

LES NATIONS UNIES ET LES DROITS DE L'HOMME

N° 38, septembre 2004

Membres du Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV)

Président F. Korthals Altes
Vice-président F. H.J.J. Andriessen

Membres A. L. ter Beek
G. van Benthem van den Bergh
M^{me} A.C. van Es
W.J.M. van Genugten
B. Knapen
H. Kruijssen
A. de Ruijter
M^{me} E.M.A. Schmitz
M^{me} H.M. Verrijn Stuart

Secrétaire Mr. P. J.A.M. Peters

Boite postale 20061
NL-2500 EB La Haye
Les Pays-Bas

Téléphone +31 70 348 5108/6060
Télécopieur +31 70 348 6256
Courriel AIV@minbuza.nl
Internet www.AIV-Advice.nl

Membres de la sous-commission : Système ONU des droits de l'homme

Président	Prof. dr. P.R. Baehr
Membres	M. Th.C. Van Boven M ^{me} C.P.M. Cleiren M. T. Etty M. C. Flinterman M. B. de Gaay Fortman M. W.J.M. Van Genugten M ^{me} C. Hak M ^{me} B.M. Oomen M. N.J. Schrijver M ^{me} H.M. Verrijn Stuart
Membre correspondant	M. A. Bloed
Secrétaire	T. D.J. Oostenbrink

Table des matières

Avant-propos

I	Les Nations unies et les droits de l'homme	9
I.1	Les droits de l'homme dans les relations internationales	9
I.2	Universalité	11
I.3	Portée du système	13
II	Le CDH et les mécanismes des conventions dans la pratique	14
II.1	« Faire de la politique » et « politisation »	14
II.2	Résolutions par pays	15
II.3	Solutions de rechange	17
II.4	La procédure 1503	18
II.5	Constitution de blocs	19
II.6	Composition de la CDH	21
II.7	Rapporteurs thématiques et rapporteurs par pays	21
II.8	Comités des conventions	22
II.9	La sous-commission pour la protection et la promotion des droits de l'homme	24
II.10	Les organisations non gouvernementales (ONG)	24
II.11	L'Office du Haut commissaire aux droits de l'homme (OHCDH)	26
III	« Mainstreaming » : souci ou bénédiction ?	28
III.1	Le problème	28
III.2	Sens à donner au terme « mainstreaming »	29
	III.2.1 Coopération au développement	31
	III.2.2 Paix et sécurité	32
	III.2.3 Les relations économiques et financières internationales	34
	<i>L'Organisation mondiale du commerce (OMC) et les droits de l'homme</i>	<i>34</i>
	<i>La Banque mondiale (BM) et le Fonds monétaire international (FMI)</i>	<i>36</i>
	<i>Les entreprises multinationales et les droits de l'homme</i>	<i>37</i>
III.3	Conclusion	39
IV	Conclusions et recommandations	40
Annexe I	Demande d'avis	
Annexe II	Liste des personnes consultées à Genève	
Annexe III	Aperçu des traités et conventions des droits de l'homme et reportings tardifs	
Annexe IV	Aperçu des décisions adoptées au cours de la 60e session de la CDH en ce qui concerne les pays	
Annexe V	Aperçu du système des mécanismes de contrôle	
Annexe VI	Liste des abréviations	

Avant-propos

Le 22 août 2003, les ministres des Affaires étrangères et de la Coopération au développement ont saisi le conseil consultatif « Adviesraad Internationale Vraagstukken » (AIV) d'une demande d'avis se rapportant à l'évolution du système des Nations unies (NU) dans le domaine des droits de l'homme (cf. annexe I).

Cet avis a été rédigé dans une sous-commission installée à cette fin, composée des membres des commissions des Droits de l'homme (CMR), Coopération au développement (COS) et Paix et sécurité (CVV) de l'AIV. Les personnes suivantes y ont participé : M. P.R. Baehr (CMR, président) ; M. Th.C. Van Boven (CMR), M. T. Etty (CMR), M. C. Flinterman (CMR), M. B. de Gaay Fortman (COS), M. W.J.M. Van Genugten (CMR), M^{me} C. Hak (CMR), M. N.J. Schrijver (CMR) et M^{me} H.M. Verrijn Stuart (CMR). M. A. Bloed (CVV), M^{me} C.P.M. Cleiren (CMR) et M^{me} B. Oomen (CMR) y ont participé pour l'essentiel comme membres correspondants. Le secrétariat a été assuré par M. T.D.J. Oostenbrink (secrétaire CMR) et par les stagiaires M^{mes} S. Malik et M. Shaaban, ainsi que par Mme L. Janssen.

Mme M.C. Castermans-Holleman, membre du CMR, a coopéré activement jusqu'à son décès, le 22 avril 2004, à l'élaboration du présent avis. Son implication et ses connaissances des rouages des Nations unies, en général, et du rôle de la Commission des droits de l'homme ont toujours été remarquables. L'AIV a appris son décès avec grande tristesse.

La demande d'avis fait notamment référence aux propositions du secrétaire général des NU (SGNU), axées sur le renforcement du système des droits de l'homme. Le gouvernement néerlandais estime, dans l'ensemble, que ces propositions sont constructives quand elles concernent :

- le « mainstreaming » des droits de l'homme dans les programmes généraux des Nations unies, en mettant l'accent sur le renforcement des efforts des NU dans ce domaine, surtout au niveau des pays ;
- la rationalisation des procédures de reporting sur le respect des droits de l'homme garantis par les traités et conventions ;
- l'analyse plus approfondie des procédures spéciales (rapporteurs, experts indépendants, groupes de travail) mises en place par la Commission des droits de l'homme en vue d'une efficacité meilleure ;
- la rationalisation de la gestion de l'Office du Haut commissaire aux droits de l'homme (OHCDH).

Ensuite, la demande aborde le rôle clé que joue la Commission des droits de l'homme (CDH) au sein du système des Nations unies, dont les Pays-Bas sont membres pendant la période 2004 - 2006.

Il a notamment été constaté que la crédibilité de la CDH était mise à mal. Le fonctionnement de cet organe est d'ailleurs source de réels soucis pour les Pays-Bas et leurs partenaires de l'Union européenne. En effet, depuis des années, ses travaux se déroulent dans un contexte de plus en plus politisé qui sape l'efficacité de la CDH. En outre, il faut dénoncer le danger croissant de la constitution de groupes. L'Union européenne (UE), à l'origine de la majorité des initiatives de pays, risque de ce fait de se faire isoler. Même au sein de l'UE, certains États membres remettent plus fréquemment en question l'efficacité des résolutions par pays.

Le gouvernement reprend ensuite l'avis de l'AIV du mois de septembre 1999 sur le fonctionnement de la CDH. Une série de questions principales approfondissent le sujet :

- comment les Pays-Bas peuvent-ils améliorer et intégrer le respect des droits de l'homme en se servant du système complet des Nations unies comme levier (y compris le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale, les commissions fonctionnelles, les fonds, les programmes et peut-être même des organisations spécialisées ?
- quel est le rôle de la CDH dans le processus du « mainstreaming » ? Comment cette commission, qui a joué un rôle précieux dans la définition des normes, peut-elle servir au XXI^e siècle pour promouvoir concrètement le respect des droits de l'homme partout dans le monde ?

L'AIV pourrait également se pencher de manière plus spécifique sur les sous-questions suivantes:

- dans quelle mesure est-il souhaitable d'établir une distinction claire entre les initiatives nées au sein de la CDH et celles de la Troisième commission de l'Assemblée générale ? Par exemple, peut-on envisager de transférer les mandats par pays vers la Troisième commission (moins polarisée) et de charger davantage la CDH des problématiques comme leur mise en œuvre, la coopération technique, etc. ?
- Comment et dans quels domaines les Pays-Bas pourraient-ils favoriser une coopération plus étroite et une répartition du travail plus équitable entre les procédures spéciales de la CDH et les comités des conventions, compte tenu des limites budgétaires actuelles ?
- Comment peut-on promouvoir un meilleur contrôle et le suivi des recommandations des comités des conventions ? Quels seraient alors les rôles respectifs de la CDH et de la Troisième commission ?
- Comment devrait-on améliorer le régime des procédures spéciales de la CDH ? Le HCDH exerce son influence sur les modalités et la qualité du soutien à ces procédures, mais la CDH détermine les mandats à conférer. Comment peut-on mettre en place un processus de rationalisation des mandats, en vue d'une efficacité accrue, sans faire la part belle aux pays « de mauvaise volonté » ?
- Le système des cycles biannuels, tel qu'il est pratiqué par la Commission du développement durable, et qui consacre chaque fois la première année à une « évaluation » et la seconde à l'élaboration de « politiques » (avec adoption de résolutions portant sur les difficultés identifiées dans ces thèmes), peut-il se révéler utile pour la CDH ?

Pour préparer l'avis, la sous-commission de l'AIV installée à cette fin a pris connaissance des nombreux rapports et documents publiés dans le cadre des tentatives de réforme du système des Nations unies dans le domaine des droits de l'homme. En outre, M. D. Weissbrodt (ancien membre de la sous-commission Nations unies), M.J. Doek (président du comité des Nations unies sur les droits de l'enfant) et des représentants de *Breed Mensenrechten Overleg* se sont prêtés à des entrevues. Par ailleurs, une délégation de l'AIV/CNU s'est rendue à Genève pour y rencontrer un grand nombre de personnes (cf. l'annexe II avec la liste de ces interlocuteurs). Les contacts à Genève se sont révélés précieux et leurs résultats sont persillés dans tout l'avis. L'AIV remercie dès lors chaleureusement le personnel de la mission permanente à Genève pour son apport et son aide organisationnelle à la préparation de cette visite. Au cours de l'élaboration de l'avis, l'AIV/CNU a également pu faire appel aux

connaissances et au savoir de Mme A.D. Adema (DMV/MR, personne de contact). L'AIV remercie à nouveau toutes les personnes consultées de leur apport.

L'avis commence par une description de l'évolution du système des droits de l'homme des Nations unies. Au fil du temps, celui-ci a dû fonctionner au milieu de différents champs de tension (par exemple les antagonismes Est-Ouest et, aujourd'hui, les tiraillements existant entre le terrorisme et la protection des droits de l'homme), ce qui n'a pas manqué de peser sur le fonctionnement de la CDH. Ensuite, l'avis répond aux questions sur la manière dont les Pays-Bas pourraient promouvoir et intégrer un meilleur respect des droits de l'homme grâce aux Nations unies. À cet égard, une attention particulière est consacrée aux sous-questions qui touchent à la CDH (chapitre II) ¹. Le chapitre III s'intéresse aux questions ayant trait au processus de « mainstreaming ». L'avis se termine par une série de conclusions et de recommandations.

L'AIV a arrêté son avis le 10 septembre 2004.

1 Dans deux avis récents, l'AIV a formulé des propositions relatives à d'autres organes des Nations unies. Voir : « Nederland en crisisbeheersing, drie actuele aspecten », avis n° 34, La Haye, mars 2004 et « Falende staten, een wereldwijde verantwoordelijkheid », avis n° 35, La Haye, mai 2004. Voir également : P.R. Baehr, « De Verenigde Naties: een vereniging van falende staten », dans *Internationale Spectator*, juillet/août 2004, LVIII, n° 7/8, p. 350-356 et dans le même numéro, l'article de P.J.A.M. Peters et de N.J. Schrijver : « Een multilaterale aanpak van het probleem van falende staten », p. 356-361.

I Les Nations unies et les droits de l'homme

La Charte des Nations unies, adoptée en 1945, précise à l'article premier, paragraphe 3, un des objectifs de l'organisation: « Réaliser la coopération internationale [...] en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme [...] ». L'Assemblée générale (AGNU) est chargée, à l'article 13, paragraphe 1, de coopérer à « la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Le Conseil économique et social (ÉCOSOC) peut faire des recommandations en vue d'assurer le respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous » (article 62, paragraphe 2) ; peut « préparer des projets de convention pour les soumettre à l'Assemblée générale » (article 62, paragraphe 3) ; et peut convoquer des conférences. En outre, il est prévu que l'ÉCOSOC « institue des commissions pour [...] le progrès des droits de l'homme [...] » (article 68). Cette Commission, la Commission des droits de l'homme des Nations unies (CDH), a été installée dès 1946.

Depuis, beaucoup de choses ont évolué dans les relations internationales. Le présent chapitre commence par examiner de plus près le système des droits de l'homme dans les relations internationales (I.1). Ensuite il s'intéresse à la question de savoir dans quelle mesure les droits de l'homme doivent être considérés comme universels (I.2). Sur la base de ces deux analyses, l'avis étudie enfin si le système actuel des Nations unies suffit pour sauvegarder les droits de l'homme (I.3).

I.1 Les droits de l'homme dans les relations internationales

Jusqu'au moment de l'adoption de la Charte en 1945, la responsabilité du bien-être des ressortissants d'un pays incombait essentiellement aux autorités nationales. L'adoption de la Charte a permis de jeter les bases pour considérer que les droits de l'homme devenaient l'objet de la préoccupation internationale. Le bien-être de toutes les personnes - où qu'elles se trouvent - était de la sorte devenu un sujet d'attention pour les autres États également.

Les NU ont pour mandat de « Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire [...] » (article 1er, paragraphe 3 et articles 55 et 56)². En premier vient « maintenir la paix et la sécurité internationales (article premier, paragraphe 1). La Charte énumère ensuite une série d'autres thèmes et parmi ceux-ci, le respect des droits de l'homme. Ces articles de la Charte ont permis de disposer, *anno* 2004, d'un système des Nations unies des droits de l'homme aux mailles fines et composé de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH, 1948), du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC, 1966), du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP, 1966) et des mécanismes de contrôle qui y sont associés. En outre, il y a les conventions thématiques dans le domaine des droits de l'homme : (1) la Déclaration et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CEDR) ; (2) la Déclaration et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de

2 L'article 55 stipule : « En vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations unies favoriseront [...] c. le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. » (alinéa c).

discrimination à l'égard des femmes (CEDCF), (3) la Déclaration et la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CCT), (4) la Déclaration et la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) et (5) la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (CTM). De surcroît, la CDH a mis au point des procédures qui permettent de réagir face à certains problèmes spécifiques comme la torture ou d'autres violations graves des droits de l'homme ³.

Le rôle de la CDH a subi de profondes modifications depuis 1946. Initialement, l'accent était surtout mis sur les travaux se rapportant à l'élaboration de la réglementation régissant les droits de l'homme, ce qui a mis en exergue, après 1948, de nettes oppositions idéologiques existant entre l'Est et l'Ouest. En outre, la plupart des colonies ont conquis leur indépendance politique au cours des vingt-cinq années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale. Le reflet de cette évolution se retrouve dans l'article premier, commun au PIDCP et au PIDESC de 1966, qui donne à tous les peuples le droit de disposer d'eux-mêmes.

Au cours des années quatre-vingt, la CDH s'est davantage intéressée aux procédures de contrôle et à leur application. La fin de la guerre froide, au début des années quatre-vingt-dix, n'a fait que renforcer cette tendance, ce qui s'est traduit notamment par une forte croissance du nombre de rapporteurs thématiques. Toutefois, étant donné que le système a continué à se développer, il est devenu confus. Pour le dire avec Theo Van Boven:

« ... Le système des Nations unies se présente comme un écheveau de normes, de procédures et de mécanismes, un bourbier développé de manière incrémentale dans le but de répondre aux aspirations politiques et aux besoins sociaux et humanitaires plutôt qu'il ne résulte d'une vision cohérente et d'une stratégie planifiée. L'approche des Nations unies fait dès lors penser à une carte routière traçant une piste à travers un paysage parsemé d'obstacles à surmonter et de pièges inattendus ⁴. »

La disparition de l'équilibre Est-Ouest a entraîné une résurgence d'oppositions ethniques existant depuis longtemps dans plusieurs États, avec pour résultat l'éclatement et le fractionnement de ces pays. De telles implosions ont souvent donné lieu à de graves violations des droits de l'homme, et, à plusieurs reprises, les États membres des Nations unies n'ont eu d'autre choix que d'intervenir militairement sous le drapeau des Nations unies (Bosnie) et même en dehors des NU (Kosovo). Ces opérations se sont parfois déroulées en dehors de l'Europe, par exemple en Somalie, au Rwanda et à Haïti, pour réagir face à des violations intolérables des droits de l'homme.

Le système et l'importance des droits de l'homme aux Nations unies ont ainsi évolué fortement depuis 1945 ; le nombre d'acteurs s'est également accru. En 1945, l'État-nation représentait l'acteur principal. Au fil du temps, une place importante a été attribuée aux organisations et aux institutions spécialisées comme l'Organisation internationale du

3 Voir également une étude qui a exercé une grande influence sur la réflexion à propos du système des Nations unies : « The Responsibility to Protect ; Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty », International Development Research Centre, Ottawa, Canada, décembre 2001.

4 Theo Van Boven, « Urgent Appeals on behalf of torture victims », dans Mélanges et hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan, Bruylant, Bruxelles, (2004), p. 1637-1652, [traduction].

travail (OIT), l'Organisation pour l'enseignement, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et aux institutions financières internationales (IFI). L'instauration de tribunaux pénaux particuliers et de la Cour pénale internationale témoigne aussi de cette évolution. Leur activité a des conséquences directes pour les droits de l'homme. En effet, ces instances peuvent exercer une grande influence et apporter une contribution fondamentale au respect des droits de l'homme. La même chose vaut pour certains groupements d'intérêt et groupes de pression socio-économiques ainsi que pour les organisations non gouvernementales (ONG) et même pour les entreprises multinationales. Aujourd'hui, tous ces acteurs jouent un rôle important pour « l'élargissement et l'approfondissement » du fonctionnement du système des droits de l'homme.

Les violations des droits de l'homme n'existent pas de manière autonome. Parfois elles sont liées à ce qu'on désigne par « États défaillants » (ou États voyous)⁵, à la pauvreté et au sous-développement, aux conflits nationaux et internationaux, aux régimes dictatoriaux et au manque de paix et de stabilité. La mondialisation croissante et l'informatisation ont eu pour conséquence d'augmenter considérablement la visibilité des situations dans lesquelles des violations graves des droits de l'homme sont perpétrées ou risquent de se présenter et leur impact sur la paix et la stabilité internationales. La prise de conscience de la reconnaissance et du respect des droits de l'homme ainsi que la nécessité de récuser, de condamner et de combattre ces violations, partout dans le monde, sont ainsi encore mieux ancrées⁶.

1.2 Universalité

En ce qui concerne cet aspect, l'AIV aborde brièvement la question de savoir dans quelle mesure on peut caractériser le fonctionnement des Nations unies sur le terrain des droits de l'homme comme un système universel de normes et de valeurs. Dans son avis sur l'universalité et la diversité culturelle, l'AIV s'est déjà prononcé sur ce thème⁷. Il a conclu à l'époque que, tant au moment de la réalisation de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) que lors du développement ultérieur du système des droits de l'homme, le soutien était très large, grâce à la participation de représentants d'États très différents avec des contextes culturels diversifiés. Les normes régissant les droits de l'homme étaient alors compatibles avec différentes traditions éthiques, religieuses et philosophiques. L'AIV était arrivé à la conclusion que l'on pouvait effectivement parler de parallèles nombreux entre les diverses cultures sur le terrain des droits de l'homme. Certes, l'AIV prônait aussi la tolérance en matière de concrétisation sur le terrain pour gommer certaines différences : « universalité n'est pas synonyme d'uniformité ». Dans la mise en œuvre de certains droits, par exemple l'interdiction de torturer, aucune marge n'est laissée aux États ; l'application d'autres droits permet parfois une certaine liberté d'interprétation, mais les choix politiques que font les pays sont contrôlés, et les États peuvent être

5 Voir notamment : Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) et la Commission consultative en matière de problèmes de droit public (CAVV), « Falende Staten, een wereldwijde verantwoordelijkheid », avis n° 35, La Haye, mai 2003.

