notables les fonds de contributions volontaires actuels et en coordonner plus efficacement la gestion. Toutes les activités devraient être exécutées dans le respect de règles rigoureuses et transparentes de gestion des projets et il faudrait évaluer périodiquement les programmes et les projets. Le résultat des évaluations et tous autres renseignements pertinents devraient être communiqués régulièrement. Le Centre devrait, en particulier, organiser au moins une fois par an des réunions d'information ouvertes à tous les Etats Membres et à toutes les organisations qui participent directement à ces projets et programmes.

Adaptation et renforcement des mécanismes de l'ONU pour les droits de l'homme, y compris la question de la création d'un haut commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

17. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme reconnaît la nécessité d'adapter constamment les mécanismes de l'Organisation des Nations Unies pour les droits de l'homme aux besoins actuels et futurs qu'impliquent leur promotion et leur protection, dans le sens indiqué par la présente Déclaration et dans la perspective d'un développement équilibré et durable pour tous. Les organes de l'ONU s'occupant des droits de l'homme devraient en particulier améliorer la coordination et l'efficacité de leurs activités.

18. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme recommande 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.

B. Egalité, dignité et tolérance

1 Racisme, discrimination raciale, xénophobie et autres formes d'intolérance

19. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme considère que l'élimination du racisme et de la discrimination raciale, en particulier sous une forme institutionnalisée comme l'*apartheid* ou résultant de doctrines fondées sur la supériorité raciale ou sur l'exclusion, ainsi que d'autres formes et manifestations contemporaines de racisme, constitue un objectif primordial de la communauté internationale et d'un programme mondial de promotion des droits de l'homme. Les organes et organismes du système des Nations Unies devraient redoubler d'efforts pour mettre en oeuvre le programme d'action lié à la troisième Décennie de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale et pour remplir par la suite d'autres mandats ayant le même objet. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme engage vivement la communauté internationale à contribuer généreusement au Fonds d'affectation spéciale pour le programme relatif à la Décennie de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale.

20. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme demande instamment à tous les gouvernements d'agir sans attendre et d'élaborer des politiques vigoureuses pour prévenir et combattre toutes les formes et manifestations de racisme, de xénophobie et d'intolérance, en adoptant, si nécessaire, une législation appropriée prévoyant des mesures pénales et en créant des institutions nationales pour lutter contre ces phénomènes.

21. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme se félicite de la décision de la Commission des droits de l'homme de nommer un rapporteur spécial qui sera chargé d'étudier les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale et de xénophobie et les mani-

festations d'intolérance connexes. Elle invite instamment aussi tous les Etats parties à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale à envisager de faire la déclaration prévue à l'article 14 de ladite Convention.

22. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme demande instamment à tous les gouvernements de prendre toutes les mesures appropriées en application de leurs obligations internationales et compte dûment tenu de leurs systèmes juridiques respectifs pour contrecarrer l'intolérance fondée sur la religion ou les convictions et la violence dont elle s'accompagne, y compris les pratiques discriminatoires à l'encontre des femmes et la profanation des sites religieux, en reconnaissant que tout individu a le droit à la liberté de pensée, de conscience, d'expression et de religion. Elle invite également tous les Etats à mettre en pratique les dispositions de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou les convictions.

23. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme souligne que toutes les personnes qui commettent ou autorisent des actes criminels aux fins de nettoyage ethnique sont individuellement responsables de violations des droits de l'homme et doivent en rendre compte, et que la communauté internationale doit tout mettre en oeuvre pour traduire en justice ceux qui sont responsables en droit de ces violations.

24. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme engage tous les Etats à prendre sur le champ, individuellement et collectivement, des mesures pour combattre le nettoyage ethnique afin d'y mettre rapidement un terme. Les victimes de cette pratique odieuse ont droit à des recours appropriés et efficaces.

2 Personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques

25. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme demande instamment à la Commission des droits de l'homme d'examiner les moyens de promouvoir et protéger effectivement les droits des personnes appartenant à des minorités énoncés dans la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques. A cet égard, elle prie le Centre pour les droits de l'homme de fournir, à la demande des gouvernements intéressés et dans le cadre de son programme de services consultatifs et d'assistance technique, des services d'experts concernant les problèmes des minorités et les droits de l'homme ainsi que la prévention et le règlement des différends, pour aider à résoudre les problèmes qui se posent ou pourraient se poser à propos des minorités.

26. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme demande instamment aux Etats et à la communauté internationale de promouvoir et de protéger, conformément à ladite Déclaration, les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques.

27. Les mesures à prendre, s'il y a lieu, devraient consister notamment à faciliter la pleine participation de ces personnes à tous les aspects, politique, économique, social, religieux et culturel, de la vie de la société, au progrès économique et au développement de leur pays.

Populations autochtones

28. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme invite le Groupe de travail sur les populations autochtones de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités à achever, lors de sa onzième session, la rédaction d'une déclaration sur les droits de ces populations.

29. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme recommande que la Commission des droits de l'homme envisage le renouvellement et la mise à jour du mandat du Groupe de travail sur les populations autochtones, une fois achevée la rédaction de ladite déclaration.

30. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme recommande aussi que les services consultatifs et les programmes d'assistance technique du système des Nations Unies répondent favorablement aux demandes formulées par les Etats en vue d'une assistance qui présenterait un avantage direct pour les populations autochtones. Elle recommande en outre que des ressources humaines et financières suffisantes soient mises à la disposition du Centre pour les droits de l'homme dans le cadre général du renforcement des activités du Centre qu'envisage la présente Déclaration.

31. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme demande instamment aux Etats d'assurer la libre et pleine participation des populations autochtones à la vie de la société sous tous ses aspects, spécialement s'agissant des questions qui les concernent.

32. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme recommande que l'Assemblée générale proclame une Décennie internationale des populations autochtones qui commencerait en janvier 1994 et dans le cadre de laquelle on prévoirait l'exécution de programmes orientés vers l'action, lesquels seraient arrêtés de concert avec les populations concernées. Il faudrait créer à cette fin un fonds d'affectation spéciale alimenté par des contributions volontaires. A l'occasion de cette décennie, il faudrait envisager de créer dans le système des Nations Unies un forum permanent des populations autochtones.

Travailleurs migrants

33. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme prie instamment tous les Etats de garantir la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

34. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme estime qu'il est particulièrement important de créer des conditions propres à susciter plus d'harmonie et de tolérance entre les travailleurs migrants et le reste de la population de l'Etat dans lequel ils résident.

35. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme invite les Etats à envisager la possibilité de signer ou de ratifier, dans les plus brefs délais possibles, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

3 Egalité de condition et droits fondamentaux de la femme

36. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme demande instamment que les femmes jouissent pleinement et dans des conditions d'égalité de tous leurs droits fondamentaux, et que cela soit une priorité pour les gouvernements et pour l'Organisation des Nations Unies. Elle souligne aussi l'importance de l'intégration et de la pleine participation des femmes au développement en tant qu'agents et bénéficiaires de celui-ci et rappelle les objectifs de l'action mondiale en faveur de la participation des femmes à un développement durable et équitable qui sont énoncés dans la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement et au chapitre 24 du programme Action 21, adoptés par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro, Brésil, 3-14 juin 1992).

37. Dans les principales activités du système des Nations Unies devrait figurer une composante se rapportant à l'égalité de condition et aux droits fondamentaux de la femme. L'ensem-

ble des organes et mécanismes compétents de l'Organisation des Nations Unies devrait examiner régulièrement et systématiquement ces questions. En particulier, des mesures devraient être prises pour accroître la coopération entre la Commission de la condition de la femme, la Commission des droits de l'homme, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme, le Programme des Nations Unies pour le développement et les autres organismes des Nations Unies et pour mieux en intégrer les objectifs. A ce propos, il faudrait renforcer la coopération et la coordination entre le Centre pour les droits de l'homme et la Division de la promotion de la femme.

38. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme souligne, en particulier, à quel point il importe de s'employer à éliminer la violence à laquelle sont exposées les femmes dans la vie publique et privée, toutes les formes de harcèlement sexuel, d'exploitation et de traite dont elles sont victimes ainsi que les préjugés dont elles font l'objet dans l'administration de la justice, et à venir à bout des contradictions qui peuvent exister entre les droits des femmes et les effets nuisibles de certaines pratiques traditionnelles ou coutumières, des préjugés culturels et de l'extrémisme religieux. Elle demande à l'Assemblée générale d'adopter le projet de déclaration sur la violence contre les femmes et invite instamment les Etats à lutter, conformément aux dispositions prévues, contre la violence dont celles-ci sont victimes. Les violations des droits fondamentaux des femmes dans les situations de conflit armé contreviennent aux principes fondateurs des droits de la personne humaine et du droit humanitaire internationalement reconnus. Toutes les violations de cette nature, y compris et en particulier le meurtre, le viol systématique, l'esclavage sexuel et la grossesse forcée, exigent des mesures particulièrement efficaces.

39. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme demande instamment qu'il soit mis fin à toutes les formes de discrimination, occulte ou flagrante, à l'encontre des femmes. L'Organisation des Nations Unies devrait encourager tous les Etats à ratifier la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes d'ici à l'an 2000. Il faudrait favoriser la recherche de moyens permettant de remédier au nombre particulièrement élevé de réserves formulées à l'égard de cette Convention. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes devrait notamment poursuivre l'examen des réserves dont elle fait l'objet. Les Etats sont invités instamment à retirer les réserves qui sont contraires à l'objet et au but de la Convention ou qui, de toute autre façon, sont incompatibles avec le droit international des traités.

40. Les organes de surveillance de l'application des traités devraient diffuser l'information nécessaire afin de permettre aux femmes de tirer meilleur parti des procédures en vigueur pour s'assurer la pleine jouissance en toute égalité de leurs droits à l'abri de la discrimination. Il faudrait aussi adopter de nouvelles procédures de manière à ce que l'engagement d'assurer l'égalité et les droits fondamentaux des femmes soit mieux suivi d'effets. La Commission de la condition de la femme et le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes devraient étudier sans tarder la possibilité d'introduire un droit de présenter des plaintes en élaborant un protocole facultatif se rapportant à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme se félicite de la décision de la Commission des droits de l'homme d'envisager à sa cinquantième session, la nomination d'un rapporteur spécial sur la violence à l'égard des femmes.

41. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme reconnaît qu'il importe que les femmes jouissent tout au long de leur vie du niveau de santé physique et mentale le meilleur possible. Ayant à l'esprit la Conférence mondiale sur les femmes, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, ainsi que la Proclamation de Téhéran de 1968, elle réaffirme, en se fondant sur le principe de l'égalité de l'homme et de la

femme, le droit de la femme à des soins de santé accessibles et suffisants et à la gamme la plus large possible de services de planification familiale, ainsi qu'à l'égalité d'accès à l'éducation à tous les niveaux.

