



## **Les droits économiques, sociaux et culturels Un défi pour la paix et le développement dans un monde globalisé**



*Porto Alegre, Forum Social Mondial 2002*

N°4

Série « Etudes sur les droits économiques, sociaux et culturels »  
Mars 2002



## Table des matières

---

### **Introduction**

par **Willy PEIRENS**, Président de Social Alert International

### **Chapitre I: Contexte général – évolution et perspectives**

par **Koen DEFETTER**, Professeur - Université de Maastricht (Pays-Bas) / expert sur les droits économiques, sociaux et culturels

### **Chapitre II: Les institutions internationales et intergouvernementales**

par **Jean Saldanha**, Directeur du Département Asie - Pax Christi International (PCI).

*La Commission des droits de l'homme des Nations Unies : son fonctionnement*

par **Béatrice FAUCHERE**, représentante permanente de la Confédération mondiale du travail (CMT) auprès des Nations Unies à Genève. Présentation sur l'organisation internationale du travail -OIT-

par **Marie DENNIS**, représentante permanente de Pax Christi International auprès des Nations Unies, Présentation sur les institutions de Bretton Woods

### **Chapitre III : Genèse et évolution des ONGs des droits de l'homme : d'une perspective centrée sur les droits civils et politiques à un accent croissant sur les droits économiques, sociaux et culturels**

par **Eric SOTTAS**, Directeur de l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT)

### **Chapitre IV : Social Alert, notre vision des droits économiques, sociaux et culturels et notre réponse en tant que coalition**

par **Isabelle HOFERLIN**, Coordinatrice de Social Alert International

### **Chapitre V : Défendre le droit au travail et des travailleurs : l'expérience singulière du réseau « normes » de la CMT**

par **Claude AKPOKAVIE**, Responsable de la commission « Normes internationales du travail » à la Confédération mondiale du travail -CMT-

### **Chapitre VI : La campagne « Vêtements Propres »: comment défendre les droits économiques et sociaux face à des acteurs transnationaux ?**

par **Frieda De KONINCK**, Service éducation de Wereld Solidariteit/Solidarité mondiale (WSM), coordinatrice de la campagne « Vêtements propres » en Belgique (FL)

### **Annexes :**

#### **Annexe 1. Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels**

#### **Annexe 2. Protocole facultatif au Pacte**

#### **Annexe 3. Liste des ratifications du Pacte par pays**



## Introduction

par **Willy PEIRENS**, Président de Social Alert International

**L**a mondialisation est porteuse d'énormes possibilités mais pourtant, elle exclut des milliers de personnes.

Notre planète a la capacité de nourrir tous les habitants qu'elle abrite et, malheureusement, des milliers d'enfants meurent chaque année de causes liées à la pauvreté et à l'exclusion. Les connaissances technologiques permettent de sauver des vies et d'endiguer des épidémies aujourd'hui bien connues et toutefois, des milliers de femmes accouchent chaque année sans l'aide de personnel médical et des maladies simples continuent de décimer des villages entiers. En outre, alors que tant de gens font face à des besoins non couverts et qu'il faudrait tout mettre en œuvre pour les aider, des milliers de personnes n'ont pas d'emploi ou vivent des activités peu productives appartenant au monde de la débrouille.

C'est en 1997 que notre coalition sur les droits économiques, sociaux et culturels a surgi. Le défi était double : d'une part, travailler ensemble, et d'autre part, définir un programme d'action capable d'être le point d'intersection entre les campagnes de toutes les organisations fondatrices. Car l'idée à la base de notre coalition résidait bien à ce niveau : définir des actions permettant de renforcer ce que chacune ces organisations développait. En somme, être le point d'intersection et un appui à leur travail respectif pour assurer de véritables changements dans un monde si injuste et inégal. C'est en tant qu'instrument capable de lancer des signaux d'alarme que la coalition s'est matérialisée, d'où le choix du nom : Social Alert (Alerte Sociale).

Pour Pax Christi International (PCI), la Confédération mondiale du travail (CMT), la Jeunesse Ouvrière Chrétienne Internationale (JOCI), le Mouvement mondial des travailleurs chrétiens (MMTC) et Solidarité mondiale (WSM), le moment est venu de réfléchir une fois de plus avec leurs partenaires respectifs et avec d'autres acteurs impliqués au niveau de la défense et de la promotion des droits économiques, sociaux et culturels sur une stratégie de long terme.