6 Voir : AIV, « Een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking », avis n° 30, La Haye, avril 2003.

7 Voir : AIV, « Universaliteit van de mensenrechten en culturele verscheidenheid », avis n° 4, La Haye, juin 1998.

appelés à se justifier⁸. L'AIV estime que les conclusions de son rapport de 1998 n'ont rien perdu de leur actualité.

Les valeurs communes que sont la liberté, l'égalité, la solidarité, le respect des droits de l'homme, la démocratie et la bonne gouvernance ont par la suite été rappelées une nouvelle fois dans la Déclaration du millénaire des Nations unies (2000). En outre, le nombre d'instruments de ratification déposés pour les six principales conventions des droits de l'homme a considérablement augmenté et une septième convention : la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille est entrée en vigueur⁹. De même, plusieurs protocoles facultatifs annexés aux conventions sur les droits de l'homme ont pu être adoptés (voir annexe III).

Simultanément, on constate néanmoins des développements moins positifs qui ternissent le renforcement du caractère universel des normes. Plus particulièrement, si de nombreux États, occidentaux surtout, proclament le caractère indivisible des droits civils et politiques (DCP), d'une part, et des droits économiques, sociaux et culturels (DESC), d'autre part, ces pays ne semblent guère se préoccuper dans la pratique de ce qu'il advient de ces derniers droits ailleurs dans le monde. Les pays non occidentaux dénoncent continuellement cette situation, aussi bien dans le cadre des Nations unies que dans d'autres enceintes. Vu dans la perspective de l'universalité, ce n'est pas une situation saine.

Un autre développement qui pèse sur l'universalité des droits de l'homme est né des attentats du 11 septembre 2001, aux États-Unis, et des actes terroristes ultérieurs, notamment à Madrid au printemps de 2004. Ces attentats constituent en soi une infraction grave au droit à la vie. Mais les oppositions ethniques et religieuses, plus polarisées depuis dans de nombreux pays, constituent tout autant une menace planant sur les droits universels de tout être humain, notamment au vu de l'interdiction de discrimination. On peut également dénoncer l'atteinte aux droits universels en raison des mesures restrictives prises par de nombreux gouvernements occidentaux et parmi eux par les États-Unis. Il s'agit entre autres de la limitation de plusieurs libertés fondamentales, de la remise en question de l'interdiction de torturer et du rabaillage du droit à un procès équitable. Pour le secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan :

« Mais la lutte contre le terrorisme a également un effet secondaire très important : en luttant contre le terrorisme, on court le risque d'un sacrifice très lourd, du côté des droits de l'homme, de la démocratie et de la bonne gouvernance¹⁰. »

Comme déjà dit, le système actuel de protection des droits de l'homme est basé sur les fondements construits en 1945 par les membres des Nations unies de l'époque. La Charte établit déjà un lien entre les droits de l'homme, la stabilité et le développement, au vu notamment des atrocités de la Seconde Guerre mondiale. La conviction selon laquelle les

8 La liberté de religion ou de conviction philosophique sert ici d'exemple. « Ce droit implique la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction [...] » (article 18, PIDCP). Cette seconde liberté peut faire l'objet de restrictions prévues par la loi ; la première en aucune façon.

9 Cette convention a été ratifiée par 24 États à ce jour. Les Pays-Bas ne sont pas partie à ce traité.

10 Application de la Déclaration du Millénaire, rapport du secrétaire général des Nations unies, Doc. NU A/58/323, 2 septembre 2003, par. 75.

violations graves des droits de l'homme, tant dans le domaine des droits civils et politiques qu'en matière de droits économiques, sociaux et culturels, sont susceptibles de constituer une réelle menace pour la paix et la sécurité internationales n'a fait que gagner du terrain depuis. Les chefs de gouvernement des membres du Conseil de sécurité ont formulé ce concept comme suit en 1992 :

« L'absence de guerre et de conflits armés entre les pays ne suffit pas, en soi, pour assurer la paix et la sécurité internationales. Les sources non militaires de l'instabilité dans les domaines économique, social, humanitaire et écologique sont devenues des menaces pour la paix et la stabilité ¹¹. »

I.3 Portée du système

Le système des normes régissant les droits de l'homme a été, comme indiqué brièvement ci-dessus, fortement étendu, en partant d'un « *modèle commun à suivre par tous les peuples et toutes les nations [...] quel qu'en soit le système politique, économique et culturel* » ¹². Les propositions qui seront développées dans la suite du présent avis se fondent sur un concept universel des droits de l'homme, dont la mise en œuvre concrète peut, sur certains points, diverger de pays à pays, mais uniquement à l'intérieur des marges admises par les différents organes de contrôle. C'est seulement de cette manière que l'on fera justice à l'universalisme des droits de l'homme, tels que définis dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans les traités, déclarations et conventions qui ont suivi.

L'évolution décrite précédemment a eu pour résultat d'impliquer de plus en plus d'organes des Nations unies dans la sauvegarde des droits de l'homme. Si, initialement, l'accent était mis sur le rôle de l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) et celui de la CDH, on constate qu'aujourd'hui le Haut commissaire aux droits de l'homme (HCDH), les rapporteurs spéciaux, les comités des conventions, le Conseil de sécurité et aussi, de manière croissante, les organisations spécialisées sont amenées à jouer un rôle déterminant. Simultanément, force est de constater que l'ensemble des moyens financiers mis à disposition des actions dans le domaine des droits de l'homme par le budget ordinaire des Nations unies s'avère largement insuffisant. Tous ces changements justifient une évaluation critique - et souhaitable - du système des Nations unies. Le présent avis donne le coup d'envoi à cet exercice dans une série de domaines. Le point de départ de la réflexion de l'AIV est que la nécessité subsiste, au niveau mondial, de disposer d'un organe devant lequel tout État peut être amené à devoir justifier sa politique des droits de l'homme et en être ainsi tenu responsable. Malgré tous ces manquements, cet organe est encore toujours la Commission des Nations unies des droits de l'homme.

11 Voir : S/PV 3046, 31 janvier 1992, [traduction].

12 Voir : A/CONF.157/23, p. 2 et 5, Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Vienne, 1993.

II La CDH et les mécanismes des conventions dans la pratique

Ce chapitre examine des questions posées dans la demande d'avis dans le contexte des observations faites par l'AIV lui-même. Il aborde successivement la distinction entre « faire de la politique » et « politisation » ; les résolutions par pays et leurs solutions de rechange ; la procédure 1503 ; la constitution de blocs ; la composition de la CDH, les rapporteurs thématiques et par pays ; les comités des conventions ; la sous-commission pour la protection et la promotion des droits de l'homme (la sous-commission), les organisations non gouvernementales (ONG) et l'Office du Haut commissaire aux droits de l'homme (OHCDH).

II.1 « Faire de la politique » et « politisation »

En ce qui concerne la CDH, il importe d'établir une distinction entre « faire de la politique » et « politiser ». Aucun malentendu ne peut subsister : la CDH est un organe composé d'États, que ceux-ci peuvent utiliser pour contribuer à la réalisation des droits de l'homme, même si au moment de sa constitution initiale le but poursuivi était également une « relative indépendance » de ses membres¹³. L'AIV recommande de reconnaître pleinement le caractère politique de la CDH et souligne de surcroît qu'un tel organe politique a sa raison d'être, à côté de la sous-commission, composée de membres indépendants (nous y reviendrons) et des comités des conventions.

À côté du fait de définir les politiques et de les mener, on assiste cependant au phénomène de politisation, voire de polarisation. Nombreux sont les États qui abusent de la CDH pour régler de vieux comptes, clouer au pilori des adversaires politiques et se livrer à des jeux d'influence face à d'autres nations. Bref, ils subordonnent alors les droits de l'homme à leurs politiques nationale et étrangère et à leurs intérêts dans leur région. Par ailleurs, d'autres États qui cherchent notamment à échapper à une condamnation de la CDH n'hésitent pas à recourir à une série d'arguments et de méthodes qui - dans la perspective des droits de l'homme - sont absolument inappropriés.

L'accusation de « politisation » vient plus spécifiquement du côté des pays africains et asiatiques et vise surtout les résolutions de pays, examinées par la CDH en vertu de la résolution 1235 du Conseil économique et social, de 1967. Ces pays critiquent la pratique de « mise au pilori », par le biais des résolutions de pays dans lesquelles certains pays sont particulièrement visés par les critiques de la CDH. Cet instrument n'est pas considéré comme efficace, jugé inflationniste et serait dirigé d'une manière trop sélective contre les pays du Sud (voir par exemple la session 2004 contre le Zimbabwe). Ce serait notamment dû à « l'attitude arrogante » de certains pays occidentaux et surtout des États-Unis d'Amérique. Toutefois, ces mêmes pays n'ont guère soulevé de difficultés par le passé pour accepter des résolutions à l'encontre de l'Afrique du Sud ou du Chili, et à présent contre Israël. La problématique de la politisation intervient dans d'autres domaines encore. La candidature de l'ambassadeur de Libye à la présidence de la CDH en 2003 a débouché sur des débats houleux entre principalement le groupe des pays africains et les États-Unis. Plus récemment, on s'est heurté à la même difficulté, lorsque les États-Unis ont émis des objections contre la candidature du Soudan à la CDH. Cette commission joue

13 Voir également : AIV, « Het functioneren van de VN-Commissie voor de mensenrechten van de mens », avis n° 11, La Haye (1999), p. 7.

ainsi un rôle de baromètre et de révélateur des mécontentements sous-jacents.

L'AIV est parfaitement consciente de l'impossibilité - dans la pratique quotidienne - d'établir une distinction entre, d'une part, le fait de « mener des politiques » et, d'autre part, l'abus des instruments politiques pour atteindre des objectifs autres que ceux concernant les droits de l'homme. Il recommande néanmoins au gouvernement de rester en permanence attentif à la problématique de la politisation dans l'attitude à adopter envers la CDH.

II.2 Résolutions par pays

Au cours de sa session de 2004, la CDH a adopté des résolutions portant sur Cuba (avec une majorité d'une seule voix), le Turkménistan, la Corée du Nord, le Belarus et le Myanmar, sous le point de l'ordre des travaux n° 9, (violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales, où que ce soit dans le monde) (cf. l'annexe IV). Un certain nombre d'autres résolutions par pays ont été rejetées, par exemple à propos de la Fédération de Russie / Tchétchénie). D'autres résolutions encore, portant également sur des pays, ont certes été déposées, mais n'ont pas été prises en considération (en raison de l'adoption d'une motion de « non-action »), ou n'ont même plus été déposées. Il s'agit notamment de résolutions concernant la Chine, le Zimbabwe et les États-Unis (à propos du traitement des prisonniers dans la base américaine de Guantanamo Bay). Les résolutions par pays semblent donc n'avoir guère de chance d'être adoptées que si elles visent des pays moins influents, ce qui ne manque pas d'alimenter le reproche de recourir à « deux poids et deux mesures ». Le même reproche vaut pour le système des rapporteurs par pays instauré par la CDH sur la base de certaines résolutions par pays. En 2004, la CDH a désigné des rapporteurs pour les pays suivants : le Belarus, le Burundi, la République démocratique du Congo, le Myanmar, la Corée du Nord et les Territoires palestiniens. Pour l'Afghanistan, Haïti, le Libéria, la Somalie, le Soudan et le Tchad, des experts indépendants ont été nommés. Enfin, des représentants du secrétaire général (SGNU) sont actifs au Cambodge et à Cuba (cf. l'annexe V).

L'utilité et l'efficacité des résolutions par pays soulèvent donc de nombreuses polémiques. Les inconvénients de la politisation semblent même parfois l'emporter sur les avantages qu'offre cet instrument. En particulier, le fait de manier deux poids et deux mesures se révèle désastreux pour l'image de marque de la CDH. Même l'efficacité des résolutions par pays est remise en question. Si on prend par exemple la résolution adoptée en 2004 à l'encontre de Cuba, on estime généralement que le gouvernement cubain s'emploiera prioritairement à empêcher qu'une seconde résolution soit à nouveau adoptée l'année prochaine, plutôt que d'axer ses efforts sur l'amélioration de la situation des droits de l'homme dans le pays. Pour certains autres pays, en revanche, l'instrument s'est révélé efficace dans le passé. L'AIV fait notamment référence aux résolutions portant sur le Salvador, le Guatemala, la Roumanie et, dans certains domaines, sur l'Iran. De telles résolutions sont souvent à l'origine d'un rapport qui, à son tour, fournit un fondement pour de nouvelles actions et d'autres interventions futures de la CDH. Un autre impact des résolutions par pays est que les victimes de violations des droits de l'homme y puisent un soutien moral dans le fait qu'un organe aussi emblématique que la CDH se soit prononcé sur leur situation. En outre, ces résolutions peuvent servir de moyen de pression aux ONG nationales et internationales.

On peut et on doit attendre des pays qui ont fait l'objet de résolutions qu'ils fassent rapport en temps opportun, avant la session suivante de la CDH, en signalant les progrès réalisés, le but étant d'entreprendre des actions plus ciblées sur cette base. Cela vaut

également pour d'éventuelles autres actions ailleurs qu'à la CDH. L'AIV recommande dès lors d'étudier comment, pour ces pays et plus qu'aujourd'hui, cet aspect peut être associé par exemple à la concrétisation de l'aide au développement néerlandaise et même européenne. La situation des droits de l'homme dans un pays doit rester en permanence un point d'attention, et veiller à leur respect doit, en fonction des situations concrètes, soit déboucher sur des actions supplémentaires dans ce domaine, soit entraîner la limitation voire la suspension de la coopération si les perspectives d'amélioration s'avèrent insuffisantes ¹⁴.

Parmi les autres possibilités dont dispose la CDH pour se prononcer sur la situation des droits de l'homme dans un pays déterminé, mentionnons les « déclarations du président », qui donnent, sur place, une image de la situation des droits de l'homme dans le pays, avec la coopération de ce dernier. Ces déclarations permettent, l'année suivante, de revenir sur la question dans le pays concerné et de vérifier dans quelle mesure les promesses faites ont été effectivement tenues. La fréquence du recours aux déclarations du président varie d'année en année, et la qualité des interventions est variable. Tantôt il s'agit de textes musclés, tantôt ce ne sont que des formules vagues sans réelles attaches concrètes. Un problème subsiste néanmoins : les textes définitifs de ces déclarations n'ont guère de visibilité, contrairement aux résolutions, parce qu'ils sont « noyés » dans le procès-verbal de séance des sessions de la CDH. Si, à l'avenir, les déclarations du président faisaient l'objet d'une publication annuelle séparée, elles gagneraient certainement en force. Mais tous comptes faits et malgré ses défauts, la déclaration du président doit rester, aux yeux de l'AIV, un des outils de « l'instrumentaire » appelé à conserver sa valeur.

Bien que chez d'aucuns le doute subsiste quant à l'utilité des résolutions par pays et des déclarations du président, force est de constater qu'en général les pays se cabrent violemment, quand ils sont confrontés à la menace de l'adoption d'une telle résolution ou d'une déclaration qui les met en cause, ce qui indique, tout de même, qu'il ne faut pas en sous-estimer l'impact. L'AIV en conclut, malgré les réticences exprimées ci-dessus, qu'il est et reste crucial pour la CDH de pouvoir se pencher et se prononcer sur la situation et les violations des droits de l'homme où que ce soit dans le monde. Les résolutions par pays et les déclarations du président doivent donc être maintenues, même s'il convient de recourir à ces instruments avec circonspection et, dans la mesure du possible, de les débarrasser de qui a été qualifié ci-dessus de « politisation », à savoir éliminer tous les arguments qui ne seraient pas fondés sur des considérations strictement liées aux droits de l'homme. L'AIV se rend bien compte que cela est plus facile à dire qu'à mettre en œuvre. Il s'agit en effet d'une matière dont l'approche ne peut être linéaire, en raison de l'imbrication de ses éléments politiques et de droit international. Ce n'est pas comme s'il n'existait qu'une seule méthode logique, parce qu'à la reconnaissance du caractère politique de la CDH, prônée ci-dessus, s'ajoute le constat que la CDH constitue un amalgame de forces et de perspectives antagonistes. Il n'empêche que ses travaux doivent être menés de la manière la plus rationnelle possible, partant du principe de la reconnaissance universelle des droits de l'homme et avec la volonté de permettre à la CDH de contribuer à leur réalisation. Par ailleurs, les résolutions par pays et les déclarations du président doivent aussi être utilisées en étroite cohérence avec d'autres instruments développés par la CDH, par exemple en conjonction avec les rapporteurs thématiques. Il faut enfin créer un cadre garantissant une approche équilibrée des situations et des violations des droits de l'homme partout dans le monde (cf. le paragraphe II.3). Si, outre une condamnation, il y

14 Voir : AIV, « Een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking », avis n° 30, La Haye, avril 2003.

a possibilité d'accorder une attention particulière aux développements positifs dans un pays qui accepte une aide, alors il faut avoir recours au point 19 de l'ordre des travaux (assistance technique), conformément à la pratique politique actuelle.

L'AIV s'est également penchée sur la possibilité de ne plus revenir chaque année avec un texte de résolution par pays quasiment identique, hormis quelques actualisations, en changeant la périodicité (par exemple en présentant les rapports tous les deux ou tous les trois ans seulement). Cette autre périodicité a été adoptée par la Commission du développement durable (CDD)¹⁵. L'AIV émet de nettes réserves à cet égard et pense que ce ne serait pas souhaitable pour les travaux de la CDH. La grande différence entre la CDD et la CDH est que la première commission ne traite pas de questions spécifiques à l'un ou l'autre pays, parce que sa politique est bien plus globale et mondiale. L'objection majeure contre l'introduction d'une périodicité pour les résolutions par pays au sein de la CDH reste indubitablement que cette innovation impliquerait le danger « d'enlever la pression de la marmite » et créerait même l'illusion qu'au cours des années où la situation d'un pays n'est plus examinée, il n'y aurait eu aucune violation grave des droits de l'homme à dénoncer.