42. Les organes de surveillance de l'application des traités devraient consacrer une partie de leurs travaux à la condition et aux droits fondamentaux de la femme, en s'aidant de données spécifiques ventilées par sexe. Les Etats devraient être encouragés à fournir, dans leurs rapports à ces organes, des informations sur la situation des femmes, *de jure* et *de facto*. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme note avec satisfaction que la Commission des droits de l'homme à adopté à sa quarante-neuvième session la résolution 1993/6, du 8 mars 1993, dans laquelle elle déclarait que les rapporteurs et les groupes de travail qui oeuvrent dans le domaine des droits de l'homme devraient être encouragés à faire de même. La Division de la promotion de la femme, en coopération avec d'autres organes des Nations Unies, spécialement le Centre pour les droits de l'homme, devrait prendre également des mesures pour veiller à ce que les instances de l'ONU actives dans ce domaine s'intéressent systématiquement aux violations des droits fondamentaux des femmes, y compris aux violences dont celles-ci sont victimes en raison de leur sexe. Il faudrait encourager la formation des fonctionnaires de l'ONU travaillant dans le secteur des droits de l'homme et des secours humanitaires de manière à ce qu'ils puissent reconnaître les violations de droits dont les femmes, en particulier, sont victimes, y remédier et s'acquitter de leur tâche sans parti pris d'ordre sexuel.

43. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme invite instamment les gouvernements et les organisations régionales et internationales à faciliter l'accès des postes de responsabilité aux femmes et à leur assurer une plus grande participation au processus de prise des décisions. Elle encourage le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies à adopter de nouvelles mesures de manière à nommer et promouvoir des fonctionnaires de sexe féminin, conformément à la Charte des Nations Unies, et invite les autres organismes, principaux et subsidiaires, du système à garantir la participation des femmes dans des conditions d'égalité.

44. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme se félicite qu'une conférence mondiale sur les femmes se tienne à Beijing en 1995 et demande instamment que l'on y accorde, dans les délibérations, une place importante à leurs droits fondamentaux, conformément aux thèmes prioritaires de la Conférence qui sont l'égalité, le développement et la paix.

4 Droits de l'enfant

45. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme réaffirme le principe de l'action prioritaire en faveur des enfants et, à cet égard, souligne l'importance des efforts déployés à l'échelle nationale et internationale, en particulier par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, pour promouvoir le respect des droits de l'enfant à la survie, à la protection, au développement et à la participation.

46. Des mesures devraient être prises de manière à ce que la Convention relative aux droits de l'enfant soit ratifiée par tous les pays avant 1995 et que la Déclaration mondiale en faveur de la survie, de la protection et du développement de l'enfant et le Plan d'action adoptés à l'issue du Sommet mondial pour les enfants soient universellement signés et effectivement mis en oeuvre. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme prie instamment les Etats de retirer les réserves qu'ils ont formulées en ratifiant la Convention relative aux droits de l'enfant qui seraient contraires à l'objet et au but de cet instrument ou qui, de toute autre façon, ne seraient pas conformes au droit international des traités.

47. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme demande instamment à tous les pays de prendre, dans toute la mesure de leurs moyens et à l'aide de la coopération internationale,

des dispositions pour atteindre les objectifs du Plan d'action publié à l'issue du Sommet mondial. Elle prie les Etats d'intégrer la Convention relative aux droits de l'enfant dans leurs plans d'action nationaux. Grâce à ces plans d'action nationaux et à l'effort international, un rang de priorité particulier devrait être attribué à la réduction des taux de mortalité infantile et maternelle, à la lutte contre la malnutrition et l'analphabétisme, à l'approvisionnement en eau potable salubre et à l'éducation de base. Chaque fois que cela s'impose, les plans d'action nationaux devraient être conçus pour lutter contre les effets dévastateurs des situations d'urgence résultant de catastrophes naturelles et de conflits armés ainsi que contre le problème également grave de l'extrême pauvreté dans laquelle des enfants se trouvent plongés.

48. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme demande instamment à tous les Etats de venir en aide, en faisant appel à la coopération internationale, aux enfants qui se trouvent dans des situations particulièrement difficiles. Il faudrait lutter activement contre l'exploitation des enfants et contre les mauvais traitements qui leur sont infligés et s'attaquer aux racines du mal. Il faudrait prendre effectivement des mesures pour lutter contre l'infanticide des filles, l'emploi des enfants à des travaux dangereux, la vente d'enfants et d'organes d'enfants, la prostitution infantine, la pornographie impliquant des enfants et autres formes de sévices sexuels.

49. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme appuie toutes les mesures prises par l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées en vue d'assurer une protection et une promotion efficaces des droits des enfants de sexe féminin. Elle prie instamment les Etats d'abroger les lois et règlements en vigueur et d'éliminer les coutumes et pratiques qui sont discriminatoires et néfastes à l'endroit des filles.

50. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme soutient sans réserve la proposition visant à ce que le Secrétaire général étudie les moyens d'améliorer la protection des enfants en cas de conflit armé. Les normes humanitaires devraient être appliquées et des mesures devraient être prises pour protéger les enfants dans les zones de guerre et leur venir plus facilement en aide. Il faudrait notamment les protéger contre l'utilisation aveugle de toutes les armes de guerre spécialement des mines antipersonnel. Il faut, de toute urgence, répondre aux besoins de soins et de rééducation des enfants victimes de la guerre. La Conférence prie le Comité des droits de l'enfant d'étudier la question du relèvement de l'âge minimum de l'enrôlement dans les forces armées.

51. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme recommande que les questions relatives aux droits de l'homme et à la situation des enfants soient régulièrement examinées et suivies par tous les organes et mécanismes compétents du système des Nations Unies et par les organes de surveillance des institutions spécialisées, conformément à leur mandat.

52. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme reconnaît l'importance du rôle joué par les organisations non gouvernementales dans la mise en oeuvre effective de tous les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et, en particulier, de la Convention relative aux droits de l'enfant.

53. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme recommande que le Comité des droits de l'enfant, avec le concours du Centre pour les droits de l'homme, soit doté des moyens voulus pour s'acquitter sans retard et efficacement de son mandat, compte tenu en particulier, du fait qu'un nombre sans précédent d'Etats ont ratifié la Convention et présenté des rapports.

5 Droit de ne pas être torturé

54. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme se félicite que de nombreux Etats Membres aient ratifié la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels,

inhumains ou dégradants, et encourage tous les autres Etats Membres à ratifier rapidement cet instrument.

55. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme souligne que l'une des violations les plus atroces de la dignité humaine est l'acte de torture, qui a pour conséquence d'ôter sa dignité à la victime et de porter atteinte à sa capacité de vivre et de poursuivre ses activités normalement.

56. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme réaffirme que, conformément au droit en la matière et au droit humanitaire, le droit de ne pas être soumis à la torture est un droit qui doit être protégé en toutes circonstances, notamment en temps de troubles internes ou internationaux ou de conflits armés.

57. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme demande donc instamment à tous les Etats de mettre immédiatement fin à la pratique de la torture et d'éliminer à jamais ce fléau en donnant pleinement effet à la Déclaration universelle des droits de l'homme ainsi qu'aux conventions pertinentes, et en renforçant si nécessaire les mécanismes existants. Elle appelle tous les Etats à coopérer pleinement avec le Rapporteur spécial sur la question de la torture dans l'accomplissement de son mandat.

58. Il faudrait veiller spécialement à assurer le respect universel et l'application effective des "Principes d'éthique médicale applicables au rôle du personnel de santé, en particulier des médecins, dans la protection des prisonniers et des détenus contre la torture et les autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants", adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies.

59. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme souligne qu'il importe de prendre des mesures concrètes supplémentaires, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, en vue de fournir une assistance aux victimes de la torture et de leur assurer des moyens plus efficaces de réadaptation physique, psychologique et sociale. Il faudrait, en toute priorité, fournir les ressources nécessaires à cet effet, notamment grâce à des contributions additionnelles au Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture.

60. Les Etats devraient abroger les lois qui assurent, en fait, l'impunité aux personnes responsables de violations graves des droits de l'homme telles que les actes de torture, et ils devraient poursuivre les auteurs de ces violations, asseyant ainsi la légalité sur des bases solides.

61. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme réaffirme que les efforts tendant à éliminer la torture devraient, avant tout, être centrés sur la prévention et, en conséquence, elle demande que soit rapidement adopté le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, protocole qui vise à mettre en place un système préventif de détention.

Disparitions forcées

62. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme, se félicitant de l'adoption par l'Assemblée générale de la Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, appelle tous les Etats à prendre les mesures appropriées, législatives, administratives, judiciaires ou autres, pour prévenir, éliminer et sanctionner les actes conduisant à des disparitions forcées. Elle réaffirme que les Etats ont le devoir, en toutes circonstances, de faire procéder à des enquêtes dès qu'il y a des raisons de penser qu'une disparition forcée s'est

produite dans un territoire placé sous leur juridiction. Si les faits sont vérifiés, les auteurs doivent être poursuivis.

6 Droits des personnes handicapées

63. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme réaffirme que les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont tous universels et, de ce fait, s'appliquent sans réserve aucune aux personnes souffrant d'incapacités. Tous les êtres humains naissent égaux et ont les mêmes droits à la vie et au bien-être, à l'éducation et au travail, à une vie indépendante et à une participation active à tous les aspects de la vie en société. Toute forme de discrimination directe, tout traitement discriminatoire à l'encontre d'une personne handicapée, constitue donc une violation des droits de celle-ci. La Conférence demande aux gouvernements, le cas échéant, d'adopter des lois ou de modifier les textes existants de manière à assurer aux personnes handicapées la jouissance de tous leurs droits.

64. Les personnes handicapées doivent trouver place partout. Il faudrait leur garantir des chances égales en éliminant tous les obstacles qu'ils rencontrent, tant d'ordre physique ou financier que social ou psychologique, qui restreignent ou empêchent leur pleine participation à la vie en société.

65. Se référant au Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées, adopté par l'Assemblée générale à sa trente-septième session, la Conférence mondiale sur les droits de l'homme invite l'Assemblée générale et le Conseil économique et social à adopter, à leurs sessions de 1993, le projet de règles pour l'égalisation des chances des personnes handicapées.

C Coopération, développement et renforcement des droits de l'homme

66. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme recommande de donner la priorité à une action nationale et internationale visant à promouvoir la démocratie, le développement et les droits de l'homme.

67. L'accent devrait être mis spécialement sur les mesures propres à contribuer à la création et au renforcement d'institutions ayant des activités en rapport avec les droits de l'homme, au renforcement d'une société civile pluraliste et à la protection des groupes qui ont été rendus vulnérables. A ce propos, l'assistance apportée aux gouvernements qui le demandent pour la tenue d'élections libres et régulières, notamment l'assistance concernant les aspects des élections touchant les droits de l'homme et l'information du public sur le processus électoral, revêt une importance particulière. Est également importante l'assistance à fournir pour consolider la légalité, promouvoir la liberté d'expression et mieux administrer la justice, et pour assurer véritablement la participation de la population à la prise des décisions.

68. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme souligne qu'il est nécessaire que le Centre pour les droits de l'homme mette en oeuvre des activités renforcées de services consultatifs et d'assistance technique. Il devrait fournir aux Etats qui le demandent une assistance portant sur des questions précises en matière de droits de l'homme, notamment en ce qui concerne l'établissement des rapports que ceux-ci sont tenus de présenter en vertu des instruments conventionnels et l'application de plans d'action cohérents et complets visant à promouvoir et protéger les droits de l'homme. Ces programmes devraient comporter un élément de renforcement des institutions qui défendent les droits de l'homme et la démocratie, de protection juridique des droits de l'homme, de formation des fonctionnaires et autre personnel et

d'éducation et d'information du grand public en vue de promouvoir le respect des droits de l'homme.

69. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme recommande vivement la mise sur pied, dans le cadre du système des Nations Unies, d'un programme global visant à aider les Etats à établir et renforcer des structures nationales de nature à influencer directement sur l'observation générale des droits de l'homme et sur le maintien de la légalité. Ce programme, qui doit être coordonné par le Centre pour les droits de l'homme, devrait permettre de fournir, à la demande des gouvernements intéressés, un appui technique et financier aux projets nationaux portant sur la réforme des établissements pénitentiaires et correctionnels, la formation théorique et pratique des avocats, des juges et des agents des forces de sécurité en matière de droits de l'homme, et dans toute autre sphère d'activités contribuant au bon fonctionnement d'une société de droit. Au titre de ce programme, les Etats devraient pouvoir bénéficier d'une assistance dans l'application de plans d'action visant à promouvoir et protéger les droits de l'homme.

70. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme prie le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies de présenter à l'Assemblée générale des Nations Unies diverses options touchant la création, la structure, le mode de fonctionnement et le financement du programme proposé.

71. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme recommande que chaque Etat examine s'il est souhaitable d'élaborer un plan d'action national prévoyant des mesures par lesquelles il améliorerait la promotion et la protection des droits de l'homme.

72. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme réaffirme que le droit universel et inaliénable au développement, tel qu'il est établi par la Déclaration sur le droit au développement, doit se concrétiser dans la réalité. A cet égard, elle se félicite de la création par la Commission des droits de l'homme d'un Groupe de travail thématique sur le droit au développement et demande instamment que celui-ci, en consultation et en coopération avec d'autres organes et institutions du système des Nations Unies, formule rapidement, pour les soumettre dès que possible à l'examen de l'Assemblée générale, des mesures globales et efficaces visant à éliminer les obstacles à la mise en oeuvre et à la concrétisation de la Déclaration sur le droit au développement et recommande des moyens qui favorisent la réalisation de ce droit dans tous les Etats.

73. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme recommande de donner aux organisations non gouvernementales et autres organisations locales, dont le développement ou les droits de l'homme sont le champ d'action, les moyens de jouer un rôle majeur aux échelons national et international dans le débat, et les activités de mise en oeuvre du droit au développement et, aux cotés des gouvernements, dans la coopération au service du développement, sous tous les aspects pertinents.

74. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme demande instamment aux gouvernements et aux organismes et institutions compétents d'accroître sensiblement les ressources consacrées à la mise en place de systèmes juridiques fonctionnels de protection des droits de l'homme et au renforcement des institutions nationales actives dans ce domaine. Les organismes de coopération pour le développement devraient être conscients des relations d'interdépendance entre développement, démocratie et droits de l'homme, chacun de ces éléments contribuant à renforcer l'autre. La coopération devrait être fondée sur le dialogue et la transparence. La Conférence demande également que soient adoptés des programmes globaux, notamment que soient mises en place des banques de données sur les ressources et le personnel compétent, en vue de renforcer l'état de droit et les institutions démocratiques

75. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme encourage la Commission des droits de l'homme à poursuivre, en coopération avec le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, l'étude de protocoles facultatifs se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

76. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme recommande d'accroître les ressources consacrées au renforcement ou à l'établissement d'arrangements régionaux pour la promotion et la protection des droits de l'homme, dans le cadre des programmes de services consultatifs et d'assistance technique du Centre pour les droits de l'homme. Les Etats sont encouragés à demander, à cette fin, une assistance sous forme d'ateliers, séminaires et échanges d'informations, au niveau régional et sous-régional, destinés à renforcer les arrangements régionaux pour la promotion et la protection des droits de l'homme conformément aux normes universelles en la matière énoncées dans les instruments internationaux pertinents.

77. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme appuie toutes les mesures prises par l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées compétentes pour assurer la protection et la promotion effectives des droits syndicaux, conformément aux dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et des autres instruments internationaux pertinents. Elle demande à tous les Etats de s'acquitter pleinement des obligations qui leur incombent à cet égard en vertu des instruments internationaux.

D Education en matière de droits de l'homme

78. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme estime que l'éducation, la formation et l'information en la matière sont indispensables à l'instauration, et à la promotion de relations intercommunautaires stables et harmonieuses, ainsi qu'à la promotion de la compréhension mutuelle, de la tolérance et de la paix.

79. Les Etats devraient s'efforcer d'éliminer l'analphabétisme et orienter l'éducation vers le plein épanouissement de la personne et le renforcement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme invite tous les Etats et institutions à inscrire les droits de l'homme, le droit humanitaire, la démocratie et la primauté du droit au programme de tous les établissements d'enseignement, de type classique et autre.