Cette publication sert de document d'appui à la Conférence : « Les droits économiques, sociaux et culturels. Un défi pour la paix et le développement dans un monde globalisé », qui se tiendra au domaine de Ter Nood (Overijse, Belgique) du 11 au 15 mars 2002. Le premier chapitre dresse un bilan sur les droits économiques, sociaux et culturels en reprenant leur évolution et en réfléchissant sur les perspectives d'une approche centrée sur ceux-ci. Il est suivi d'une réflexion de la part d'experts issus d'organisations liées directement à notre coalition sur le rôle des institutions internationales dans la défense de ces droits. Eric Sottas, directeur de l'Organisation mondiale contre la torture, poursuit le débat en réfléchissant sur la genèse et la configuration actuelle du monde des ONG liées aux droits humains. Dans le chapitre IV, la coordinatrice de Social Alert intègre notre propre vision

de ces droits et explique comment et pourquoi la coalition a surgi. Cet article est suivi d'un document de la Confédération mondiale du travail, qui au travers de sa commission mondiale des normes et des droits humains, a développé depuis plusieurs années une approche et une réflexion critique sur les droits humains. Finalement, le dernier chapitre est un apport concret d'une des organisations amplement promues par Solidarité mondiale, à savoir la campagne « vêtements propres ». L'article présenté fait référence à la façon dont a été menée cette campagne et d'interpeller des acteurs non étatiques, dans ce cas les entreprises transnationales du secteur de l'habillement.

Dans ces différents apports écrits, le lecteur pourra découvrir notre raison d'être, notre vision des droits économiques, sociaux et culturels et notre approche des réponses à apporter. Bien entendu, ces interventions ont pour objectif de contribuer à ouvrir le débat, de manière à chercher ensemble des pistes permettant de renforcer une action nationale, régionale et internationale sur ces droits qui sont largement bafoués dans le monde entier. L'objectif ultime étant en fin de compte d'être plus efficaces dans notre action et de mieux répondre ensemble aux défis que représentent la pauvreté, l'exclusion sociale et les nombreuses violations de la dignité humaine.

Avant de terminer cette introduction nous souhaitons exprimer nos plus sincères remerciements aux personnes qui ont participé à la rédaction de ce document, tant aux auteurs des articles que du secrétariat et des traductrices qui ont collaboré avec Social Alert ☺

## Chapitre I: Contexte général – évolution et perspectives

### Les droits sociaux, économiques et culturels et la mondialisation

par **Koen DEFETYTER**, Professeur - Université de Maastricht (Pays-Bas)  
Expert sur les droits économiques, sociaux et culturels

#### ***Introduction***

La Déclaration universelle des droits de l'homme reprend, d'une part, les droits civils et politiques et, d'autre part, les droits économiques, sociaux et culturels. Cependant, ces deux groupes de droits furent séparés quand le Pacte international sur les droits de l'homme fut adopté en 1996.

Les raisons de cette séparation étaient à la fois politiques et légales.

Pendant la Guerre Froide, chaque bloc avait sa série de droits favoris. Le bloc de l'Ouest prônait la liberté et la démocratie. Le bloc de l'Est favorisait la redistribution des richesses dans un but social.

L'argument légal était que la nature de ces deux séries de droits était différente. Les droits politiques et civils étaient négatifs dans la mesure où ils exigeaient que l'Etat s'abstienne de poser certains actes (Il ne devrait torturer personne). Les droits économiques, sociaux et culturels exigeaient l'intervention de l'Etat (l'Etat devrait fournir des écoles). Les droits civils et politiques impliquaient des obligations immédiates (ils ne coûtaient rien). A l'inverse, les droits économiques, sociaux et culturels étaient sujets à une mise en place progressive. Ils pouvaient seulement être appliqués dans les limites des ressources mises à la disposition par le pays concerné. Les droits civils et politiques, contrairement aux droits économiques, sociaux et culturels, pouvaient faire l'objet d'un recours en justice. Ainsi, l'instauration d'une procédure d'introduction de plaintes individuelles au niveau international était-elle tout à fait justifiée. Les droits économiques, sociaux et culturels, en revanche, ne pouvaient faire l'objet de poursuites judiciaires. Tout ce que l'on pouvait exiger des Etats, c'était qu'ils répondent aux questions importantes d'un Comité international, sur les progrès réalisés. Cette situation justifie la décision prise le 16 décembre 1966, après des dizaines d'années de lutte idéologique, de créer deux traités indépendants : le Pacte international des droits civils et politiques, aménagé d'un Protocole facultatif qui prévoyait une procédure d'introduction de plaintes individuelles et le Traité international sur les droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) qui comprenait uniquement une procédure de rapport à l'Etat.

Rétrospectivement, il semble évident que la séparation de ces deux séries de droits était une erreur et la législation internationale en matière de droits de l'homme essaie toujours d'y parfaire.

Cette décision était une erreur qui a entravé la procédure de recherche d'un consensus sérieux sur les droits de l'homme au cours de la Guerre Froide. Les droits de l'homme ont été violés à maintes reprises à l'Est et à l'Ouest pour des raisons de politique étrangère. Cet héritage de politisation pèse aujourd'hui lourd sur les relations entre le Nord et le Sud. Les gouvernements du Tiers Monde se montrent toujours très méfiants envers les problèmes

de droits de l'homme exprimés par les gouvernements du Nord, qui leur évoque des priorités mal cachées au niveau économique et de la sécurité.