II.3 Solutions de rechange

L'AIV ne voit pas davantage de salut dans la suggestion avancée dans la demande d'avis, visant à transférer les résolutions par pays vers la Troisième commission de l'Assemblée générale des Nations unies, chargée du contrôle global du respect des droits de l'homme, ainsi que d'autres questions sociales et culturelles. Une différence importante vient du fait que la Troisième commission de l'AGNU est en principe composée de tous les États membres des Nations unies, ce qui reviendrait au même que le fait d'ouvrir la CDH à la participation de tous ces pays (cf. plus loin). L'AIV estime encore que le transfert des résolutions par pays vers la Troisième commission reviendrait seulement à déplacer l'arène : le danger de politisation des débats auxquels participeraient de plus nombreux intervenants n'en serait pas diminué, bien au contraire. La CDH est traditionnellement l'organe le plus important des Nations unies pour examiner les problèmes relatifs aux droits de l'homme. L'AIV conseille de maintenir cette situation telle quelle. Il ne prône dès lors aucun changement en la matière et préférerait que les efforts soient investis dans l'amélioration du fonctionnement de la CDH. Le transfert des résolutions par pays vers la Troisième commission de l'AGNU ne constitue à ses yeux qu'une simple fuite vers l'avant. Le transfert du point 9 de l'ordre des travaux (résolutions par pays) de la CDH vers le point 19 (assistance technique) n'aurait de sens que si ce transfert allait de pair avec un renforcement du contrôle exercé par la CDH sur la situation des droits de l'homme dans le pays concerné. Il va sans dire que les pays se caractérisant par de graves violations des droits de l'homme préfèrent en général que leur situation soit examinée dans le cadre du point 19. Mais cela ne devrait être possible que si le gouvernement du pays concerné fait effectivement preuve de volonté politique pour remédier à la situation et améliore le respect des droits de l'homme sur le terrain. Dans tous les autres cas, le transfert ne peut se traduire que par un affaiblissement du rôle de la CDH. Cependant, là où une volonté positive est présente, il faut permettre à l'Office du Haut commissaire aux droits de l'homme d'apporter une aide active réelle.

15 En 2003, la Commission du développement durable a arrêté un programme de travail bâti sur un cycle de deux années, la première étant chaque fois une année (thématique) d'évaluation, la seconde une année de définition de nouvelles politiques pendant laquelle des résolutions étaient adoptées. Celles-ci ne traitent d'ailleurs pas de questions propres à un pays déterminé.

Auparavant déjà, des propositions ont été avancées, y compris par la Commission consultative sur les droits de l'homme et la politique étrangère de l'époque (ACM), afin d'arriver à un seul rapport sur les droits de l'homme intégrant la situation existant dans chaque pays. De tels rapports sont susceptibles de contribuer de manière équilibrée à la « radioscopie » des pays où des violations des droits de l'homme sont constatées - y compris dans les pays occidentaux ! - , ce qui pourrait se révéler d'un grand intérêt pour mener les débats sur les pays individuels. De tels rapports permettraient également d'identifier les domaines dans lesquels la situation des droits de l'homme devrait être améliorée sur un territoire déterminé. Une variante serait un reporting sous la forme d'une compilation des rapports et des recommandations des rapporteurs spéciaux, des groupes de travail et des organes institués par les traités ¹⁶. Bien que cette pratique soit susceptible de soulever des obstacles pour l'obtention d'invitations pour les rapporteurs spéciaux à visiter certains pays, il deviendrait possible de visualiser d'une manière plus objective là où des interventions sont nécessaires ¹⁷. Une telle compilation devrait avoir un caractère essentiellement technique et dans ce cas relever du travail effectué par l'Office du HCDH. Dans une autre variante, le rapport comporterait, outre les éléments précités, les informations fournies par les ONG. Ensuite, le débat pourrait avoir lieu au sein de la CDH pour examiner dans quel sens la situation a évolué. Les deux types de rapport devraient périodiquement être inscrits à l'ordre des travaux de la CDH. Les débats permettraient ainsi de formuler des recommandations sur la manière de procéder par la suite. L'évaluation des changements intervenus - en bien ou en mal - devrait occuper le devant de la scène. De cette manière, il serait peut-être possible de lever une partie des objections dues à la « mise au pilori ». L'AIV a cependant conscience que cette méthode connaît également des faiblesses et des limites. En effet, la CDH se verrait attribuer par ce biais une mission qui convient en fait mieux à des experts indépendants qu'à un organe politique. En outre, cette manière de procéder laisse hors de portée les pays qui n'ont pas ratifié d'importantes conventions des droits de l'homme ou qui ne coopèrent pas avec les missions d'enquête des rapporteurs spéciaux. Pour ces nations à tout le moins, il importe de conserver la voie des résolutions par pays.

II.4 La procédure 1503

La procédure 1503, qui existe déjà depuis 1970, a fait couler beaucoup d'encre ¹⁸. Elle a été créée pour permettre des contacts confidentiels avec des pays lorsqu'il y a des plaintes pour violations graves et systématiques des droits de l'homme. Le caractère confidentiel et non transparent de cet instrument, mais aussi les longs délais injustifiés qu'il implique, ont soulevé de sérieux doutes quant à son efficacité. Certains régimes, qui font partie de ceux qui enfreignent le plus gravement les droits de l'homme, se servent - mieux, abusent - du caractère secret de la procédure 1503 et y trouvent un moyen d'éviter de se retrouver dans le collimateur des mécanismes de contrôle publics, devenus plus nombreux et qu'ils craignent davantage. L'Argentine en constitue un exemple ancien ;

16 L'Office du HCDH a récemment entrepris la confection de telles compilations. Il est encore trop tôt pour se prononcer valablement sur la valeur de ce nouvel outil.

17 Récemment, le Costa Rica a soumis une telle proposition en 2001.

18 Voir également pour plus de détails sur cette procédure (et d'autres), les deux avis de la Commission consultative (de l'époque) sur les droits de l'homme et la politique étrangère (ACM) : « De rol van de Sub Commissie ter Voorkoming van Discriminatie en Bescherming van Minderheden », avis n° 20, La Haye, 1996 et « VN Toezicht op mensenrechten », avis n° 22, La Haye, 1996.

plus récemment on peut citer l'Arabie saoudite. En outre, cette procédure confidentielle semble n'être utilisée actuellement qu'à l'encontre de petits pays comme Djibouti et l'Ouzbékistan. Bien que, dans le passé, elle ait pu remplir une fonction utile dans certains cas, par exemple au Brunei ¹⁹, l'AIV conclut qu'il y a lieu de réviser la formule et de modifier sa forme actuelle non transparente, ou à tout le moins, de l'examiner d'un œil critique, par exemple à la lumière d'une étude dont serait chargé le SGNU. Ce serait également une occasion pour corriger l'absence de tout retour d'information vers les plaignants.

II.5 Constitution de blocs

La prise de décision au sein de la CDH est partiellement préparée dans les groupes politico-géographiques : le groupe africain (15 États), le groupe asiatique (12), le groupe latino-américain et des Caraïbes (11), le groupe de l'Europe orientale (5) et celui des pays de l'Europe occidentale et d'autres nations (10). En ce qui concerne ce dernier, il arrive fréquemment que certaines décisions soient déjà prises au préalable dans le cadre de l'Union européenne (UE) ²⁰.

L'existence de groupes régionaux est un fait. Au sein de ces groupes régionaux, et même en intergroupes, des « blocs » se sont constitués pour la prise de décision. Ces groupes régionaux existent également au sein de la Troisième commission de l'AGNU et dans d'autres organes. Dans ces derniers, le centre de gravité se situe souvent dans ledit Groupe des plus de 130 pays en développement (le G-77) ou dans celui des Pays non alignés et transcende ainsi les regroupements régionaux. Dans une certaine mesure, les groupes régionaux fonctionnent comme antichambre de la prise de décision par la CDH et ils ont leur rôle à jouer et leur mot à dire dans le Bureau de la CDH (par le biais d'un ou de deux représentants). Ils codéterminent ainsi le déroulement des sessions et des séances.

L'Union européenne et ses États membres (qui font partie du groupe des pays de l'Europe occidentale et d'autres nations) constituent une catégorie particulière quant à sa participation aux travaux de la CDH. La concertation au sein de l'UE est largement institutionnalisée. Les avantages de cette forme de coopération sur le terrain de la politique étrangère sont évidents. Une position commune de l'UE à la CDH a plus de poids que les dires des pays individuels. Certains experts estiment même que les démarches individuelles des (petits) pays de l'UE auprès des capitales des pays qui violent les droits de l'homme n'ont plus guère d'impact aujourd'hui. Lorsque l'UE prend la parole, en revanche, les autres pays écoutent toujours avec une oreille attentive, ce qui multiplie les possibilités mais comporte aussi des risques. Quand l'UE dit quelque chose, cela a de la valeur ; mais quand elle ne dit rien, parce que, par exemple, ses États membres parviennent pas à se mettre d'accord à cause de l'exigence d'unanimité qui reste d'application dans le domaine intergouvernemental de la politique étrangère, le signal est tout aussi clair. C'est pour quoi il faut déplorer qu'au cours de la session 2004 de la CDH l'UE se soit abstenue, entre autres, de prendre position à propos des pratiques de torture dans un État membre, l'Espagne - dénoncées par ailleurs dans le rapport du Rapporteur spécial sur la torture - ou encore que l'UE ne se soit pas prononcée sur la question de Guantanamo

19 Le recours à la procédure 1503 a permis la libération de trois prisonniers, incarcérés depuis plus de 34 ans sans la moindre forme de procès.

20 Mentionnons encore le « *Like minded Group* », à savoir une coalition de pays qui tentent d'entraver ou de ralentir les débats sur le fond. Sa composition et l'intensité de ses interventions varient, mais on y trouve souvent des pays comme l'Algérie, la Chine, Cuba, l'Égypte, l'Iran, la Malaisie, le Pakistan et le Soudan.

Bay. La prise de décision au sein de l'UE se caractérise en outre par un manque de flexibilité. Les pays non-membres de l'UE, et parmi ceux-ci d'autres pays occidentaux, ressentent la concertation dans l'UE comme non transparente et dévoreuse de temps. Une nette amélioration serait possible si l'Union parvenait à dégager un accord sur les textes à déposer et sur ses déclarations à un stade plus précoce.

Une des conséquences de la structure de concertation parfois lourde de l'UE est que celle-ci court le risque de se montrer trop prudente ou d'opérer avec trop de nuances. Les positions communes résultent en effet toujours des compromis intervenus, ce qui rend plus difficile pour les États membres de faire valoir avec force leurs propres conceptions (quand ces dernières s'écartent parfois de celles de l'UE). Certes, les initiatives propres ne sont pas interdites, pour autant qu'il y ait eu une concertation préalable. Les Pays-Bas pourraient apporter une contribution significative à l'amélioration du fonctionnement des pourparlers dans l'UE. En effet, ils doivent faire honneur à leur réputation de grand défenseur, depuis toujours, de la promotion et de la protection des droits de l'homme. Bien que les Pays-Bas soient à nouveau membre de la CDH depuis le début de l'année, les initiatives d'extériorisation néerlandaises n'ont guère été visibles. Dans la mesure où elles existent déjà, ces initiatives sont souvent restées confinées dans la concertation au sein de l'UE. Il faudrait donc, à tout le moins, rendre le processus décisionnel plus transparent grâce à la publication des intentions politiques générales et des critères. Enfin, au moment d'explorer les possibilités de développer des initiatives propres, on devrait pouvoir remettre en question les règles de la prise de décision à l'unanimité.

L'AIV insiste donc auprès du gouvernement pour que celui-ci examine en continu quand et à quel niveau des initiatives pourraient être prises, de manière à montrer également à l'extérieur que les Pays-Bas prennent les droits de l'homme au sérieux et continuent à s'y impliquer. Certes, ce dernier point n'est pas un but en soi, mais on peut le considérer comme un soutien au combat des ONG mondiales et d'autres acteurs pour la défense des droits de l'homme. Dans ce domaine, le gouvernement et le Parlement néerlandais ont tous deux un rôle à jouer. À cet égard, les efforts néerlandais sur le terrain de la protection et de la promotion des droits civils et politiques ainsi que de la lutte contre la violence à l'encontre des femmes sont d'excellents exemples. Il faudrait poursuivre cet effort dans des domaines comme la position des personnes handicapées, la reconnaissance des différences dans les préférences ou orientations sexuelles, la situation des peuples indigènes, celle des entreprises multinationales et, plus particulièrement encore, l'importance des droits économiques, sociaux et culturels. L'AIV répète donc sa recommandation antérieure visant à encourager les activités normatives dans le cadre d'un protocole facultatif à annexer à la convention des droits économiques, sociaux et culturels ²¹. De manière plus générale, l'AIV recommande de veiller à renforcer une coopération qui transcende les groupes, par exemple en participant au Human Security Network, un groupement d'intérêt rassemblant des pays s'intéressant aux questions de paix et de sécurité dans le monde ²².

21 Voir entre autres: AIV, « Universaliteit van de mensenrechten en culturele verscheidenheid », avis n° 4, juillet 1998, p. 37.

II.6 Composition de la CDH

Dans les discussions sur le fonctionnement de la CDH, on relève régulièrement la suggestion d'une augmentation du nombre de membres de la commission. Cet accroissement devrait permettre de minimiser le problème de la sélectivité dans l'examen des cas de violation des droits de l'homme et d'atteindre une composition plus équilibrée. L'AIV n'est pas en faveur de l'extension du nombre de membres de la CDH. *De facto*, tous les États membres peuvent déjà assister aux réunions et ont également le droit de déposer des propositions comme (co-)auteur. Si la CDH ne fonctionne pas de manière optimale, c'est surtout dû au manque de temps et à la mauvaise volonté politique, bien plus qu'au nombre de ses membres. En outre, un nombre croissant de pays, où l'on dénonce pourtant des violations graves des droits de l'homme, sont devenus membres de la CDH au cours des dernières années²³. C'est d'ailleurs une méthode éprouvée qui permet à ces pays d'échapper parfois aux critiques. Le nombre actuel de membres (53) a été, il est vrai, fixé de manière relativement arbitraire, mais il est adéquat dans la pratique et, par conséquent, il ne semble pas y avoir, aujourd'hui, de raison valable pour le modifier²⁴. L'AIV estime dès lors que l'ébauche d'un fonctionnement meilleur ne tient pas tellement au nombre de pays membres, mais bien plus dans les choix opérés pour attribuer la qualité de membre à certains pays et l'influence que l'on peut exercer sur ces choix grâce à l'adaptation des procédures de sélection utilisées. Quelques pays actuellement représentés au sein de la CDH ont un passé « peu recommandable ». On pourrait imaginer que l'ÉCOSOC adopte une résolution interdisant par exemple l'adhésion à la CDH pendant une période déterminée aux pays pour lesquels un rapporteur spécial a dû être désigné au cours des cinq dernières années. On pourrait également envisager de mettre en place un système de rotation au sein des groupes régionaux. De la sorte, tous les pays sauraient qu'ils deviendront membre à un moment donné et d'autres pays, qui sont parfois déjà membres depuis des décennies, devraient céder leur place. L'initiative des États-Unis visant à encourager les démocraties de par le monde à faire preuve de plus d'enthousiasme pour soumettre leur candidature à la CDH mérite d'être appuyée. En préférant une telle approche, une partie des problèmes auxquels la CDH est actuellement confrontée pourrait probablement trouver solution. À terme, c'est également une clé pour une CDH plus fonctionnelle.

22 Ce groupement est un réseau créé en 1999 qui rassemble un certain nombre de pays. Ses membres sont : l'Afrique du Sud (en qualité d'observateur), l'Autriche, le Canada, le Chili, la Grèce, l'Irlande, la Jordanie, le Mali, la Norvège, les Pays-Bas, la Slovaquie, la Suisse et la Thaïlande. « *Human security means freedom from pervasive threats to peoples' rights, their safety or even their lives* » (La sécurité humaine signifie ne pas subir de menaces envahissantes pesant sur le droit des gens, leur sécurité, voire leurs vies). (<<http://www.humansecuritynetwork.org>>).

23 Que l'on songe à l'Arabie saoudite, à Cuba, l'Indonésie, l'Iran, la Libye, au Soudan et au Zimbabwe.

24 Le groupe des pays de l'Europe occidentale et d'autres pays occupe actuellement dix des 53 sièges.

II.7 Rapporteurs thématiques et rapporteurs par pays ²⁵

Le nombre de rapporteurs spéciaux, de représentants et d'experts indépendants (et dans quelques cas de groupes de travail) a considérablement augmenté au fil des années. Actuellement, on dénombre pas moins de 34 procédures spéciales de ce type, chargées de différents thèmes (cf. l'annexe IV). Le plus souvent, ils s'acquittent de leur mission à côté de leur activité principale et fréquemment dans des circonstances difficiles. Ils ne sont assistés, dans une mesure limitée, que par un seul collaborateur financé par les Nations unies. Les directives internes en vigueur les contraignent à ne pas dépasser vingt pages (10 700 mots) pour leurs rapports ²⁶. Compte tenu de son agenda surchargé, la CDH consacre un temps de plus en plus réduit aux rapports. Les rapporteurs ne disposent bien souvent que d'un temps de parole de quelques minutes pour présenter leur travail à la CDH. En outre, les discussions ne sont pas toujours ciblées, parce que les débats sur les divers rapports s'entrecroisent. Les rapporteurs et les délégations qui s'intéressent à leurs travaux ressentent de ce fait d'énormes frustrations. C'est pourquoi la CDH a décidé, en 2003, d'introduire ledit « dialogue interactif » qui prévoit une durée déterminée (de 45 minutes environ) pour le rapport annuel de chaque rapporteur, consacrée à l'exposé oral par le rapporteur, aux commentaires des protagonistes et des délégations intéressées et enfin aux réponses du rapporteur. Ce « dialogue interactif » constitue sans aucun doute une amélioration de la méthode de travail de la CDH. Il permet en effet un « retour d'informations » plus direct de la part de la CDH. Comme les rapporteurs peuvent être considérés comme les « yeux et les oreilles » de la CDH et qu'ils portent un regard très critique sur la situation des droits de l'homme dans certains pays, le temps réservé aux « dialogues interactifs » reste néanmoins insuffisant pour véritablement faire droit au travail accompli par ces mandatés ²⁷. De surcroît, comme cette forme de communication ne s'adresse qu'à la CDH elle-même, l'AIV recommande d'accorder une attention plus large à ces rapporteurs, y compris vers le grand public, pour faire connaître les violations qu'ils dénoncent et les points qu'ils signalent. Un soutien aux communications sur ces sujets devient alors une exigence importante.

De plus, il importerait de vérifier d'un œil critique si une certaine rationalisation du nombre des rapporteurs spéciaux et thématiques ne serait pas utile. Dans cet exercice, le point de départ doit être que les procédures spéciales apportent par leur expertise et leur indépendance une contribution particulièrement précieuse au système de contrôle sur les droits de l'homme, étayant ainsi le caractère politique et diplomatique de la CDH. En examinant périodiquement les domaines où des chevauchements manifestes existent, il serait possible de créer une marge pour un meilleur fonctionnement du système et on pourrait ainsi permettre à la CDH de consacrer davantage de temps et d'attention aux travaux des rapporteurs thématiques. L'AIV ne pense pas qu'il soit indiqué, comme on le

25 Voir : AIV, « Het functioneren van de VN-Commissie voor de rechten van de mens », avis n°11, La Haye, septembre 1999.

26 Il ressort de documents de 2003 de l'Office du HCDH que : « *The maximum length of documents prepared by special rapporteurs, special representatives et independent experts remains 10.700 words, including annexes and footnotes* » (La longueur maximale des documents rédigés par les rapporteurs spéciaux, les représentants spéciaux et les experts indépendants reste fixée à 10 700 mots [20 pages], y compris les annexes et les notes de bas de page).