80. L'éducation en matière de droits de l'homme devrait porter sur la paix, la démocratie, le développement et la justice sociale, comme prévu dans les instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme, afin de susciter une compréhension et une prise de conscience qui renforcent l'engagement universel en leur faveur.

81. Tenant compte du Plan d'action mondial adopté en mars 1993 par le Congrès international sur l'éducation en matière de droits de l'homme et de démocratie tenu sous les auspices de l'UNESCO et d'autres textes relatifs aux droits de l'homme, la Conférence mondiale sur les droits de l'homme recommande aux Etats d'élaborer des programmes et des stratégies spécifiques pour assurer le plus largement possible une éducation en la matière et la diffusion de l'information auprès du public, compte tenu en particulier des besoins des femmes à cet égard.

82. Les gouvernements, avec le concours d'organisations intergouvernementales, d'institutions nationales et d'organisations non gouvernementales devraient susciter une prise de conscience accrue des droits de l'homme et de la nécessité d'une tolérance mutuelle. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme souligne combien il importe de renforcer la Campagne mondiale d'information sur les droits de l'homme menée par l'Organisation des

Nations Unies. Les pouvoirs publics devraient lancer des programmes d'éducation aux droits de l'homme, les soutenir et assurer la diffusion de l'information dans ce domaine. Les services consultatifs et les programmes d'assistance technique du système des Nations Unies devraient être en mesure de répondre immédiatement aux demandes des Etats touchant l'éducation et la formation en la matière, ainsi que l'enseignement spécifique des normes énoncées dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et dans le droit humanitaire et leur application à des groupes donnés tels que les forces armées, les responsables de l'application des lois, le personnel de la police et les spécialistes de la santé. Il faudrait envisager de proclamer une décennie des Nations Unies pour l'éducation en matière de droits de l'homme afin de promouvoir, d'encourager et de mettre en relief ce type d'activités.

E Méthodes de mise en oeuvre et de surveillance

83. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme prie instamment les gouvernements d'incorporer les normes énoncées dans les instruments internationaux en la matière dans leur législation interne et de renforcer les structures et institutions nationales et les organes de la société qui jouent un rôle dans la promotion et la sauvegarde des droits de l'homme.

84. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme recommande le renforcement des activités et des programmes des Nations Unies destinés à répondre aux demandes d'assistance des Etats qui souhaitent créer ou renforcer leurs propres institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme.

85. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme est aussi favorable au renforcement de la coopération entre les institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme, en particulier au moyen d'échanges d'information et d'expérience, ainsi que de la coopération avec les organisations régionales et l'Organisation des Nations Unies.

86. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme recommande vivement à cet égard que les représentants des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme tiennent périodiquement des réunions sous les auspices du Centre pour les droits de l'homme afin d'examiner les moyens d'améliorer leurs mécanismes et de partager leur expérience.

87. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme recommande aux organes créés en vertu de traités relatifs aux droits de l'homme, aux réunions des présidents de ces organes et aux réunions des Etats parties de continuer à prendre des mesures pour coordonner les multiples obligations imposées aux Etats en matière de rapports et harmoniser les directives pour l'établissement des rapports qu'ils doivent soumettre en vertu de chaque instrument et voir si en leur donnant, comme on l'a suggéré, la possibilité de faire rapport en un seul document sur la manière dont ils respectent les obligations auxquelles ils ont souscrit, on n'accroîtrait pas l'efficacité et l'utilité de cette procédure.

88. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme recommande aux Etats parties aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, à l'Assemblée générale et au Conseil économique et social d'envisager d'examiner les organes créés en vertu de traités dans le domaine considéré et les différents mécanismes thématiques et procédures en vue d'en accroître l'efficacité et l'utilité grâce à une meilleure coordination en tenant compte de la nécessité d'éviter les doubles emplois et les chevauchements de mandats et de tâches.

89. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme recommande de poursuivre l'effort d'amélioration du fonctionnement, notamment des tâches de surveillance, des organes conven-

tionnels en tenant compte des multiples propositions avancées à ce sujet et, en particulier, de celles de ces organes mêmes et de celles des réunions de leurs présidents. Il faudrait encourager aussi l'approche nationale globale adoptée par le Comité des droits de l'enfant.

90. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme recommande aux Etats parties aux instruments créés en vertu de traités en la matière d'envisager d'accepter toutes les procédures facultatives de communication utilisables.

91. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme s'inquiète de la question de l'impunité des auteurs de violations des droits de l'homme et appuie les efforts que déploient la Commission des droits de l'homme et la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités pour examiner tous les aspects de ce problème.

92. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme recommande que la Commission des droits de l'homme examine la possibilité de mieux appliquer, aux plans international et régional, les instruments en vigueur en la matière et encourage la Commission du droit international à poursuivre ses travaux sur la question de la création d'une cour criminelle internationale.

93. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme demande instamment aux Etats qui ne l'ont pas encore fait d'adhérer aux Conventions de Genève de 1949 et aux Protocoles s'y rapportant et de prendre toutes les mesures appropriées au plan national, y compris des mesures législatives, pour en assurer la pleine application.

94. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme recommande que soit rapidement achevé et adopté le projet de déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus.

95. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme souligne qu'il importe de préserver et de renforcer le système de procédures spéciales: rapporteurs, représentants, experts et groupes de travail de la Commission des droits de l'homme et de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, afin de leur permettre de remplir leurs mandats dans tous les pays du monde, en leur fournissant les ressources humaines et financières nécessaires. Des réunions périodiques devraient permettre d'harmoniser et de rationaliser le fonctionnement de ces procédures et mécanismes. L'entière coopération de tous les Etats est demandée à cet égard.

96. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme recommande que l'Organisation des Nations Unies joue un rôle plus actif pour ce qui est de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et d'assurer le plein respect du droit humanitaire international dans toutes les situations de conflit armé, conformément aux objectifs et principes de la Charte des Nations Unies.

97. Reconnaissant l'importance d'une composante droits de l'homme dans certains arrangements concernant les opérations de maintien de la paix de l'ONU, la Conférence mondiale recommande que le Secrétaire général tienne compte de l'expérience et des capacités en matière de présentation de rapports du Centre pour les droits de l'homme et des mécanismes de protection de ces droits, en conformité avec la Charte des Nations Unies.

98. Pour renforcer la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, il faudrait envisager de nouvelles approches, par exemple un système d'indicateurs pour évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des droits énoncés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Il doit y avoir un effort concerté pour assurer la reconnaissance des droits économiques, sociaux et culturels aux niveaux national, régional et international.

F Suivi de la Conférence mondiale

99. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme recommande à l'Assemblée générale, à la Commission des droits de l'homme et aux autres organes et organismes des Nations Unies qui s'occupent des droits de l'homme d'étudier les moyens d'assurer l'application, sans tarder, des recommandations figurant dans la présente Déclaration, y compris la possibilité de proclamer une Décennie des Nations Unies pour les droits de l'homme. Elle recommande en outre à la Commission des droits de l'homme d'évaluer chaque année les progrès réalisés en ce sens.

100. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme prie le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies d'inviter, à l'occasion du cinquantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, tous les Etats, tous les organes et organismes des Nations Unies qui s'occupent des droits de l'homme à lui rendre compte des progrès réalisés dans l'application de la présente Déclaration et de présenter un rapport à l'Assemblée générale, à sa cinquante-troisième session, par l'intermédiaire de la Commission des droits de l'homme et du Conseil économique et social. Les institutions régionales et, s'il y a lieu, nationales pour les droits de l'homme ainsi que les organisations non gouvernementales peuvent également faire part au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies de leurs vues sur les résultats obtenus quant à l'application de la présente Déclaration. Il faudrait s'attacher, en particulier, à évaluer dans quelle mesure on s'est rapproché de l'objectif de la ratification universelle des traités et protocoles internationaux relatifs aux droits de l'homme, adoptés dans le cadre du système des Nations Unies.

MEMBRES DE LA COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES

Président

JOAQUIN RUIZ-GIMENEZ

Président, Comité Espagnol de l'UNICEF; Professeur de droit, Madrid; ancien Ombudsman, Espagne

Vice-Présidents

ENOCH DUMBUTSHENA

LENNART GROLL

TAI-YOUNG LEE

CLAIRE L'HEUREUX-DUBÉ

Ancien Président de la Cour suprême, Zimbabwe

Juge à la Cour d'appel de Stockholm, Suède

Directrice, Korean Legal Aid Centre for Family Relations, Corée

Juge à la Cour suprême, Canada

Membres du Comité exécutif

MICHAEL D. KIRBY (Président)

DALMO DE ABREU DALLARI

DESMOND FERNANDO

ASMA KHADER

KOFI KUMADO

FALI S. NARIMAN

CHRISTIAN TOMUSCHAT

Président de la Cour d'appel de NSW, Australie

Professeur de droit; Directeur, Département des Affaires juridiques de la municipalité de Sao Paulo, Brésil

Avocat; ancien Président de l'Association du barreau du Sri Lanka

Avocate, Jordanie

Professeur de droit, Université du Ghana

Avocat; ancien Procureur général de l'Inde

Professeur de Droit international, Université de Bonn, Allemagne; Membre, Commission de Droit international de l'ONU

Membres de la Commission

ANDRES AGUILAR MAWDSLEY

MOHAMMED BEDJAOUI

ANTONIO CASSESE

Sir ROBIN COOKE, KBE

MARIE-JOSÉ CRESPIN

DATO' PARAM CUMARASWAMY

ROBERT DOSSOU

DIEGO GARCIA-SAYAN

Sir WILLIAM GOODHART, QC

RAJSOOMER LALLAH

NIALL MACDERMOT, CBE, QC

DANIEL HENRI MARCHAND

J.R.W.S. MAWALLA

FRANÇOIS-XAVIER MBOUYOM

FLORENCE N. MUMBA

DORAB PATEL

BERTRAND G. RAMCHARAN

HIPOLITO SOLARI YRIGOYEN

CHITTI TINGSABADH

THEO C. VAN BOVEN

JOSÉ ZALAQUETT

Juge à la Cour internationale de Justice; ancien Ambassadeur du Venezuela auprès de l'ONU

Juge à la Cour internationale de Justice; ancien Ambassadeur de l'Algérie auprès de l'ONU à New York

Professeur de Droit international, Institut universitaire européen; Président du Comité européen pour la prévention de la torture, Italie

Magistrat; Cour d'appel, Nouvelle-Zélande

Membre du Conseil Constitutionnel, Sénégal

Avocat; ancien Président du Comité permanent des droits de l'homme de l'Association internationale des Barreaux, Malaisie

Avocat; Professeur et Doyen de la Faculté de droit, Bénin

Directeur exécutif, Commission andine de Juristes, Pérou

Avocat, Royaume-Uni

Juge à la Cour suprême, Ile Maurice; membre du Comité des droits de l'homme de l'ONU

Ancien Secrétaire général de la CIJ; ancien Ministre d'Etat du Plan et de l'aménagement du territoire, Royaume-Uni