27 Voir par exemple la discussion lors de la session la plus récente de la CDH sur le rapport du Rapporteur spécial sur la torture et sur la situation dans des pays comme l'Espagne et l'Ouzbékistan.

propose, de faire élire les rapporteurs par la CDH elle-même, tout simplement pour éviter que le choix de ces experts indépendants soit déterminé par des facteurs essentiellement politiques. Jusqu'à présent, ils sont nommés par le président de la CDH, après concertation au sein du Bureau de la CDH, et, en principe, c'est toujours l'expertise des personnes à nommer qui prime ²⁸. Certes, on peut recommander d'effectuer la sélection des rapporteurs thématiques en coopération plus étroite encore avec le HCDH, ce dernier pouvant par exemple établir une liste classant les candidats. Sa position en sortirait renforcée et cette méthode donnerait une impulsion permettant d'intensifier la coopération des rapporteurs avec l'OHCDH.

II.8 Comités des conventions

L'AIV a également pu constater que certains comités des conventions disposent de trop peu de temps pour s'acquitter comme il se doit de leurs tâches. Dans certains comités, l'arriéré de traitement des rapports par pays est très tangible et ne fait que s'aggraver. Cette situation est très néfaste, car elle ne rend pas justice aux États qui remplissent ponctuellement les obligations qui leur incombent au titre des conventions, alors que par ailleurs on crée l'impression de donner une prime aux pays qui ne déposent pas leur rapport ou seulement avec des retards considérables (cf. l'annexe III). L'AIV estime qu'il est important, lorsque l'arriéré de traitement de ces dossiers devient intolérable, de permettre aux comités des conventions de se réunir plus souvent. Il conseille dès lors au gouvernement néerlandais d'apporter un soutien concret aux propositions du Comité des droits de l'enfant (CDE) et du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) visant à siéger non pas deux fois mais trois fois par an. De même, la proposition du CDE appelant à siéger avec deux chambres parallèles pour les débats sur les rapports par pays mérite d'être soutenue.

Par ailleurs il faut déplorer que le CEDEF ne se réunisse pas à Genève, mais exclusivement à New York, siège qui abrite également son personnel logistique (le secrétariat des NU). En d'autres termes, les personnes qui s'occupent de cet aspect important au sein des droits de l'homme doivent opérer de manière plutôt isolée par rapport à leurs collègues qui contrôlent le respect des autres conventions des droits de l'homme. Il serait donc à tout le moins indiqué de permettre au CEDEF de se réunir dans un premier temps alternativement à Genève et à New York, à l'instar du comité chargé de surveiller le respect du pacte international relatif aux droits civils et politiques. L'étape suivante impliquerait alors une délocalisation vers Genève et l'intégration du personnel logistique du CEDEF dans le staff de l'Office du HCDH opérant à Genève. Cela signifie donc également que le secrétariat du CEDEF et de la Commission pour la situation juridique des femmes, actuellement installé à New York, devrait être transféré au siège de Genève, ville où il était établi autrefois. Dès ce moment, toutes les activités des Nations unies se rapportant aux droits de l'homme seraient concentrées à Genève, avec tous les avantages qui en découlent en termes de coordination et de réduction des coûts. Il va toutefois de soi que le déménagement du personnel de New York à Genève ne peut en aucune façon se traduire par une baisse de la qualité des services rendus.

Ensuite, l'AIV a appris que la collaboration entre les rapporteurs thématiques mentionnés au paragraphe II.7 et les comités fonctionnait parfois correctement, mais n'existait pas du tout dans certains cas. Il en résulte que de nombreux travaux, pourtant précieux, s'effectuent dans l'ignorance de ce que font les autres. Il n'est nul besoin d'insister : cette

²⁸ Le bureau de la CDH joue également un rôle au moment des nominations aux emplois vacants.

situation est insatisfaisante et ne peut durer. L'AIV a pris connaissance des initiatives visant à redresser pareille situation (radioscopie des procédures spéciales, rédaction de profils par pays) et recommande au gouvernement néerlandais d'appuyer le HCDH afin qu'il obtienne les facilités nécessaires pour garantir que les travaux des rapporteurs spéciaux et des comités s'articulent mieux à l'avenir.

II.9 La sous-commission pour la protection et la promotion des droits de l'homme

L'AIV a l'impression que les tensions entre la CDH et sa sous-commission s'atténuent. Tout semble indiquer que la sous-commission s'acquitte de manière satisfaisante des tâches qui lui sont assignées au bénéfice de la CDH. Les membres de la CDH n'ont guère émis de critiques à ce sujet. Quant à la sous-commission elle-même - et cela ressort de son rapport pour la soixantième session de la CDH -, elle n'est pas toujours et partout aussi heureuse de son rôle et de ses moyens. Plus spécifiquement, la sous-commission s'inquiète d'être toujours pressée par le temps, et la limitation de la longueur des rapports est ressentie comme un obstacle majeur. Enfin, d'aucuns regrettent amèrement que la sous-commission ne puisse s'exprimer davantage à propos des questions spécifiques à un pays. Un problème plus général subsiste cependant. Il a déjà été signalé par l'ACM et par l'AIV : l'indépendance toute relative de certains membres de la sous-commission et de certains membres des comités des conventions. Le problème vient surtout du fait que certains États choisissent à dessein de ne pas proposer des membres indépendants à la nomination, alors que rien ne l'empêche et qu'ils le pourraient. Une telle attitude appelle les Pays-Bas - seuls mais aussi dans le contexte de l'UE - à s'y opposer en continu, y compris en public, afin de préserver et de garantir dans la mesure du possible l'indépendance des membres de la sous-commission, des comités des conventions et des rapporteurs thématiques.

II.10 Les organisations non gouvernementales (ONG)

L'AIV reconnaît et insiste, tout comme le gouvernement néerlandais, sur l'importance capitale de l'apport des ONG, tant au niveau national que dans le contexte de la CDH. L'importance de leur rôle pour la CDH se situe avant tout sur le terrain de la dénonciation des violations concrètes des droits de l'homme et concerne aussi le peaufinage des normes dans ce domaine ²⁹. Les contacts avec des représentants des ONG à Genève ont permis à l'AIV de se forger une image nuancée et diversifiée du rôle des ONG au sein de la CDH. D'une part, elles apprécient d'avoir obtenu une place fixe à la CDH et ainsi de pouvoir y prendre la parole en ayant un accès direct aux délégations des États membres ; d'autre part, elles fustigent le temps de parole trop court qui leur est attribué (2 à 3 minutes) et déplorent le manque d'attention qui leur est accordé.

Ensuite, la présence desdits « GONGO » (ONG sous la tutelle d'un gouvernement) est ressentie de plus en plus comme un problème grave. Aujourd'hui encore, quiconque peut se

29 Voir également : AIV, « Het functioneren van de VN-Commissie voor de rechten van de mens », avis n°11, septembre 1999, p. 21/22.

targuer d'être une ONG ! Or dans certains cas, telle ou telle organisation ne représente guère plus que l'entête du papier à lettres sur lequel sa correspondance est écrite ; d'autres ONG en revanche ne servent que de vitrine pour la politique gouvernementale ³⁰. Certains interlocuteurs allèguent qu'aujourd'hui pas moins de 30 % des ONG représentées au sein de la CDH seraient des « GONGO » tels que décrites ci-dessus. Cette évolution est préoccupante, parce que les débats au sein de la CDH subissent ainsi davantage les pressions des (quasi-)représentants des gouvernements, ce qui ne fait qu'aggraver la politisation des discussions et coupe par ailleurs l'herbe sous les pieds des autres ONG. Sur ce point, l'AIV insiste dès lors auprès du gouvernement néerlandais pour que ce dernier dénonce en permanence cette évolution dangereuse aux niveaux appropriés et, parmi ceux-ci, auprès du comité ONG à New York. Il estime que les critères ÉCOSOC pertinents sont ici suffisamment explicites et parfaitement utilisables ³¹. Quelle que soit la difficulté de leur application stricte, c'est en définitive aux États membres qu'il appartient de faire les choix. Il importe donc de leur rappeler constamment la nécessité de recourir strictement à ces critères et à leur contenu ³².

Les ONG elles-mêmes subissent les inconvénients précités liés à la constitution de blocs au sein de la CDH. Étant donné la tendance des États à se mettre d'accord au sein de leur propre bloc, avant toute chose, de nombreuses ONG ne sont informées des initiatives relatives à un pays ou à un thème qu'à un stade (trop) tardif. De ce fait, il arrive que des possibilités d'échanges fructueux d'informations à la fois récentes et pertinentes restent inexploitées. Il faudrait l'éviter dans la mesure du possible. L'AIV recommande par conséquent au gouvernement néerlandais de continuer à exiger - seul et dans le contexte de l'UE - un maximum de transparence dans ce domaine. Il convient de signaler par ailleurs que les ONG parviennent encore à réunir des délégations intéressées et des experts, souvent en organisant des séances d'information spéciales au cours des sessions de la CDH, ce qui stimule les débats de fond sur certains thèmes et certains pays. Ces discussions débouchent alors souvent sur des résolutions ou les sous-tendent. Par conséquent, l'apport des ONG dans les procédures spéciales revêt un intérêt réel, voire indispensable, et leur rôle vis-à-vis des mécanismes des conventions est d'une très grande importance, par exemple quand elles publient des rapports « fantômes » et fournissent des informations complémentaires pertinentes.

30 Le chercheur japonais Tatsuro Kunigi a répertorié il y a quelque temps toute une série de variantes. Citons parmi celles-ci : les AGO (organisations anti-gouvernement), les *DONGO* (ONG donateurs), les *GRINGO* (ONG initiées et régies par les gouvernements), les *ODANGO* (ONG financées par ODA), les *QUANGO* (quasi ONG), les *TRANGO* (ONG transnationales). Voir : « The United Nations and Civil Society-NGO working towards the 21st century » (dont la version définitive n'est pas encore publiée). Voir également AIV, « Commentaar op de notitie mensenrechten 2001 », avis n° 23, La Haye, septembre 2001, p. 13 et 14.

31 Résolution ÉCOSOC 1996/31.

32 Toutefois, voir également le rapport du « Panel on Eminent Persons on UN-Civil Society Relations » sous la présidence de F. Cardoso, AGNU, doc. A/58/817 du 11 juin 2004. Ce document propose de supprimer le comité ÉCOSOC sur les ONG.

II.11 L'Office du Haut commissaire aux droits de l'homme

Le HCDH est dans le domaine des droits de l'homme le fonctionnaire des Nations unies ayant le rang le plus élevé, après le secrétaire général ³³. Cette fonction a été instaurée sur la base d'une résolution de l'AGNU qui en définit également le mandat. De la sorte, tout ce que le HCDH déclare dans son domaine bénéficie d'une autorité supplémentaire ³⁴. Parmi les personnes qui ont occupé ce poste jusqu'à présent, c'est José Ayala Lasso qui a modelé la fonction au cours des premières années de son existence. Son successeur, Mary Robinson, ancienne présidente de l'Irlande, s'est à plusieurs reprises illustrée en public comme l'interprète de « la conscience de l'humanité » par ses déclarations sur l'importance de la promotion des droits de l'homme en général et dans certains pays en particulier. Ce faisant, elle a apporté un soutien moral aux victimes des violations des droits de l'homme, si bien que sa popularité auprès d'une série de gouvernements en a pâti. Au cours du bref mandat de son successeur, Sergio Vieira de Mello, l'accent s'est quelque peu déplacé vers la gestion de l'Office. La commissaire actuelle, la Canadienne Louise Arbour, récemment installée, a déjà indiqué qu'elle ferait de la mise en œuvre effective du programme de réforme du secrétariat général des Nations unies sa première priorité. Elle veut également mettre davantage d'insistance sur l'assistance technique aux pays.

L'importance politique du HCDH vient surtout du fait que ce haut fonctionnaire peut, de sa seule autorité et sans qu'il ait reçu un mandat explicite d'un des organes de gestion comme la CDH, prendre des initiatives propres urgentes dans les cas avérés de violations graves des droits de l'homme. C'est ainsi que le Haut commissaire par intérim Bertrand Ramcharan a eu recours récemment à cette compétence et a dépêché de manière expéditive des équipes d'enquête devant faire rapport devant la CDH et le Conseil de sécurité sur la situation des droits de l'homme au Liberia, au Soudan (Darfour) et en Irak. Simultanément, le HCDH est également chargé de la direction de son administration (« l'Office du HCDH »). Cette structure joue un rôle éminent, car c'est là que les actions les plus importantes des NU dans le domaine des droits de l'homme sont mises en chantier et mises à exécution. L'Office est encore chargé de prestations de services au bénéfice de la CDH, des comités des conventions (hormis, comme déjà dit ci-dessus, le « comité des femmes ») et du fonctionnement des rapporteurs spéciaux et des groupes de travail. L'Office est également chargé de l'exécution des programmes techniques de coopération (23 % du budget), de la maintenance des bureaux régionaux et de manière générale des actions sur le terrain (26 % du budget et plus de six cents travailleurs présents sur place) ainsi que de l'organisation de conférences internationales dans le domaine des droits de l'homme ou d'autres rencontres internationales ³⁵. Pour accomplir toutes ces missions, l'Office dispose cependant de trop peu de ressources financières et se trouve ainsi en butte à un déficit structurel et à un manque de personnel suffisamment qualifié. L'AIV recommande au gouvernement néerlandais de s'atteler avec énergie à la résolution

33 Bertrand G. Ramcharan, *The United Nations High Commissioner for Human Rights: The Challenges of International Protection*, Martinus Nijhoff, La Haye/Londres/New York, 2002.

34 Voir la résolution 48/141(1994) de l'AGNU.

35 Voir : « Rapport annuel 2003, Implementation of Activities and the Use of Funds », Office du Haut commissaire aux droits de l'homme, Genève, 2004.

durable, enfin, de cette situation non satisfaisante ³⁶. Il est inconcevable que le principal instrument des Nations unies pour la promotion des droits de l'homme reste sous-financé à ce point. Le renforcement de la position de l'Office du HCDH devrait dès lors constituer un des chevaux de bataille de la politique des Pays-Bas dans le domaine des droits de l'homme et le rester.

36 Aujourd'hui, les Pays-Bas se classent au troisième ou quatrième rang des donateurs à l'Office du HCDH. De manière plus générale, l'Office est essentiellement financé par un petit groupe de pays seulement. Les dix pays qui contribuent le plus représentent 78 % des ressources allouées. Ce sont tous des pays occidentaux, une situation qui n'est pas saine et devrait changer.

III Le « Mainstreaming » : souci ou bénédiction ?

« Il est devenu évident que vouloir le “mainstreaming” des droits de l’homme sera bien plus difficile et exigeant que ce qu’on aurait pu imaginer et qu’il faudra y consacrer plus de temps qu’initialement prévu ³⁷. »

III.1 Le problème

Les Nations unies sont encore toujours très compartimentés, malgré leurs objectifs très vastes et les nombreuses tentatives en vue d’une meilleure intégration, chacun continuant à fonctionner de manière plus ou moins autonome. Dans le présent avis, nous examinons si cette manière de penser et donc d’agir par domaines délimités est la bonne, tant sous l’angle normatif (« Faudrait-il y remédier ? ») que sous son aspect pratique (« Une intégration plus poussée serait-elle susceptible de dégager plus facilement des solutions aux problèmes complexes auxquels les Nations unies sont confrontées ? »). Nous abordons par conséquent la problématique dudit « mainstreaming » ³⁸.

En 1997, le secrétaire général des Nations unies a lancé l’idée de faire des droits de l’homme une partie intégrante de toutes les activités des Nations unies (= « mainstreaming »). Le SGNU montrait par là que les droits de l’homme n’occupaient plus le second rang, après l’objectif de paix et de sécurité, mais s’imbriquaient véritablement et en permanence dans toutes les autres activités clés des Nations unies. « Les droits de l’homme sont indissociables de la promotion de la paix et de la sécurité, du progrès économique et de l’égalité sociale » ³⁹. Au cours de toute son existence en tant qu’organisation, l’ONU a toujours cherché à promouvoir activement et à protéger les droits de l’homme ; des instruments pour contrôler le respect des engagements internationaux ont été élaborés alors que, simultanément, les diversités nationale et culturelle n’ont pas été perdues de vue. On ne peut qu’en conclure que l’objet des droits de l’homme est par nature transversal et doit donc être pris en considération dans chacun des domaines d’action substantiels du travail du secrétariat des Nations unies.

Dans sa proposition de « mainstreaming » des droits de l’homme, le SGNU a clairement pris position dans la discussion sur la question de savoir comment on pourrait faire droit, de manière optimale, aux droits de l’homme : en tant que problématique à part entière certes, contrôlée et mise en avant par une organisation désignée, mais aussi comme élément intégrant de tous les organes et instituts concernés. Faire le choix du « mainstreaming » signifie ainsi que les droits de l’homme ne concernent pas uniquement la CDH ou d’autres organisations spécifiques, mais exige de la part de toutes les composantes des

37 William O’Neill et Vegader Bye, « From High Principles to Operational Practice: Strengthening OHCHR Capacity to Support UN Country Teams to Integrate Human Rights in Development Programming », mars 2002, p. 6, [traduction].

38 Ibid. p. 7 : « No one clear definition exists on what ‘mainstreaming’ or RBP [Rights-Based Programming] means. » [Aucune définition claire du « mainstreaming » ou de la programmation sur la base des droits (PBD) n’existe].

39 Voir : UN doc. A/51/950, Secrétaire général des Nations unies, « Renewing the United Nations : A Programme for Reform », juillet 1997, par. 78.

Nations unies une approche intersectorielle intégrée. Précisons que l'attention explicite accordée aux droits de l'homme partout dans le système des Nations unies est susceptible de contribuer à la réalisation des objectifs spécifiques poursuivis par ces mêmes organes ⁴⁰. L'AIV a opéré un choix entre une multitude de sujets et retient trois domaines principaux : la coopération au développement, la paix et la sécurité et les relations économiques et financières.

III.2 Sens à donner au terme « mainstreaming »

Il est difficile, voire impossible de trouver un équivalent français acceptable pour le terme « mainstreaming ». Parmi les formules comme « imbriquer », « tisser dans », « entremêler », « qui constituent plus la règle que l'exception », « emboîtement », « encastrement », « monnaie courante », « être imprégné de » et « intégration dans les processus », aucune ne donne entièrement satisfaction. C'est pourquoi l'AIV, consciente également de la pratique internationale en vigueur, a préféré maintenir le terme « mainstreaming », déjà repris dans la demande d'avis.

Pour mieux appréhender le sens de la notion de « mainstreaming », tel qu'utilisé dans le domaine des droits de l'homme, il paraît toutefois indiqué de tirer quelques leçons des développements antérieurs en matière de l'égalité des droits et de l'égalité de traitement des hommes et des femmes, dans tous les rôles, modèles et situations imaginables ⁴¹. Cet exercice se révèle d'autant plus fructueux depuis que le document final de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme à Vienne (1993) a explicitement conclu que les droits de l'homme de la gent féminine constituent une partie inaliénable, intégrale et indivisible des droits universels de l'homme et inscrit même l'obligation du « mainstreaming » du statut égal des femmes et de leurs droits identiques. Il allait donc de soi que l'AIV examinerait l'expérience acquise dans ce domaine depuis cette date ⁴². L'ÉCOSOC a adopté en 1997 la définition suivante du « mainstreaming de l'égalité des sexes » :

« La définition du *gender mainstreaming* vise à intégrer une démarche d'équité entre les sexes, évaluer les incidences pour les femmes et pour les hommes de toute action envisagée, notamment dans la législation, les politiques ou les programmes, dans tous les secteurs et à tous les niveaux. Il s'agit d'une stratégie visant à incorporer les préoccupations et les expériences des femmes aussi bien que celles des hommes dans l'élaboration, la mise en œuvre, la surveillance et l'évaluation des politiques et

40 Voir : Conférence mondiale sur les droits de l'homme, « Recommandations (sic) for: Strengthening International Cooperation in the Field of Human Rights in Conformity with the Charter of the United Nations and with International Human Rights Instruments ; Enhancing the Effectiveness of United Nations Activities and Mechanisms » - Note du secrétaire général, A/CONF. 157/3, 8 juin 1993.

41 Dans un autre contexte : le « *gendermainstreaming* », le secrétaire général des Nations unies a expliqué la notion de « *mainstreaming* » comme signifiant « le recentrage d'une problématique dans des cadres institutionnels, académiques et discursifs préexistants ».

42 L'AIV remercie M^{me} M. van den Brink de sa contribution aux passages relatifs au « *gendermainstreaming* ». Voir également : Marjolein van den Brink, « De vrouw in het internationaal (mensen)recht. Overlevingskansen in de 'mainstream' », dans : Nemesis, novembre 2003, p. 166-175. Ineke Boerefijn, « Vrouwenrechten et mensenrechten. 'Mainstreaming' in VN-verdragscomité's », dans : Nemesis, 2001, n°1, p. 4-13. Voir également : AIV, « Integratie van Gendergelijkheid : een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit », avis n°25, La Haye, janvier 2002.

des programmes dans tous les domaines - politique, économique et social - de manière que les femmes et les hommes bénéficient d'avantages égaux et que l'inégalité ne puisse se perpétuer. Le but ultime est d'atteindre l'égalité entre les sexes. ⁴³ »

L'AGNU a accepté cette définition ⁴⁴. L'élément clé de celle-ci tient dans le mot « démarche ». Certes, le texte évoque aussi le but ultime, mais c'est la démarche qui occupe la place centrale : une démarche tournée vers le monde extérieur et non sur l'organisation interne des Nations unies. Il ne s'est jamais agi d'un but en soi ; c'est la voie vers l'objectif ultime. En d'autres termes, le « mainstreaming » revient à s'insérer dans le flux principal et d'en partager le cours, si bien que les deux flux initiaux n'en forment plus qu'un seul... et qu'en définitive le cap est dévié ⁴⁵.

Une des leçons que l'on peut tirer de l'expérience acquise avec le « mainstreaming de l'égalité des sexes », c'est qu'il faut aller voir ce qui vit *en dessous* des constructions sociales - ce qui est loin d'être une sinécure. La transparence devient de ce fait un instrument clé. La réussite est conditionnée par d'importants facteurs :

- un processus doit être mis en œuvre ;
- il doit bénéficier de ressources financières et de temps ;
- un cadre d'expertise sera graduellement mis en place à tous les niveaux ;
- à toutes les articulations, des analyses seront effectuées par des experts ;
- les analyses et les propositions de politiques feront l'objet de documents écrits ;
- les responsables de chaque composante s'engageront concrètement et noir sur blanc ;
- un mécanisme de contrôle sera instauré. Il fera un rapport périodique, signalera et réagira immédiatement aux événements, éventuellement en appliquant des sanctions positives ou négatives ;
- dans chaque organisation des Nations unies, on organisera un point central (« *focal point* »), capable de mettre à disposition son expertise et son appui logistique.

Le concept de « mainstreaming » des droits de l'homme a déjà fait couler beaucoup d'encre, mais il s'avère difficile à concrétiser sur le terrain, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des Nations unies. Une des raisons en est que les différences culturelles entre les divers mondes sont encore énormes, par exemple entre le monde des droits de l'homme et celui des pays en développement. Dans ce contexte, O'Neill et Bye signalent, d'une part, on reste trop ignorant des réalités des droits de l'homme dans le camp des coopérants au développement, et que, d'autre part, les experts en droits de l'homme manquent souvent tout autant de notions relatives à la pratique de la coopération au développement.

Au sein des NU, on peut distinguer deux niveaux de « mainstreaming » : (a) celui de l'organisation des Nations unies elle-même et (b) celui des pays dans lesquels les Nations

43 Conseil économique et social, doc. A/52/3, 18 septembre 1997, chap. IV, section A, par. 4.

44 Résolution de l'Assemblée générale 52/100, 12 décembre 1997, E/CN.6/1998/2, 20 janvier 1998, par. 8.

45 « What happens to a river - a mainstream - when another river of equal size and importance is channeled into it ? It may broaden out and it may flow more rapidly, but most assuredly it will change its course. » (Que se passe-t-il quand une rivière - un fleuve principal - conflue avec une autre rivière d'égale importance et de même débit ? Il peut s'élargir et le courant devenir plus rapide, mais il est presque certain que le fleuve commun changera de lit.) Mary Andersen, *Focusing on Women. UNIFEM's experience in mainstreaming*. UNIFEM, New York, 1993.

unies déploient leurs activités. Compte tenu de la demande d'avis, le présent avis s'inscrit surtout dans la perspective du niveau mentionné sous (a).

Les paragraphes qui suivent examineront successivement une série de domaines dans lesquels le « mainstreaming » devrait se concrétiser. Ce que le processus cherche à atteindre avant tout, c'est d'obtenir que les programmes propres et les projets spécifiques de chacune des institutions des Nations unies se greffent sur le socle commun des droits de l'homme. Dans son analyse, l'AIV part du principe que cette approche est bonne et mérite par conséquent d'être poursuivie en tant que telle. À toutes fins utiles : quand nous parlons de « mainstreaming » des droits de l'homme, nous visons les droits civils et politiques et aussi les droits économiques, sociaux et culturels.

III.2.1 Coopération au développement

Dans son avis antérieur : « *Een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking* », l'AIV s'est déjà penché dans le détail sur la problématique du « mainstreaming »⁴⁶. Dans le contexte du présent avis, il se concentrera par conséquent sur les développements récents intervenus depuis la publication de l'avis de 2003. Plus haut, nous avons déjà souligné le rôle important et l'action de l'Office du HCDH visant à intégrer les droits de l'homme dans les stratégies de lutte contre la pauvreté. Les résultats de cette volonté sont repris dans : « *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies* ». C'est un document de discussion publié en septembre 2002, qui a approfondi certains aspects depuis et qui a été partiellement transposé dans la pratique. Comme une approche des droits de l'homme dans les initiatives de développement doit se fonder sur une vision concordante, le document a été revu et adapté davantage à l'occasion d'une réunion « interagences » organisée au mois de mai 2003. Le texte convenu par cette plateforme : « *UN System Common Understanding on the Human Rights-Based Approach to Development* » a permis d'orienter les débats sur ce terrain⁴⁷. Dans l'interval, le « UN Development Group » s'est mis d'accord sur le cap que suivrait l'Office du HCDH. Cet accord est important, car aujourd'hui on sait qu'à haut niveau les exécutifs ont décidé que toutes les autres organisations (y compris le PNUD) suivront un cours identique. Les bureaux par pays du PNUD ont un rôle crucial à jouer dans le domaine du « mainstreaming » des programmes de protection et des programmes d'assistance initiés par le HCDH. Si l'alignement veut réussir, il faudra que l'Office du HCDH reste vigilant et surveille systématiquement la pratique afin d'intervenir dans les meilleurs délais là où un problème se présente. Il importe également que l'Office du HCDH maintienne des contacts intensifs avec toutes les organisations opérationnelles sur le terrain⁴⁸.

Dans ce contexte, le programme HURIST (« *Human Rights Institutional Strengthening* ») du HCDH et du PNUD sera amené à jouer un rôle prépondérant. Il a été créé pour soutenir des projets concrets capables de renforcer les capacités dans le domaine des droits de l'homme au niveau national et ainsi acquérir une expérience pratique des différentes approches existantes. Les projets HURIST soutiennent par exemple les programmes

46 Voir : AIV, « *Een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking* », avis n°30, La Haye, avril 2003, chapitre IV. On y trouvera également un aperçu des actions dans ce domaine entreprises par une série d'institutions importantes des Nations unies.

47 Voir les résultats de la réunion « Interagences » de Stamford, Connecticut, USA, 3-5 mai 2003.

48 Il s'agit notamment du PNUD, de l'UNICEF, du Haut commissariat aux réfugiés et, par exemple, du Programme alimentaire mondial (PAM).

d'action nationaux en matière de droits de l'homme et favorisent l'intégration d'un volet « droits de l'homme » dans les programmes de coopération au développement. Depuis sa création, le programme HURIST a pu continuer à se développer, grâce notamment à l'appui financier accru de ses donateurs. De ce fait, un grand nombre d'initiatives a pu voir le jour depuis 2002, allant d'ateliers sur les droits de l'homme et leur approche générale, aux conseils pour l'élaboration de matériels didactiques à l'intention de la formation des parlementaires et de la police, en passant par des projets destinés aux peuples indigènes et par l'évaluation des actions nationales dans le domaine des droits de l'homme (par exemple en Bosnie-Herzégovine, au Bénin, en Bolivie et aux Philippines). Dans le domaine juridique également, nombreuses sont les initiatives à bénéficier d'une intervention. Dans presque toutes les situations post-confliktuelles on s'efforce d'organiser des activités additionnelles sur ce terrain. L'AIV y attache une grande importance. Le soutien aux projets visant à renforcer l'état de droit (« *rule of law* ») (par exemple une réforme de la justice, des formations à l'intention des juges et des avocats, une aide législative, etc.) doivent impérativement constituer des éléments intégrants de tout processus de développement.

La politique menée par les Pays-Bas bénéficierait également d'une initiative de « mainstreaming ». L'AIV a déjà signalé ce besoin et formulé certaines recommandations dans son avis précité. Le ministre de la Coopération au développement est chargé du contrôle de la coordination entre les diverses activités du secteur public. Après que l'AIV eut déposé son avis (et en guise de réaction à celui-ci), une série de développements se sont présentés. C'est ainsi que le programme HURIST a pu coopérer à une réunion interne organisée par le ministère et que le gouvernement a promis son soutien à ce programme, à concurrence d'un montant de 1,5 millions de dollars. Ce soutien est capital pour assurer le succès à plus long terme. Actuellement, les intentions politiques font l'objet d'un vrai travail d'approfondissement. Il en ressort clairement que le gouvernement néerlandais peut parfaitement faire ce qui est nécessaire « en balayant devant sa propre porte » et servir ainsi d'exemple pour montrer comment le processus du « mainstreaming » peut décoller plus facilement, aussi bien au sein des Nations unies que dans d'autres pays.

III.2.2 Paix et sécurité

Le maintien de la paix et de la sécurité internationales, la promotion et la protection des droits de l'homme sont depuis de longues années intimement liés dans toutes sortes de domaines. Au cours des années 60, le Conseil de sécurité a qualifié la situation intérieure en Rhodésie, sous le régime minoritaire blanc, de menace pour la paix et la sécurité internationales. Dans les années 70, le Conseil de sécurité a décidé que la situation intérieure en Afrique du Sud était susceptible de constituer une menace pour la paix et la sécurité internationales et que, par conséquent, il fallait mettre un terme au régime d'apartheid dans ce pays. Plus tard, le Conseil de sécurité a décidé que l'oppression du peuple kurde en Irak et la situation en Somalie constituaient à leur tour des menaces pour la paix et la sécurité internationales. Dans sa résolution sur les Kurdes, le Conseil a condamné l'oppression de la population civile en Irak, et parmi eux des Kurdes, « dont les conséquences constituent une menace pour la paix et la stabilité internationales ». En 1992, les chefs d'État et de gouvernement des pays membres du Conseil de sécurité de l'époque ont adopté une déclaration dans laquelle ils confirment le lien existant entre les droits de l'homme et la paix et la sécurité internationales.

Ensuite, la même année encore, le secrétaire général des Nations unies de l'époque, Boutros Boutros-Ghali notait dans « *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping* », que la promotion et la protection des droits de l'homme formaient un élément essentiel des opérations de paix des Nations unies :

« Les opérations de maintien de la paix nécessitent de plus en plus que le personnel civil, spécialistes politiques, observateurs ayant pour fonction de veiller au respect des droits de l'homme, personnel chargé des élections, spécialistes des réfugiés et de l'aide humanitaire et policiers, joue un rôle aussi central que le personnel militaire. »

Depuis lors le monde a pu constater que les droits de l'homme sont devenus une partie intégrante des opérations de maintien, de restauration et de construction de la paix - avec plus ou moins de succès et d'efficacité - dans de nombreuses situations et régions ravagées par les conflits. Au départ, les activités de « monitoring » et de soutien aux droits de l'homme visaient intégralement à collecter des informations éclairant les choix politiques des Nations unies, par exemple au Salvador, au Guatemala et à Haïti. Plus tard, après l'installation du HCDH, on a assisté à une implication substantielle de l'Office de Genève, entre autres par la création des « bureaux régionaux du HCDH » (*Field offices*) sur le terrain. Au sens large, la composante droits de l'homme dans des situations de conflit peut couvrir *le passé* (découvrir la vérité et réconciliation ; instruction et rétablissement des victimes dans leurs droits), *le présent* (surveillance, dénonciation des violations constatées, rapports et corrections) et *l'avenir* (mise en place d'institutions, administration pénitentiaire, institutions nationales de sauvegarde des droits de l'homme et enseignement dans ce domaine) ⁴⁹.

L'AIV recommande au gouvernement d'accorder un soutien actif au renforcement des capacités à disposition de l'Office du HCDH, afin de donner plus de substance à la composante droits de l'homme dans les opérations de paix des Nations unies, et ce de manière efficace et énergique. L'AIV renvoie à ce propos à la recommandation du « groupe de haut niveau », présidé par Lakhdar Brahimi, et qui avait été chargé d'étudier à fond les opérations de paix et de sécurité menées par les Nations unies :

« Le Groupe d'étude recommande de renforcer très sensiblement la capacité du Haut Commissariat aux droits de l'homme de planifier et de préparer des missions, les fonds nécessaires à cette fin devant provenir du budget ordinaire et des budgets des opérations de paix ⁵⁰. »

Très récemment encore, le Conseil de sécurité a adopté une résolution dans laquelle il condamne le recrutement et le recours aux enfants soldats par les parties impliquées dans certains conflits armés ⁵¹. La résolution invite le SGNU à concevoir un plan d'action établissant un système de surveillance et de reporting sur les enfants soldats. Elle lance également un appel aux organisations comme l'Union européenne pour intégrer la protection des enfants victimes de conflits armés dans leurs plaidoyers, politiques et programmes sur la question. Le préambule de la résolution mentionne le (deuxième) protocole facultatif à la convention relative aux droits de l'enfant. Ce protocole, entré en vigueur le 12 février 2002 et déjà ratifié par 71 pays, fixe à dix-huit ans l'âge minimal pour le recrutement de militaires. L'AIV déplore que les Pays-Bas ne soient pas encore partie à ce protocole et incite le gouvernement à entreprendre les démarches nécessaires à cet effet.

49 Voir les publications du programme « Justice and Society Program » de l'Institut Aspen : « Honoring Human Rights and Keeping the Peace » (1995), « Honoring Human Rights from Peace to Justice » (1998), « Honoring Human Rights under International Mandates » (2003).

50 NU, document A/55/305-S/2000/8098, paragraphe 245.

51 Résolution n° 1539, adoptée le 22 avril 2004.

Un aspect important de la protection de la sécurité nationale des États concerne la lutte contre le terrorisme ⁵². L'AIV reconnaît qu'il existe des relations tendues entre, d'une part, la promotion des droits de l'homme en général et, d'autre part, la recherche de la sécurité nationale des États, plus spécifiquement dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Lorsque cette dernière débouche sur des infractions et violations (temporaires ou non) des droits de l'homme, il importe que ces pratiques soient à tout moment être examinées par une instruction judiciaire, qu'elle soit nationale ou internationale, dans le respect des droits de l'homme internationalement reconnus et surtout de la règle selon laquelle certains droits ne peuvent jamais être suspendus, même pas en période de conflit armé (les droits auxquels il est interdit de déroger) ⁵³.

III.2.3 Les relations économiques et financières internationales

Ce paragraphe examine la situation du « mainstreaming » des droits de l'homme dans le domaine des relations économiques et financières internationales.

Dans cette partie de l'avis, l'AIV n'a cependant nullement l'intention de passer en revue l'ensemble des relations économiques et financières internationales quant à leur « teneur en droits de l'homme », estimant qu'un tel tableau justifie la rédaction d'un avis séparé. Seront successivement abordées diverses organisations qui pourraient et devraient jouer un rôle sur l'échiquier économique et financier international, dans le but de réaliser les objectifs poursuivis par les Nations unies. Il s'agit de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), de la Banque mondiale (BM) et du Fonds monétaire international (FMI). Le présent paragraphe se termine par quelques remarques sur le rôle des entreprises multinationales. L'AIV n'abordera que marginalement l'Organisation internationale du travail dans ce contexte et rappelle qu'il a déjà étudié dans le détail les activités de cette organisation dans plusieurs avis antérieurs ⁵⁴.

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) et les droits de l'homme

Lors de la création de l'OMC en 1994, les pays fondateurs n'ont pas laissé subsister le moindre malentendu : aucune exigence en matière des droits de l'homme n'est prévue dans les conditions d'adhésion à l'organisation. L'accord constitutif de l'OMC (Marrakech, avril 1994) ne mentionne pas une seule fois le terme « droits de l'homme » ni aucun équivalent. Cette situation reflète parfaitement la pratique qui s'est développée au cours des dix dernières années. En effet, nombreux sont les pays parmi les 147 États membres

52 Voir : Office du Haut commissaire aux droits de l'homme des Nations unies et le Center for International Organization de l'université Columbia, « Human Rights, the United Nations and the Struggle against Terrorism », New York, International Peace Academy, 2003. Au mois de septembre 2003, le gouvernement néerlandais - qui exerçait à l'époque la présidence de l'OSCE - avait déjà organisé une conférence analogue à La Haye. Voir : Tammo Hoeksema et Jan ter Laak, « Human Rights and Terrorism : A Reflection of the Seminar's Speeches and Debates, Supplemented with Concise Summaries », La Haye, Comité néerlandais d'Helsinki, décembre 2003.

53 Voir notamment : Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 4. Il s'agit par exemple du droit à la vie, de la protection contre la torture, les peines ou les traitements cruels et de la protection contre l'esclavage. Voir également : AIV, « Universaliteit van de Rechten van de Mens en culturele verscheidenheid », avis n°4, La Haye, juin 1998, p. 15-19 et annexe 2.

54 Voir notamment : AIV, « Een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking », avis n°30, mars 2003.

actuels de l'OMC à ne pas pouvoir se targuer d'un état de services irréprochable ou d'un casier vierge dans le domaine des droits de l'homme.⁵⁵

L'OMC poursuit cependant toute une série d'objectifs dont l'impact sur les droits de l'homme est très réel⁵⁶. La dimension sociale du libre-échange mondial, qui touche de très près les droits économiques et sociaux de l'homme, fait bel et bien partie de l'accord fondateur. Dans la pratique toutefois, l'OMC doit souvent se contenter du postulat selon lequel le marché libre mondial serait propice aux droits de l'homme. La justesse de cette prémisse, de même que la question de savoir si les plus-values de la mondialisation sont aussi perceptibles au niveau microéconomique, font actuellement l'objet de vifs débats entre les cercles d'économistes et les experts en développement⁵⁷.