Professeur de droit social, France

Avocat à la Haute Cour, Tanzanie

Avocat, Cameroun

Médiateur, Zambie

Ancien Juge à la Cour suprême, Pakistan

Coordinateur de l'ONU pour la coopération de politique régionale et de sécurité; Professeur adjoint, Université de Columbia, New York; Guyane

Sénateur, Argentine; Président du Comité des Droits de l'Homme de l'Union Interparlementaire

Avocat; Professeur de droit; ancien juge à la Cour suprême, Thaïlande

Doyen, Faculté de Droit, Université de Limburg, Pays-Bas; Membre du Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale

Avocat; Professeur de droit, Chili

MEMBRES HONORAIRES

ARTURO A. ALAFRIZ, Philippines

DUDLEY B. BONSAI, Etats-Unis

WILLIAM J. BUTLER, Etats-Unis

HAIM H. COHN, Israël

ALFREDO ETCHEBERRY, Chili

PER FEDERSPIEL, Danemark

W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, Belgique

P. TELFORD GEORGES, Bahamas

JOHN P. HUMPHREY, Canada

HANS-HEINRICH JESCHECK, Allemagne

P.J.G. KAPTEYN, Pays-Bas

JEAN FLAVIEN LALIVE, Suisse

RUDOLF MACHACEK, Autriche

NORMAN S. MARSH, Royaume-Uni

KEBA MBAYE, Sénégal

JOSE T. NABUCO, Brésil

Sir GUY POWLES, Nouvelle-Zélande

SHRIDATH S. RAMPHAL, Guyane

Lord SHAWCROSS, Royaume-Uni

EDWARD ST. JOHN, Australie

TUN MOHAMED SUFFIAN, Malaisie

MICHAEL A. TRIANTAFYLIDES, Chypre

SECRETAIRE GENERAL

ADAMA DIENG

PUBLICATIONS RECENTES

Oui à la Justice – Non à l'Impunité

Publié par la CIJ, Genève, et la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), Paris (1993). Disponible en Anglais, en Français et en Espagnol, 259 pp. 35 francs suisses, plus frais de port.

La CIJ et la CNCDH ont, sous l'égide des Nations Unies, organisé une Rencontre internationale sur l'impunité, tenue à l'Office des Nations Unies à Genève en novembre 1992, et dont les interventions sont reproduites dans ce livre. Les auteurs viennent d'Afrique, des Amériques, d'Asie, d'Europe orientale et occidentale et comprennent des fonctionnaires, des philosophes, des historiens, des magistrats, des avocats, des conférenciers en droit, des militants des droits de l'homme, des journalistes et des prêtres qui, tous, ont contribué à enrichir les débats de leurs propres expériences et de leur approche du problème global de l'impunité.

Vers une justice universelle

Propositions de la CIJ à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme tenue à Vienne en juin 1993. Publié par la CIJ, Genève, 1993. Disponible en Anglais, en Français et en Espagnol, 88 pp. 15 francs suisses, plus frais de port.

Cette publication contient des recommandations concrètes faites à la Conférence mondiale des Nations Unies sur les droits de l'homme en vue de renforcer les mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme. Le livre est subdivisé en deux parties. La première développe des arguments en faveur de l'établissement d'une cour pénale internationale permanente chargée de faire face au problème de l'impunité des criminels de guerre et des auteurs de violations des droits de l'homme. La deuxième contient des propositions de réforme de certains des mécanismes actuels des droits de l'homme, tels que les mécanismes extra conventionnels, comme moyen de lutter plus efficacement contre le non-respect par les Etats du droit international.

Annuaire du CIMA

Publié par le CIMA, Genève, 1993. Disponible en Anglais, en Français et en Espagnol, 103 pp. 25 francs suisses, plus frais de port.

Le deuxième volume de l'Annuaire du Centre pour l'indépendance des magistrats et des avocats est consacré à l'étude de la protection juridique des avocats. D'éminents juristes donnent leur appréciation de cette protection aux niveaux national et international. Une importance particulière est attachée à la manière dont la protection juridique, ou son absence, affecte la tâche des avocats dans leur rôle de protection des droits de l'homme.

Attacks on Justice

Publié par le CIMA, Genève, 1993. Disponible en Anglais, 224 pp. 25 francs suisses, plus frais de port.

Le cinquième Rapport annuel du Centre pour l'indépendance des magistrats et des avocats décrit comment au moins 352 juristes dans 54 pays ont été persécutés l'année dernière dans l'exercice de leur fonction. Parmi eux, 32 ont été tués, trois ont disparu, 34 ont fait l'objet d'attaques, 107 ont subi des représailles, 81 ont reçu des menaces de violence et 95 ont été détenus. Le rapport décrit la manière dont le système juridique affecte l'indépendance de la magistrature et établit, pays par pays, une liste des cas individuels de persécution.

Rapport du procès de Xanana Gusmao à Dili (Timor oriental)

Publié par la CIJ, Genève, 1993. Disponible en Anglais, 56 pp. 15 francs suisses, plus frais de port.

Ce rapport relate le procès de M. Xanana Gusmao conduit au tribunal d'instance de Dili (Timor oriental) et qui s'est achevé le 21 mai 1993. M. Fredun De Vitre, juriste indien, était l'observateur de la CIJ au procès. Son intérêt était principalement axé sur le déroulement régulier du procès. L'opposant politique fut condamné à la réclusion à perpétuité, peine qui fut plus tard commuée à 20 ans de prison.

*Ces publications sont disponibles auprès de:
CIJ, B.P. 160, CH-1216, Cointrin/GE, Suisse*