L'AIV, pour sa part, se borne à examiner dans quelle mesure l'OMC, bien que n'étant pas une institution spécialisée des Nations unies, devrait s'intéresser de manière générale aux normes des droits de l'homme des Nations unies. En premier lieu, force est de constater qu'au cours des premières années qui ont suivi la création de l'OMC on a assisté, dans et autour de cette organisation, à des débats survoltés et controversiels sur la question de savoir si le marché libre mondial devait ou non réserver une place aux produits fabriqués par des enfants ou dans le cadre de travaux forcés, ou encore par des pays et/ou des entreprises où la liberté syndicale est inexistante. En 1996, il a été convenu que l'OMC n'avait à cet égard aucune tâche spécifique, mais aussi que cette organisation devait intensifier sa coopération avec l'OIT⁵⁸. Depuis lors aucun progrès substantiel n'a pu être enregistré à propos de ce sujet.

Signalons toutefois que la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, installée à l'initiative du directeur général de l'OIT, vient de publier un rapport sur ses travaux. Il contient un plaidoyer convaincant et un appel à une coopération plus forte doublée d'une harmonisation des aspects de politique sociale au sein du système des Nations unies et des institutions financières internationales (les IFI) d'une part, et de l'OMC, d'autre part⁵⁹.

À la lumière de la situation actuelle et de l'expérience des dix dernières années en matière de « clause sociale », l'AIV ne pense pas que le gouvernement devrait continuer à se porter fort pour un lien direct entre le libre-échange mondial et le respect des droits de l'homme par le biais de cet instrument. À ses yeux, le débat a pris un tournant tellement

55 Par exemple la Colombie, la Chine, la République démocratique du Congo, Cuba, Sierra Leone et le Tchad.

56 Voir par exemple le premier et le deuxième paragraphe du préambule de l'acte fondateur.

57 Voir par exemple Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, W.W. Norton & Company, New York/Londres 2002 et, de la plume du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), entre autres le « Human Development Report 1999 », le « Human Development Report 2003 », ou encore les rapports « Globalization with a Human Face », 1999 et « Globalization and Human Development », 2001.

58 « Singapore Ministerial Declaration », dans OMC-Focus, janvier 1997, p. 7. Pour plus de précisions sur les accords de 1996 : W.J.M. van Genugten, « OMC, ILO en EG: handelen in vrijheid », Tjeenk Willink, Deventer, 1997.

59 Voir : Rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, « A Fair Globalization : Creating Opportunities for All », OIT, Genève, 24/2004.

politique qu'il ne sera plus possible de le mener à une fin fructueuse. En revanche, l'AIV applaudit au fait que l'UE ait, notamment dans le cadre du système généralisé des préférences tarifaires, décidé d'accorder des avantages commerciaux supplémentaires aux pays en développement qui respectent des conditions de travail minimales. L'AIV préférerait que deux autres voies soient explorées. En voici les caractéristiques essentielles.

Si le lien en question doit être davantage mis en lumière et explicité, le gouvernement ferait bien, aux yeux de l'AIV, d'introduire auprès des organes de contrôle de l'OMC - et de préférence par le biais de l'Union européenne - une affaire relative à une question où un, voire plusieurs États membres de l'OMC tirent un profit illicite de la violation systématique des droits de l'homme. L'AIV songe à cet égard aux situations où un pays écoule sur le marché mondial des produits fabriqués dans des conditions bon marché de travail forcé ou de travail des enfants ; on peut aussi viser les pays qui bafouent ou écartent systématiquement les droits syndicaux des travailleurs. Dans le champ de forces qu'est l'OMC, la décision d'un panel OMC, ou de son organe de recours, condamnant de telles pratiques, parce que contraires au droit de l'OMC et aux droits reconnus de l'homme, apporterait un soutien bienvenu à tous ceux qui ne peuvent admettre que des bénéfices soient engrangés sur le dos de victimes de violations des droits de l'homme. Si la carte politique (la voie de la « clause sociale ») ne s'avère pas jouable, il se pourrait qu'une action en justice puisse faire avancer le dossier. Pour donner à la voie judiciaire une meilleure chance d'aboutir, l'AIV recommande également au gouvernement néerlandais d'améliorer considérablement l'accès des groupements d'intérêts socio-économiques et des ONG aux travaux de l'OMC, ou tout simplement de le rendre possible⁶⁰. Le choix de cette voie permettrait de surcroît de renforcer le courant du « mainstreaming » des droits de l'homme en y donnant corps et substance.

La Banque mondiale et le Fonds monétaire international

Tout comme l'OMC, les institutions financières internationales telles que la Banque mondiale (BM) et le Fonds monétaire international (FMI) n'ont pas, en raison de leurs origines, de mandat particulier dans le domaine des droits de l'homme. En outre, pendant très longtemps elles ne se sont guère montrées disposées à entamer une réflexion systématique et encore moins à investir dans les liens croisés qui unissent ces deux champs d'action.

Certes, ces organisations sont attentives à cette problématique, ce qui ressort de l'insistance que met la Banque mondiale sur les « filets de sécurité sociale » et des débats au sein du FMI sur les « aspects de répartition de ses politiques dans le but de protéger le bien-être des groupes vulnérables »⁶¹, mais la teneur « droits de l'homme » des activités de ces deux institutions financières est, en réalité, réduite à la portion congrue⁶². La situation semble toutefois évoluer. C'est ainsi que ces organisations ont toutes deux,

60 Voir : Peter L.H. Van den Bossche, *Hoe kan het beter ? Preventie van handelsoorlogen en geschillenbeslechting door de Wereldhandelsorganisatie*, discours à l'université de Maastricht, 27 septembre 2002 (disponible sur CD-Rom).

61 Voir notamment : Bijzonder Rapporteur inzake ESC-rechten, D. Türk, NU, doc. E/CN.4/Sub.2/1992/16, p. 14 et également : J. Oloka-Onyango et Deepika Udagama dans NU, doc. E/CN.4/Sub.2/1999/11, p. 11-15.

62 Pour autant que l'on puisse considérer qu'une attention soit accordée aux droits de l'homme, il n'est pas ou guère fait appel à l'expertise d'autres organisations, par exemple le PNUD ou l'Office du HCDH.

chacune à sa manière, inscrit la lutte contre la pauvreté parmi les priorités de leur politique, attitude généralement considérée comme une contribution sérieuse à la réalisation d'une série de droits de l'homme bénéficiant directement aux plus démunis.

En ce qui concerne ce dernier point : est-il concevable que des organisations comme la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international - qui, rappelons-le, sont tous deux des institutions spécialisées membres du système des Nations unies - se *considèrent non liées*, dans l'exercice de leur activité propre, par les droits de l'homme pourtant internationalement reconnus ? Plusieurs opinions s'affrontent à ce propos. Le SGNU, Kofi Annan, a une fois de plus clairement exprimé son avis : pour lui, ces organisations sont bel et bien tenues au respect des droits de l'homme⁶³. D'autres en revanche estiment que le caractère spécifique de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international doit l'emporter et qu'il convient dès lors de ne pas leur mettre de nouvelles obligations sur les bras, liées notamment au respect des droits de l'homme. La conséquence du devoir de « *Honoring the Charter* » (respecter la Charte) signifie alors que la Banque mondiale - et le même raisonnement s'applique *mutatis mutandis* au FMI - se verrait ainsi élevée au-dessus de toute obligation que ces organisations pourraient avoir du fait de leur appartenance au système des Nations unies⁶⁴.

L'AIV partage la position du secrétaire général : nombreuses sont en effet les normes en matière de droits de l'homme qui ont un caractère impératif en droit, si bien que ces deux institutions financières (et bien d'autres encore) ne peuvent s'y soustraire. C'est pour cette raison que ces deux institutions doivent être tenues de se comporter conformément au droit et appliquer les principes de l'organisation. Indépendamment de ce constat, elles « appartiennent » aux États. Or, moralement et juridiquement, aucun État ne peut s'arroger le droit d'agir en violation des droits de l'homme internationalement reconnus. Au niveau des Pays-Bas, cela signifie notamment que le gouvernement néerlandais doit donner instruction à ses administrateurs de faire en sorte que les normes des droits de l'homme soient déclarées d'application intégrale dans toute politique menée par ces IFI. C'est dans ce contexte que l'AIV recommande que ces deux organisations mettent tout en œuvre pour faciliter et poursuivre le « *mainstreaming* » des droits de l'homme dans l'ensemble de leurs travaux quotidiens⁶⁵.

Les entreprises multinationales et les droits de l'homme

Les Nations unies sont de plus en plus pénétrées de l'idée que les buts poursuivis dans le domaine des droits de l'homme ne pourront être atteints par les seuls efforts des États et des organisations internationales. Les ONG sont indispensables ; les entreprises multinationales

63 Voir : « Rapport du secrétaire général sur le travail de l'Organisation », Nations unies, New York, 1998, p. 23.

64 E/CN.4/Sub.2/1999/11, p. 14. Voir également B. de Gaay Fortman, « Poverty as a Human Rights Deficit : Some Implications for the International Financial Institutions », dans : Willem van Genugten, Paul Hunt et Susan Mathews (éds.), « World Bank, IMF and Human Rights' » Wolf Legal Publishers, Nimègue 2003, p. 205-225.

65 Les « Guiding Principles on World Bank, IMF and Human Rights » peuvent parfaitement servir de point de départ à cette fin. Ils sont directement inspirés par les « Tilburg Guiding Principles on World Bank, IMF and Human Rights », tels que ceux-ci figurent dans : Willem van Genugten, Paul Hunt et Susan Mathews (éd.), « World Bank, IMF and Human Rights », Wolf Legal Publishers, Nimègue, 2003, p. 247-255. Voir également MacAllister I. Darrow, « Between Light and Shadow: The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law », Hart publishers, Oxford - Portland Oregon, 2003.

nales le sont tout autant. Cette réflexion a été exprimée dans de nombreux documents récents des Nations unies et transparaît dans une série d'initiatives, parmi lesquelles le « *Global Compact* » du secrétaire général des Nations unies. Le 31 janvier 1999, le SGNU Kofi Annan a invité le Forum économique mondial à coopérer avec les institutions des Nations unies et avec les groupements d'intérêt et les groupes de pression socio-économiques pour permettre le « *mainstreaming* » des droits de l'homme dans la vie des entreprises. Dans cet appel, il formulait un certain nombre de « principes », fondés notamment sur la Déclaration universelle des droits de l'homme et sur la déclaration de l'OIT relative aux « Principes et droits fondamentaux au travail ». Dans la perspective des droits de l'homme, les droits spécifiques des travailleurs qui y sont affirmés signifient que les « entreprises devraient » :

- soutenir et respecter la protection des droits de l'homme internationalement proclamés ;
- veiller à n'être d'aucune façon complices de violations des droits de l'homme ;
- faire respecter la liberté d'association et reconnaître réellement le droit aux négociations collectives ;
- accorder leur soutien à l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire ;
- défendre l'abolition du travail des enfants ; et
- veiller à l'élimination de toute discrimination en ce qui concerne l'emploi.

D'autres principes concernent la protection des droits des travailleurs ou visent la protection de l'environnement.

Cet appel du SGNU rejoint l'évolution déjà entamée au cours des années 60 et 70. On reproche souvent aux codes (de conduite) internationaux qui ont vu le jour à l'époque de n'être que volontaires et sans réel engagement parce que juridiquement non contraignants. Par conséquent, on ne peut les invoquer dans des procédures judiciaires et, en outre, aucune sanction n'existe en cas de non-respect ⁶⁶. Reste à savoir si c'est vrai ? Le code de l'OCDE est bel et bien assorti de mécanismes garantissant sa mise en œuvre, et bien que le mouvement syndical surtout se plaigne de la procédure existante (sirupeuse et débouchant parfois sur des décisions qui ne donnent pas satisfaction) ⁶⁷, l'AIV estime que l'on pourrait y avoir recours plus souvent et qu'une utilisation plus intensive serait de nature à contribuer, de manière modeste certes, au durcissement des normes dans les pratiques des entreprises.

L'OCDE déclare à propos du caractère contraignant de ses lignes directrices qu'elles sont en fait volontaires et, par conséquent, qu'elles ne peuvent pas être imposées par voie juridique, ce qui ne devrait pas, toujours selon cette organisation, signifier que celle-ci se sente moins concernée par leur respect ⁶⁸. On pourrait affirmer quelque chose de

66 Voir notamment les : « Lignes directrices pour les entreprises multinationales » de l'OCDE (1976) ; au fil du temps ces lignes directrices ont été revues et complétées à de multiples reprises. Voir aussi : « ILO Tripartite Declaration of Principles », par. 8, Journal officiel, Genève, OIT, 1978, Vol. LXI, série A, n°1.

67 Comme dans l'affaire portant sur la politique d'information et de consultation de C&A Brenninkmeyer, dans laquelle le syndicat FNV avait saisi le Point de contact néerlandais en 1980, pour entendre le Comité de l'investissement international et des entreprises multinationales (CIME) dire, six années plus tard, que le code de l'OCDE ne s'appliquait pas à cette entreprise « parce que la société n'était ni nationale ni multinationale ».

68 Pour un aperçu de ces procédures et mécanismes de surveillance, consulter le site internet : (<<http://www.oecd.org/dataoecd/56/36/1922428.pdf>>).

semblable à propos de la Déclaration tripartite de l'OIT. Les organisations patronales et syndicales ont été étroitement associées à son élaboration. C'est dans ce sens que ces documents peuvent être vus comme des instruments d'autorégulation. En outre, leur contribution aux développements de ces dernières décennies est certaine : partout dans le monde, les entreprises sont de plus en plus nombreuses à avoir inscrit dans leurs codes de conduite internes qu'elles s'estiment liées par le respect des droits de l'homme. De cette manière et par le biais d'obligations qu'elles se sont volontairement imposées, les entreprises sont effectivement tenues de respecter les droits de l'homme reconnus. Elles sont de toute façon déjà obligées de se conformer à ces droits, étant donné le caractère impératif d'un grand nombre de normes des droits de l'homme, en combinaison avec le concept d'action horizontale. C'est ainsi que les entreprises doivent impérativement respecter les normes qui concernent la liberté syndicale, le travail forcé et le travail des enfants, mais aussi celles relatives à la liberté de culte. En raison de ces dernières, les employeurs ont l'obligation de permettre à leurs travailleurs de s'adonner à la prière à des moments fixes, et ils doivent aussi tenir compte des jours fériés qui rythment certaines religions. Le fait que les entreprises sont liées par de telles normes ne signifie cependant pas qu'il soit possible de les appeler directement à se justifier dans le cadre de procédures internationales. Pour imposer le respect des normes, il faut aujourd'hui encore se tourner avant tout vers les procédures juridiques nationales.

L'AIV a déjà indiqué auparavant qu'il estimait que la problématique des entreprises multinationales et des droits de l'homme méritait à elle seule la rédaction d'un avis séparé. Le fait que la CDH a décidé cette année que l'Office du HCDH devrait déposer une étude à ce sujet pour examen au cours de la session 2005 de la CDH ne fait qu'apporter de l'eau à notre moulin.

III.3 Conclusion

Lors de l'évaluation du processus de « mainstreaming », il importe de garder à l'esprit que cette démarche est relativement récente. Il faut aujourd'hui dégager des pistes qui permettront de lui donner une impulsion forte. Le « mainstreaming » des droits de l'homme ne constitue pas en premier lieu un problème concernant uniquement les organes des Nations unies spécialisés dans ce domaine, par exemple la CDH ou l'Office du HCDH. Il concerne bien plus tous les autres organes des Nations unies et notamment le Conseil de sécurité, le PNUD, les sections politiques et de maintien de la paix du secrétariat des NU et les organisations spécialisées. C'est là qu'une prise de conscience devra se faire : les droits de l'homme sont pertinents pour la plupart de leurs activités et programmes. L'exercice est particulièrement difficile et ne manquera pas d'exiger des efforts considérables de la part de toutes les parties intéressées - gouvernements, organisations internationales, ONG et entreprises multinationales. Le gouvernement doit dès lors soutenir le secrétaire général dans cette démarche. L'AIV sait par ailleurs qu'il ferait preuve de peu de réalisme s'il s'attendait à des succès fulgurants ou faciles dans ce domaine. Le processus sera de très longue haleine. La CDH et l'Office du HCDH doivent assumer leur rôle d'initiateur et de moteur ; ils doivent participer activement et méritent pour ce faire le soutien politique et financier entier des Pays-Bas. L'AIV est enfin conscient que le « mainstreaming » des droits de l'homme comporte le risque de perte de visibilité de ces droits, noyés dans l'ensemble plus vaste des opérations des Nations unies. C'est pourquoi l'AIV plaide en faveur du maintien intégral et autonome des « chiens de garde classiques » des droits de l'homme, à côté du soutien au processus de « mainstreaming », dont il apprécie pleinement les avantages.

IV Conclusions et recommandations

Dans le présent avis, l'AIV part du principe que le respect des droits de l'homme est un sujet de préoccupation pour toute la communauté internationale et qu'à ce niveau, plus particulièrement à celui des Nations unies, le fait d'inscrire la situation des droits de l'homme dans tous les pays à l'ordre des travaux revêt une importance capitale. Dans cette optique, il convient de maintenir et même de renforcer les procédures de contrôle existant dans le cadre des Nations unies. L'AIV formule une série de recommandations à cette fin dans le présent avis. Il convient en outre de soutenir activement le processus de « mainstreaming » des droits de l'homme, initié par le secrétaire général des NU, dans toutes les activités et de l'étendre encore. Les droits de l'homme doivent être le levain de toutes les actions des Nations unies, parce que tous les secteurs d'activité des NU sont pertinents pour les droits de l'homme. Il est également évident que les initiatives dans le domaine des droits de l'homme des NU ne constituent pas un but en soi, mais qu'elles ne sont qu'un outil pour faire prévaloir les droits civils et politiques ainsi que les droits économiques, sociaux et culturels de tous les hommes. Les résultats obtenus jusqu'à présents dans ces domaines devraient être concrétisés de manière plus explicite dans chacun des éléments du système des Nations unies et l'Office du Haut commissaire aux droits de l'homme peut jouer un rôle crucial à cet égard.

L'avis de l'AIV contient une série de recommandations et de conclusions. Elles sont rap-pelées ici :

Résolutions par pays

- Il est important que la CDH puisse, à l'avenir également, continuer à se pencher et à se prononcer sur les situations où les droits de l'homme sont violés, où que ce soit dans le monde. Les résolutions par pays et les déclarations du président doivent dès lors être maintenues, même s'il convient de recourir à ces instruments avec circonspection et réserve et qu'il faut, dans la mesure du possible, les débarrasser de qui a été stigmatisé ci-dessus comme « politisation ». Par ailleurs, les résolutions par pays et les déclarations du président doivent aussi être utilisées en étroite cohérence avec d'autres instruments développés par la CDH, par exemple en conjonction avec les rap-porteurs thématiques.
- L'AIV émet de nettes réserves à l'encontre d'une autre périodicité, au sein de la CDH, pour les prises de décision portant sur les résolutions par pays, tel que le système est pratiqué par la Commission du développement durable. L'objection majeure contre l'in-troduction d'une périodicité reste indubitablement que cette innovation impliquerait le danger « d'enlever la pression de la marmite » et créerait même l'illusion qu'il n'y aurait eu aucune violation grave des droits de l'homme à dénoncer dans la période inter-examen.
- L'AIV ne voit pas de salut dans la suggestion avancée dans la demande d'avis, visant à transférer l'examen des résolutions par pays de la CDH vers la Troisième commission de l'AGNU, car cela reviendrait seulement à déplacer l'arène et à accroître le nombre de participants au débat. La CDH est traditionnellement l'organe le plus important des Nations unies pour examiner les problèmes relatifs aux droits de l'homme. L'AIV conseille de maintenir cette situation telle quelle. Les efforts doivent plutôt être inves-tis dans l'amélioration du fonctionnement de la CDH.
- Le transfert du point 9 de l'ordre des travaux (résolutions par pays) de la CDH vers le point 19 (assistance technique) n'aurait de sens que si ce transfert allait de pair avec un renforcement du contrôle exercé par la CDH sur la situation des droits de l'homme dans le pays concerné. Dans ce cas, le gouvernement de ce pays doit effectivement

faire preuve d'une volonté politique réelle pour améliorer la situation des droits de l'homme. Il faut également permettre à l'Office du Haut commissaire aux droits de l'homme d'apporter une aide active concrète.

- Les textes définitifs des « déclarations du président » sont certes « peu visibles », mais malgré leurs manquements ils restent un des outils de « l'instrumentaire » et continuent à garder leur valeur pour l'avenir. Leur publication annuelle séparée, et non plus dans le rapport de la CDH, permettrait d'accroître leur impact.
- Les propositions visant à synthétiser les rapports sur la situation des droits de l'homme en un seul reporting couvrant tous les pays se déclinent en deux variantes. La première consiste à compiler les rapports et les recommandations des rapporteurs spéciaux, des groupes de travail et des organes des traités. Cette compilation technique pourrait être faite par l'Office du HCDH. La deuxième variante compléterait ce rapport par une prise en considération des informations communiquées par les ONG. Les deux types de reporting devraient périodiquement être inscrits à l'ordre des travaux de la CDH. Ensuite seulement des recommandations seraient formulées. L'AIV a cependant conscience que cette méthode connaît également des faiblesses et des limites. En effet, la CDH se verrait attribuer par ce biais une mission qui convient en fait mieux à des experts indépendants. En outre, cette manière de procéder laisse hors de portée les pays qui n'ont pas ratifié d'importantes conventions des droits de l'homme ou qui ne coopèrent pas avec les missions d'enquête des rapporteurs spéciaux. Pour ces nations à tout le moins, il importe de conserver la voie des résolutions par pays.
- L'AIV recommande que l'on examine de quelle manière les soucis exprimés au sein de la CDH pourraient être intégrés dans la définition de la coopération au développement néerlandaise et européenne. La situation des droits de l'homme dans un pays déterminé doit rester en permanence un sujet d'attention, et les préoccupations à ce sujet doivent déboucher, en fonction des circonstances, soit sur des actions supplémentaires dans ce domaine, soit sur une limitation, voire une suspension de la coopération lorsque les perspectives d'amélioration s'avèrent insatisfaisantes.

La procédure 1503

- La procédure 1503 actuelle n'est pas transparente et il conviendrait de l'adapter. Elle devrait par exemple faire l'objet d'un examen critique sur la base d'une étude critique effectuée par le secrétaire général des Nations unies ; il faudrait surtout remédier au manque de tout retour d'information vers les plaignants.

Constitution de blocs

- La coopération de l'Union européenne au sein de la CDH doit être améliorée. On progresserait déjà beaucoup si des accords sur les textes et déclarations à soumettre intervenaient à un stade précoce. À tout le moins, les procédures de prise de décision pourraient être rendues plus transparentes grâce à la publication des intentions de politique générale et des critères.
- L'EU court le danger d'opérer d'une manière trop prudente ou trop nuancée. Les Pays-Bas, qui doivent faire honneur à leur réputation de grands défenseurs, depuis toujours, du respect des droits de l'homme, pourraient apporter une contribution significative à l'amélioration du fonctionnement de ces concertations. L'AIV insiste pour que le gouvernement examine de manière continue la possibilité de développer des initiatives propres (quand et à quel niveau), de manière à rendre cet engagement des Pays-Bas plus visible. Il faudrait au minimum rendre le processus décisionnel plus transparent par la publication d'intentions politiques générales et des critères ; sur le fond, il serait même opportun de finalement remettre en question les règles de la prise de décision à l'unanimité au moment de l'exploration des possibilités de mettre en œuvre des initiatives propres.

Accroissement du nombre d'États membres

- L'AIV ne partage pas la suggestion d'accroître le nombre de pays membres de la CDH dans le but de réduire le problème de la sélectivité dans le traitement des situations de violation des droits de l'homme. Si la CDH ne fonctionne pas de manière optimale, c'est surtout en raison d'un manque de temps et par mauvaise volonté politique. C'est pourquoi la solution se trouve dans des choix très clairs au moment des élections : en élisant des pays susceptibles de jouer un rôle positif dans le domaine des droits de l'homme, on gagnerait déjà beaucoup. L'initiative des États-Unis visant à encourager les démocraties de par le monde à faire preuve de plus d'enthousiasme pour soumettre leur candidature à la CDH mérite d'être appuyée. On pourrait imaginer que l'ÉCOSOC adopte une résolution interdisant par exemple l'adhésion à la CDH pendant une période déterminée aux pays pour lesquels un rapporteur spécial a dû être désigné au cours des cinq dernières années. On pourrait également envisager de mettre en place un système de rotation au sein des groupes régionaux. De la sorte, tous les pays sauraient qu'ils deviendront membre à un moment donné et d'autres pays, qui sont parfois déjà membres depuis des décennies, devraient céder leur place.

Rapporteurs thématiques et rapporteurs par pays

- L'AIV conclut que les rapporteurs thématiques et les rapporteurs par pays devraient également pouvoir faire connaître au public au sens large les violations qu'ils signalent et les points sur lesquels ils attirent l'attention. Le renforcement des rapports et de la communication constitué à cet égard une exigence majeure, y compris sur le plan financier.
- L'AIV estime qu'il importerait de vérifier d'un œil critique si une certaine rationalisation du nombre des rapporteurs spéciaux et thématiques ne serait pas utile en détectant périodiquement les domaines dans lesquels il existe des doubles emplois manifestes.
- L'AIV ne pense pas qu'il soit indiqué de faire élire les rapporteurs par la CDH elle-même, tout simplement pour éviter que le choix de ces experts indépendants soit déterminé par des facteurs essentiellement politiques. Certes, on peut recommander d'effectuer la sélection des rapporteurs en coopération plus étroite avec le HCDH. La position de ce dernier en sortirait renforcée et cette méthode donnerait une impulsion permettant d'intensifier la coopération des rapporteurs avec l'OHCDH.

Comités des conventions

- Certains comités disposent de trop peu de temps pour s'acquitter consciencieusement de leurs tâches. Dans certains comités, l'arriéré de traitement des rapports par pays est très tangible et ne fait que s'aggraver. L'AIV estime que lorsque l'arriéré de traitement devient intolérable, il faudrait prévoir les moyens (financiers) pour permettre aux comités concernés de se réunir plus fréquemment. Il conseille dès lors au gouvernement néerlandais d'apporter un soutien concret aux propositions du CDE et du CEDEF visant à siéger non pas deux fois mais trois fois par an. De même, la proposition du CDE appelant à siéger avec deux chambres parallèles pour les débats sur les rapports par pays mérite d'être soutenue.
- Il faut déplorer que le CEDEF se réunisse exclusivement à New York, siège qui abrite également son personnel logistique. Il faut donc recommander que le CEDEF, à l'instar du comité chargé de surveiller le respect du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, puisse dans un premier temps se réunir alternativement à Genève et à New York. L'étape suivante impliquerait alors une délocalisation vers Genève et l'intégration du personnel logistique du CEDEF dans le staff de l'Office du HCDH, en maintenant bien sûr la qualité des services.
- La collaboration entre les rapporteurs thématiques ou par pays et les comités des conventions fonctionne parfois correctement, mais est inexistante dans d'autres cas.

L'AIV recommande au gouvernement néerlandais d'appuyer le HCDH afin qu'il obtienne les facilités nécessaires pour garantir que les travaux des rapporteurs spéciaux et des comités s'articulent mieux à l'avenir.

- L'AIV réitère sa recommandation antérieure demandant de soutenir les activités normatives par le biais d'un protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Il recommande d'encourager le renforcement de la « coopération par-delà les groupes ».

Organisations non gouvernementales

- Le nombre de « GONGO » (ONG sous la tutelle d'un gouvernement) s'accroît. Cette évolution est préoccupante et l'AIV insiste auprès du gouvernement néerlandais pour que celui-ci dénonce en permanence cette situation à tous les niveaux appropriés et parmi ceux-ci auprès du comité ONG à New York. Il estime que les critères ÉCOSOC sont suffisamment précis dans ce domaine et parfaitement utilisables pour tenir les GONGO à l'écart. C'est en définitive aux États membres qu'il revient de faire les choix. Il importe donc de leur rappeler constamment la nécessité de recourir strictement à ces critères et à leur contenu.
- Les possibilités de recourir à un échange fructueux d'informations récentes et pertinentes entre les gouvernements et les ONG restent sous-exploitées. Il convient de l'éviter le plus possible. L'AIV recommande dès lors au gouvernement néerlandais de continuer à se battre pour une transparence maximale envers les ONG, y compris dans le contexte de l'Union européenne.

L'Office du Haut commissaire aux droits de l'homme

- L'OHCDH dispose encore de trop peu de ressources financières et se trouve ainsi en butte à un déficit structurel et à un manque de personnel suffisamment qualifié. L'AIV déplore que le département le plus important du Secrétariat des Nations unies dans le domaine de la promotion des droits de l'homme soit financé de manière inadéquate et que, selon toute attente, aucune amélioration ne soit prévisible à court ou à moyen terme. Le renforcement de la position de l'Office du HCDH devrait dès lors constituer un des chevaux de bataille de la politique des Pays Bas dans le domaine des droits de l'homme et le rester.

En ce qui concerne le « mainstreaming », l'AIV est arrivé aux conclusions suivantes:

- La terminologie déjà utilisée dans la demande d'avis (« mainstreaming ») est maintenue. L'AIV part du principe que le « mainstreaming » constitue un excellent objectif qu'il faut poursuivre.
- Ces dernières années, il s'est avéré que l'on parlait énormément du concept de « mainstreaming » des droits de l'homme, sans toutefois parvenir à le concrétiser.
- Au sein des Nations unies, on peut distinguer deux niveaux de « mainstreaming » : (a) dans l'Organisation des Nations unies elle-même ; (b) dans les pays où des actions des Nations unies ont lieu. Compte tenu de la demande d'avis, le présent texte envisage surtout le niveau repris sous (a).

Le « mainstreaming » dans le domaine de la coopération au développement

- L'avis de l'AIV : « Een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking » (Une approche de la coopération au développement par le biais des droits de l'homme), qui examine cette problématique dans le menu détail, n'a rien perdu de son actualité. Le présent avis se concentre par conséquent sur les développements récents intervenus depuis la publication de l'avis en 2003. Par souci de complétude, l'AIV rappelle ses recommandations relatives au « mainstreaming » des droits de l'homme dans les politiques néerlandaises.

- Dans ce domaine, le HCDH est amené à jouer un rôle prépondérant. L'office du HCDH doit répertorier de manière limpide toutes les approches des droits de l'homme des diverses composantes des Nations unies. De surcroît, l'OHCDH doit suivre minutieusement les pratiques et les modes opératoires de manière à pouvoir intervenir à un stade aussi précoce que possible quand des problèmes surviennent. C'est pourquoi il est capital de maintenir des contacts intensifs avec toutes les organisations opérationnelles sur place.

Le « mainstreaming » dans le domaine de la paix et de la sécurité

- De gouvernement doit apporter son soutien actif au renforcement des capacités de l'Office du HCDH, tant à Genève qu'à New York, dans le but de donner corps à la composante droits de l'homme dans les opérations de paix des Nations unies, et ce de manière substantielle et efficace.
- L'AIV déplore que jusqu'à présent les Pays-Bas ne soient toujours pas partie au (deuxième) protocole facultatif à la convention relative aux droits de l'enfant et invite le gouvernement à entreprendre les démarches nécessaires à cette fin.
- L'AIV reconnaît qu'il existe des relations tendues entre, d'une part, la promotion des droits de l'homme en général et, d'autre part, la recherche de la sécurité nationale des États, plus spécifiquement dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Lorsque cette dernière débouche sur des infractions et violations (temporaires ou non) des droits de l'homme, il importe que ces pratiques puissent à tout moment être examinées par une instruction judiciaire, qu'elle soit nationale ou internationale, dans le respect des droits de l'homme internationalement reconnus et, surtout, de la règle selon laquelle certains droits ne peuvent jamais être suspendus, pas même en période de conflit armé.

Le « mainstreaming » dans le domaine des relations économiques et financières internationales

- En ce qui concerne l'OMC, l'AIV s'est cantonnée dans la question de savoir dans quelle mesure cette organisation est obligée de tenir compte des normes des droits de l'homme du système des Nations unies dans son ensemble. La réponse de l'AIV à cette question est positive.
- Aux yeux de l'AIV, le gouvernement néerlandais ferait œuvre utile en saisissant les organes de contrôle de l'OMC, de préférence dans le contexte de l'Union européenne, d'une affaire portant sur les avantages illicites que tireraient un ou plusieurs États membres de l'OMC des violations systématiques des droits de l'homme. La décision prise par un panel de l'OMC permettrait alors de déterminer si de telles pratiques sont contraires au droit de l'OMC et aux droits reconnus de l'homme. L'AIV recommande également au gouvernement d'améliorer considérablement, et parfois tout simplement de permettre, l'accès des groupements d'intérêt socioéconomiques, des groupes de pression et des ONG aux travaux de l'OMC.
- L'AIV rejoint la position du secrétaire général des Nations unies quand ce dernier estime que de nombreux droits de l'homme ont un caractère impératif en droit et que, par conséquent, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et les autres institutions financières ne peuvent s'y soustraire.
- Pour l'AIV, la Banque mondiale et le Fonds monétaire internationale doivent poursuivre leurs efforts pour davantage intégrer le « mainstreaming » des droits de l'homme dans leurs activités. Les « Guiding Principles on World Bank, IMF and Human Rights » conviennent parfaitement comme point de départ à cette initiative.
- L'AIV estime enfin que la problématique « entreprises multinationales et droits de l'homme » mérite la rédaction d'un avis séparé.

De manière générale, l'AIV constate que, lorsqu'on cherche à évaluer le processus du « mainstreaming », il faut garder à l'esprit qu'il n'a démarré que très récemment. Les droits de l'homme sont essentiels pour la promotion de la paix et de la sécurité, du progrès économique et de l'égalité sociale. Aujourd'hui, il faut avant tout dégager des voies pour donner à ce processus une impulsion forte. Le processus de « mainstreaming » des droits de l'homme n'est pas uniquement un problème du ressort exclusif des organes des droits de l'homme des Nations unies, par exemple la CDH ou l'Office du HCDH. Il concerne tout autant les autres organes onusiens : le Conseil de sécurité, le PNUD, les départements du Secrétariat chargés de la politique et des opérations de maintien de la paix ainsi que les organisations spécialisées, entre autres. C'est là qu'il faudra prendre conscience que les droits de l'homme sont pertinents pour de nombreux programmes et activités propres à ces organes. Or ce changement de mentalité est extrêmement difficile et requerra des efforts considérables de la part de tous les intéressés. Le gouvernement doit apporter son soutien au secrétaire général des Nations unies quand celui-ci œuvre pour greffer le « mainstreaming » des droits de l'homme sur toutes les activités des NU. L'AIV sait par conséquent que ce serait faire preuve de peu de sens du réel si on s'attendait à des succès rapides et faciles dans ce domaine. Le processus sera de très longue haleine. La CDH et l'Office du HCDH ont à cet égard un rôle initiateur et moteur à jouer ; leur participation active mérite le soutien politique et financier entier des Pays-Bas.

Ministère des Affaires étrangères
Direction Droits de l'homme
et Consolidation de la Paix (DMV)
Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC La Haye

La Haye, le 22 août 2003

M. Frits Korthals Altes
Président du Conseil
consultatif
pour les questions
internationales (AIV)
Postbus 20061
2500 EB La Haye

Monsieur le Président,

De grandes avancées se sont fait jour au cours des dix dernières années, au sein des Nations unies, dans le domaine des droits de l'homme. Dans le prolongement de la Conférence mondiale de Vienne, en 1993, a été institué un Haut Commissaire pour les droits de l'homme et a été réaffirmée l'universalité des droits de l'homme. L'idée de l'indivisibilité des droits de l'homme - droits civils et politiques, d'une part, droits économiques, sociaux et culturels, d'autre part - a fait son chemin, un nombre accru de conventions des droits de l'homme ont été ratifiées et l'intégration de la dimension des droits de l'homme est devenue un objectif que le système onusien dans son ensemble cherche résolument à réaliser. Les Pays-Bas ont contribué activement à cette évolution. Ils portent un jugement globalement positif sur les propositions concrètes présentées par le Secrétaire général des Nations unies dans son rapport de septembre 2002 intitulé « *Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement* ».

Ces propositions concernent :

- l'intégration des droits de l'homme dans les programmes généraux des Nations unies, l'accent étant mis sur le renforcement, dans les pays, de l'action des Nations unies dans le domaine des droits de l'homme. C'est une approche utile pour mettre l'ensemble des instruments onusiens au service de la promotion et de la protection des droits de l'homme ;
- la simplification du reporting sur le respect des conventions des droits de l'homme. Il ne semble guère souhaitable de réunir dans un rapport unique les rapports destinés aux six comités de convention. La plupart des pays présents au séminaire organisé conjointement, du 4 au 7 mai 2003, par le gouvernement du Liechtenstein et le Bureau du Haut Commissaire sur la question de la réforme des organes des conventions des Nations unies s'y sont montrés hostiles, un rapport unique étant plutôt susceptible de compliquer les choses que de les simplifier. Mais on pourrait peut-être envisager de focaliser les rapports sur un petit nombre de thèmes bien définis ;

- l'examen attentif des procédures spéciales (rapporteurs, experts indépendants, groupes de travail) instituées par la Commission des droits de l'homme, dans le but d'en accroître l'efficacité. Le Haut Commissaire a déjà réalisé dans ce domaine un certain nombre d'améliorations, notamment au niveau du soutien administratif des rapporteurs et sur le fond ;
- la rationalisation du management du Bureau de Haut Commissaire pour les droits de l'homme. Beaucoup a déjà été réalisé dans ce domaine, et les perspectives sont bonnes.

Dans ce contexte, un rôle clé est dévolu à la Commission des droits de l'homme. Or, dans son rapport susmentionné, le Secrétaire général des Nations unies signale que la crédibilité de cette commission est souvent en butte à de fortes pressions. Son fonctionnement préoccupe du reste les Pays-Bas et leurs partenaires européens. Ces dernières années, ses activités se sont déroulées dans un climat de plus en plus polarisé, et certains États membres n'ont pas hésité à recourir à des pratiques hostiles pour saper son efficacité. L'instrument de la résolution par pays (point 9), souvent perçu comme un « *naming and shaming* » (désigner et blâmer), se heurte à une résistance croissante de la part de certains blocs régionaux. Cela risque d'isoler l'Union européenne, qui prend le plus d'initiatives par pays. L'efficacité des résolutions par pays est mise en doute par certains de ses États membres.

Le Conseil AIV a déjà publié en septembre 1999 un avis sur le fonctionnement de la Commission des droits de l'homme. Nous voudrions aujourd'hui lui soumettre les deux questions principales suivantes :

- I. Comment les Pays-Bas peuvent-ils promouvoir de façon plus efficace et plus intégrée le respect des droits de l'homme en recourant à l'ensemble du système onusien (y compris le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale, les commissions fonctionnelles, les fonds, les programmes et les organisations spécialisées) ?
- II. Quel est le rôle de la Commission des droits de l'homme dans le processus d'intégration ? De quelle façon cette Commission, qui a joué un rôle estimable à l'égard de la définition des normes, peut-elle, au XXI^e siècle, intervenir pour promouvoir effectivement le respect des droits de l'homme dans le monde ?

A cette fin, le Conseil AIV pourrait-il répondre aux sous-questions suivantes :

- Dans quelle mesure est-il souhaitable d'établir clairement une distinction entre les initiatives développées au sein de la Commission des droits de l'homme et celles prises au sein de la Troisième Commission de l'Assemblée générale ? Pourrait-on, par exemple, envisager de prendre les résolutions par pays au sein de la Troisième Commission, moins polarisée, et réserver à la Commission des droits de l'homme les questions de mise en œuvre ou de coopération technique, etc. ?
- Comment - compte tenu des restrictions budgétaires présentes - et dans quels domaines les Pays-Bas pourraient-ils promouvoir une coopération plus étroite et une meilleure répartition des tâches dans les procédures spéciales de la Commission des droits de l'homme et des comités de convention ?
- Comment peut-on améliorer la surveillance et le suivi des recommandations des comités de convention et quel rôle la Commission des droits de l'homme et la Troisième Commission peuvent-ils jouer à cet égard ?
- Comment peut-on améliorer le système des procédures spéciales de la Commission des droits de l'homme ? Le Haut Commissaire intervient dans l'ampleur et dans la qualité de l'aide à ces procédures, mais c'est la Commission qui prend les décisions en matière de mandats. Est-il possible de rationaliser la procédure des mandats dans

- le sens d'une plus grande efficacité sans faire le jeu des pays « mal intentionnés » ?
- La Commission du développement durable a adopté l'année dernière un programme de travail comprenant un cycle de deux ans, une année étant consacrée à l'examen de quelques thèmes (review), l'autre à l'adoption de résolutions relatives aux problèmes soulevés par ces thèmes (policy). Cette méthode de travail pourrait-elle aussi s'appliquer à la Commission des droits de l'homme ?

Dans l'attente de votre avis, que nous lirons avec le plus grand intérêt, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, les assurances de notre considération très distinguée.

J.G. De Hoop Scheffer

A.M.A. Van Ardenne-Van der Hoeven

Ministre des Affaires étrangères

Ministre de la Coopération au développement

Liste des personnes consultées à Genève

1. Mission permanente des Pays-Bas auprès des Nations unies

- M. I.M. De Jong
Ambassadeur
- M. H. Würzner
Conseiller
- M. E. Faber
Premier secrétaire
- M^{me} P. De Bie
Interne

2. Autres interlocuteurs

- M^{me} M.H. Abdel Latif
Conseillère, Mission permanente de l'Égypte auprès des Nations unies
- M. L.A. De Alba
Ambassadeur, Mission permanente du Mexique auprès des Nations unies
- M^{me} N. Al-Hajjaji
Ambassadeur, Mission permanente de la Lybie auprès des Nations unies
- M^{me} A.H. Ajamay
Ministre Conseiller, Mission permanente de la Norvège auprès des Nations unies
- M. J. Cedergren
Chef du Service des activités et du programme, OHCDH
- M. J. Danies
Premier secrétaire, Mission permanente des États-Unis auprès des Nations unies
- M. M.S. Dembri
Ambassadeur, Mission permanente de l'Algérie auprès des Nations unies
- M^{me} J. Dempster
Premier secrétaire, Mission permanente de la Nouvelle-Zélande auprès des Nations unies
- M^{me} L. Freih
Directrice du bureau de Genève de Human Rights Watch
- M^{me} N. Gabr
Ambassadeur, Mission permanente de l'Égypte auprès des Nations unies

- M. A.I. Gamaleldin
Directeur des droits de l'homme, des affaires internationales humanitaires et sociales, ministère égyptien des Affaires étrangères
- M. M.M.S. Hamaima
Ministre plénipotentiaire, Mission permanente de la Lybie auprès des Nations unies
- M. I. Hussain
Ambassadeur, Mission permanente du Pakistan auprès des Nations unies
- M^{me} F. Ize-Charrin
OHCDH
- M^{me} D. Kent
Premier secrétaire, Mission permanente du Canada auprès des Nations unies
- M. T. Kriekoukis
Ambassadeur, Mission permanente de la Grèce auprès des Nations unies
- M. A.A. Mojtahid-Shabestari
Ambassadeur, Mission permanente de l'Iran auprès des Nations unies
- M. H.S. Puri
Ambassadeur, Mission permanente de l'Inde auprès des Nations unies
- M. B.M. Rahman
Head Global Issues Research Group and Research Analysts, Foreign & Commonwealth Office
- M. B. Ramcharan
Haut commissaire p.i. des Nations unies aux droits de l'homme
- M. Chris Sidoti
Directeur du Service international pour les droits humains
- M. P. Splinter
Représentant d'Amnesty international auprès des Nations unies
- M. F.N. Tirmizi
Deuxième secrétaire, Mission permanente du Pakistan auprès des Nations unies
- M. M. Thomson
APT
- M^{me} Mary Whelan
Ambassadeur, Mission permanente de l'Irlande auprès des Nations unies

Aperçu des conventions des droits de l'homme, des parties contractantes et des rapports tardifs

Conventions	3 juin 2004		21 octobre 1996		juin 1988	
	Parties contractantes	Rapports tardifs ¹	Parties contractantes	Rapports tardifs ¹	Parties contractantes	Rapports tardifs ¹
Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	149	232	135	124	91	169
Pacte international relatif aux droits civils et politiques	152	46	135	126	87	54
Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale	169	366	148	415	124	170
Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes	177	217 ²	154	197	94	57
Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants	136	161	99	82	37	pas d'application
Convention relative aux droits de l'enfant	192	134 ³	187	73	pas d'application	pas d'application
Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leur famille	27					
Total	1002	1156	858	1017	433	450

Protocoles facultatifs	Parties contractantes		
	2004 ⁴	1996	1988
Premier Protocole Facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques	104	89	43
Second Protocole Facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques	50	29	pas d'application
Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale	42	23	14
Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants	53	37	25
Premier Protocole Facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant	67 ⁵	pas d'application	pas d'application
Second Protocole Facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant	69 ⁶	pas d'application	pas d'application

1 Au 31-12-2003

2 Au 01-08-2004

3 Au 02-04-2004

4 Au 03-06-2004

5 Au 31-12-2003

6 Au 31-12-2003

Aperçu des décisions prises lors de la 60ème session de la Commission des Droits de l'Homme concernant les pays

Points de l'ordre du jour

Demandeur

Point 3 (organisation du travail)

Résolution	Situation grave dans les territoires palestiniens occupés	OCI
Déclaration	Situation des droits de l'homme en Colombie	Président CDH
Décision	Situation des droits de l'homme au Soudan	Groupe africain

Point 5 (autodétermination)

Résolution	Situation en Palestine occupée	Arabie saoudite
Résolution	Problème du Sahara occidental	Président CDH

Point 8 (territoires occupés)

Résolution	Violation des droits de l'homme dans les territoires arabes occupés	OCI
Résolution	Situation des droits de l'homme au Golan syrien occupé	Arabie saoudite
Résolution	Colonies juives dans les territoires arabes occupés	UE

Point 9 (violations des droits de l'homme)

Résolution	Situation des droits de l'homme des prisonniers libanais en Israël	Reporté
Résolution	Situation des droits de l'homme à Cuba	Honduras
Résolution	Situation des droits de l'homme au Turkménistan	UE
Résolution	Situation des droits de l'homme en République populaire démocratique de Corée	UE
Résolution	Situation des droits de l'homme en Biélorussie	USA
Résolution	Situation des droits de l'homme de République tchétchène	UE (non votée)
Résolution	Situation des droits de l'homme au Zimbabwe	UE (pas d'action)
Résolution	Situation des droits de l'homme au Myanmar	UE
Résolution	Situation des droits de l'homme en Chine	USA (pas d'action)
Déclaration	Situation des droits de l'homme à Chypre	Président CDH

Point 19 (services consultatifs et coopération technique)

Résolution	Coopération technique et services consultatifs au Cambodge	Japon
Résolution	Assistance à la Somalie	Italie
Résolution	Situation des droits de l'homme au Burundi	Groupe africain
Résolution	Assistance à la Sierra Léone	Groupe africain
Résolution	Coopération technique et services consultatifs au Libéria	Groupe africain
Résolution	Coopération technique et services consultatifs en République Démocratique du Congo	Groupe africain
Résolution	Coopération technique et services consultatifs au Tchad	Groupe africain
Déclaration	Assistance en matière de droits de l'homme au Népal	Président CDH
Déclaration	Coopération technique en Afghanistan	Président CDH
Déclaration	Coopération technique et services consultatifs au Timor oriental	Président CDH
Déclaration	Situation des droits de l'homme en Haïti	Président CDH

Aperçu du système des mécanismes de contrôle

Rapporteurs spéciaux (R.S.) 23¹

Groupe africain (7)	Groupe asiatique (5)	Groupe des États d'Europe orientale (1)
R.S. sur la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants	R.S. sur le droit à un logement adéquat (en tant que composante du droit à un niveau de vie adéquat)	R.S. sur la situation des droits de l'homme en Biélorussie
R.S. sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens depuis 1967	R.S. sur la liberté de religion ou de conviction	
R.S. sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée	R.S. sur l'utilisation de mercenaires comme moyen de violer les droits de l'homme et d'empêcher l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes	
R.S. sur la liberté d'opinion et d'expression	R.S. sur la situation des droits de l'homme en Corée	
R.S. sur les conséquences néfastes des mouvements et déversements illicites de produits et déchets toxiques et nocifs pour la jouissance des droits de l'homme		
R.S. sur la situation des droits de l'homme au Burundi		
R.S. sur la situation des droits de l'homme en République démocratique du Congo		

Experts indépendants (E.I.) 10

Groupe africain	Groupe asiatique	Groupe des États d'Europe orientale
E.I. sur la coopération technique et services consultatifs au Liberia	E.I. nommé par le Secrétaire général sur la situation des droits de l'homme en Somalie	
E.I. sur la situation des droits de l'homme au Soudan	E.I. sur le question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté	
E.I. sur la situation des droits de l'homme en Afghanistan		
E.I. sur les politiques d'ajustement structurel et la dette extérieure		

Représentants spéciaux du Secrétaire général (SG) 4

Groupe africain	Groupe asiatique	Groupe des États d'Europe orientale
Représentant spécial du SG sur les enfants dans les conflits armés	Représentant spécial du SG sur la question des défenseurs des droits de l'homme	

1 Données jusqu'au 1er juillet 2004. Il y a aussi 3 Groupes de travail actifs : (1) le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires, (2) le Groupe de travail sur la détention arbitraire, (3) le Groupe de travail d'experts sur les personnes d'ascendance africaine. Chacun de ces groupe se compose de cinq membres provenant des cinq groupes mentionnés ci-dessus.

Rapporteurs spéciaux (R.S.) 23¹

Groupe des États d'Europe occidentale et autres États (4)	Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes (6)
R.S. sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants	R.S. sur le droit à l'éducation
R.S. sur le droit à l'alimentation	R.S. sur la vente d'enfants, prostitution des enfants et pornographie impliquant des enfants
R.S. sur le droit de toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint	R.S. sur la situation des droits de l'homme au Myanmar
R.S. sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires	R.S. sur les droits de l'homme des migrants
R.S. sur la violence contre les femmes, y compris ses causes et ses conséquences	R.S. sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones
	R.S. sur l'indépendance des juges et des avocats

Experts indépendants (E.I.) 10

Groupe des États d'Europe occidentale et autres États	Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes
Groupe des États d'Europe occidentale et autres États E.I. nommé par le Secrétaire général sur la situation des droits de l'homme en Haïti	E.I. sur la situation des droits de l'homme au Tchad
E.I. sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme	E.I. chargé de l'étude sur la violence contre les enfants

Représentants spéciaux du Secrétaire général (SG) 4

Groupe des États d'Europe occidentale et autres États	Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes
Représentant spécial du SG sur la situation des droits de l'homme au Cambodge	
Représentant personnel de la haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme pour Cuba	

Liste des abréviations et sigles

ACM	<i>Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid</i>
AGNU	Assemblée générale des Nations unies
AIV	<i>Adviesraad Internationale Vraagstukken</i> (Conseil consultatif Affaires internationales)
BM	Banque mondiale
CCT	Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants
CEDAW	<i>Convention on the Elimination of Discrimination against Women</i> (Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes)
CEDCF	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CEDR	Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
CDD	Commission du développement durable
CDE	Convention relative aux droits de l'enfant ; Commission des droits de l'enfant
CDH	Commission des droits de l'homme
CMR	Commission des droits de l'homme de l'AIV
COS	Commission de la coopération au développement de l'AIV
CTM	Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille
CVN	Commission des Nations unies de l'AIV
CVV	Commission pour la paix et la sécurité de l'AIV
DCP	Droits civils et politiques
DESC	Droits économiques, sociaux et culturels
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme
ÉU	États-Unis d'Amérique
FMI	Fonds monétaire international
ÉCOSOC	Conseil économique et social des Nations unies
G-77	Groupe de 120 pays en développement
GONGO	ONG sous la tutelle d'un gouvernement
HCDH	Haut commissaire aux droits de l'homme
HURIST	<i>Human Rights Institutional Strengthening programme</i> (du PNUD)
IFI	Institution financière internationale
NU	Nations unies
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques

OHCDH	Office du Haut commissaire aux droits de l'homme
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
SG	Secrétaire général
SGNU	Secrétaire général des Nations unies
UE	Union européenne
UNESCO	<i>(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation)</i> Organisation pour l'enseignement, la science et la culture des Nations unies
UNICEF	<i>(United Nations International Children's Emergency Fund)</i> Fonds des Nations unies pour l'enfance

Avis antérieurs émis par le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) en anglais ou en français

- 1 AN INCLUSIVE EUROPE, *October 1997*
- 2 CONVENTIONAL ARMS CONTROL: urgent need, limited opportunities, *April 1998*
- 3 CAPITAL PUNISHMENT AND HUMAN RIGHTS: recent developments, *April 1998*
- 4 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS AND CULTURAL DIVERSITY, *June 1998*
- 5 AN INCLUSIVE EUROPE II, *November 1998*
- 6 HUMANITARIAN AID: redefining the limits, *November 1998*
- 7 COMMENTS ON THE CRITERIA FOR STRUCTURAL BILATERAL AID, *November 1998*
- 8 ASYLUM INFORMATION AND THE EUROPEAN UNION, *July 1999*
- 9 TOWARDS CALMER WATERS: a report on relations between Turkey and the European Union, *July 1999*
- 10 DEVELOPMENTS IN THE INTERNATIONAL SECURITY SITUATION IN THE 1990s: from unsafe security to unsecured safety, *September 1999*
- 11 THE FUNCTIONING OF THE UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *September 1999*
- 12 LA CIG 2000, ET APRÈS ? VERS UNE UNION EUROPÉENNE À TRENTE ÉTATS MEMBRES, *janvier 2000*
- 13 HUMANITARIAN INTERVENTION, *April 2000* *
- 14 KEY LESSONS FROM THE FINANCIAL CRISES OF 1997 AND 1998, *April 2000*
- 15 A EUROPEAN CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS?, *May 2000*
- 16 DEFENCE RESEARCH AND PARLIAMENTARY SCRUTINY, *December 2000*
- 17 AFRICA'S STRUGGLE: security, stability and development, *January 2001*
- 18 VIOLENCE AGAINST WOMEN: legal developments, *February 2001*
- 19 A MULTI-TIERED EUROPE: the relationship between the European Union and subnational authorities, *April 2001*
- 20 EUROPEAN MILITARY-INDUSTRIAL COOPERATION, *May 2001*

* Issued jointly by the Advisory Council on International Affairs (AIV) and the Advisory Committee on Issues of Public International Law (CAVV).

- 21 ENREGISTREMENT DES COMMUNAUTÉS DE RELIGION OU DE CONVICTION, *juin 2001*
- 22 LA CONFÉRENCE MONDIALE CONTRE LE RACISME ET LE PROBLÈME DE LA RÉPARATION, *juin 2001*
- 23 COMMENTARY ON THE 2001 MEMORANDUM ON HUMAN RIGHTS POLICY, *September 2001*
- 24 A CONVENTION, OR CONVENTIONAL PREPARATIONS?: the European Union and the IGC 2004, *November 2001*
- 25 INTEGRATION OF GENDER EQUALITY: a matter of responsibility, commitment and quality, *January 2002*
- 26 LES PAYS-BAS ET L'ORGANISATION POUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE : rôle et orientations, *mai 2002*
- 27 JETER UN PONT ENTRE LES CITOYENS ET BRUXELLES : plus de légitimité et de dynamisme pour l'Union Européenne, *mai 2002*
- 28 AN ANALYSIS OF THE US MISSILE DEFENCE PLANS: pros and cons of striving for invulnerability, *August 2002*
- 29 CROISSANCE EN FAVEUR DES PAUVRES « PRO-POOR GROWTH » DANS LES PAYS PARTENAIRES BILATÉRAUX D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE : une analyse des stratégies de lutte contre la pauvreté, *janvier 2003*
- 30 UNE APPROCHE DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT FONDÉE SUR LES DROITS DE L'HOMME, *avril 2003*
- 31 MILITARY COOPERATION IN EUROPE: possibilities and limitations, *April 2003*
- 32 BRIDGING THE GAP BETWEEN CITIZENS AND BRUSSELS: towards greater legitimacy and effectiveness for the European Union, *April 2003*
- 33 THE COUNCIL OF EUROPE: less can be more, *October 2003*
- 34 THE NETHERLANDS AND CRISIS MANAGEMENT: three issues of current interest, *March 2004*

Advisory letters issued by the Advisory Council on International Affairs

The enlargement of the European Union, *10 December 1997*

The UN Committee against Torture, *13 July 1999*

The Charter of Fundamental Rights, *9 November 2000*

The Dutch presidency of the EU in 2004, *15 May 2003**

The results of the Convention on the Future of Europe, *28 August 2003*

From internal to external borders. Recommendations for developing a common European asylum and immigration policy by 2009, *12 March 2004*

* Joint report by the Advisory Council on International Affairs (AIV) and the Advisory Committee on Aliens Affairs (ACVZ).