Le mouvement des droits de l'homme au niveau non gouvernemental, qui s'est d'abord développé à l'Ouest, se centrait presque exclusivement sur les droits civils et politiques. Par conséquent, il a contribué à la diffusion de l'idée selon laquelle seule cette série des droits de l'homme était importante. Les organisations non gouvernementales indépendantes de l'Est vivaient une existence semblable à celle du *Troisième Homme*<sup>1</sup>.

La séparation des deux groupes de droits a largement favorisé le retard pris dans l'intégration des droits de l'homme dans le cadre du développement. Les avocats spécialisés dans la problématique des droits de l'homme étaient indifférents aux problèmes de développement. En effet, ils insistaient sur le respect des droits civils et politiques, indépendamment du niveau de développement d'un pays.

De nos jours, on s'accorde à dire que les deux séries de droits nécessitent à la fois l'abstention et l'intervention de l'Etat. La fourniture par l'Etat des ressources nécessaires au respect des droits de l'homme dépend de la nature de l'obligation, peu importe qu'il s'agisse de droits civil, culturel, économique, politique ou social. Mettre en place un système judiciaire qui assurerait les droits des défendeurs, nécessite un certain investissement. Détruire une maison dans un quartier pauvre ne requiert rien.

Cette séparation s'est aussi soldée par un système de contrôle peu adéquat des droits économiques, sociaux et culturels au niveau international,. Le débat sur l'adoption d'un Protocole facultatif au PIDESC qui permettrait l'établissement d'une procédure d'introduction de plaintes individuelles s'éternise<sup>2</sup>, même s'il est communément admis de nos jours, que certains aspects des droits économiques, sociaux et culturels peuvent faire l'objet de poursuites judiciaires.

Au sein des Nations Unies, le fossé séparant les deux séries de droits est à présent comblé. La Déclaration des Nations Unies sur le Droit au Développement envisage le développement comme la réalisation de tous les droits de l'homme. Les droits de l'homme sont indivisibles et interdépendants. Ils doivent « bénéficier d'une attention égale »<sup>3</sup>. La déclaration finale de la Conférence mondiale de Vienne sur les droits de l'homme a confirmé que la communauté internationale « doit traiter des droits de l'homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant une égale valeur »<sup>4</sup>.

Parallèlement, l'Organisation internationale du travail(OIT) a élaboré son propre système de contrôle mettant surtout l'accent sur un groupe de droits économiques, sociaux et culturels, à savoir les droits du travail. Le système de contrôle se compose d'une procédure de rapport à l'Etat mais aussi d'une procédure d'introduction de plaintes qui permet ainsi aux organisations représentant les employeurs et les travailleurs de faire part de toute violation d'une convention de l'OIT. Le 18 juin 1998, l'OIT a adopté la Déclaration sur les principes fondamentaux et les droits au travail et a identifié un certain nombre de droits comme étant son cheval de bataille : la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit aux négociations salariales collectives, l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire, l'abolition effective du travail des enfants et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi. D'après la Déclaration, tous les membres de l'OIT, même s'ils n'ont pas ratifié les Conventions importantes ont pour obligation, en raison de leur appartenance à l'organisation, de respecter,

<sup>1</sup> Dans le classique du cinéma « Le Troisième Homme », Orson Welles surgit seulement des égouts viennois pendant la nuit.

<sup>2</sup> Pour le texte du Protocole facultatif du PIDESC, voir doc ONU. E/CN.4/1997/105 (18 décembre 1996).

<sup>3</sup> Article 6, par. 2 Déclaration de ONU sur le Droit au développement (4 décembre 1986).

<sup>4</sup> Part I, par. 5 Déclaration de Vienne et Programme d'Action (25 juin 1993)

promouvoir et appliquer, de bonne foi, et conformément à la Constitution de l'OIT, les principes concernant ces droits.

## ***1. La nature légale des droits économiques, sociaux et culturels***

Il serait peut-être nécessaire de clarifier les obligations qu'impliquent<sup>5</sup> les droits économiques, sociaux et culturels en prenant comme point de départ le PIDESC. Dans ce pacte, les individus ont des droits<sup>6</sup> et les Etats doivent faire face à des obligations. Habituellement, on fait la distinction entre trois obligations différentes de l'Etat : respecter, protéger et appliquer les droits économiques, sociaux et culturels.

En vertu de la première obligation, l'Etat ne peut pas priver quelqu'un d'un droit dont il ou elle jouit déjà. On est face à cette situation lorsque l'Etat détruit des habitations afin de raser un bidonville ou lorsqu'il exproprie des terres qui représentent une source de nourriture pour une famille. En pratique, la plupart des conflits liés au respect des droits économiques, sociaux et culturels ne se fondent pas seulement sur le fait de savoir si l'Etat avait une raison valable de détruire cette habitation ou de priver ces personnes d'un accès à la nourriture mais bien sur la compensation. Une habitation ou des terres de même qualité ont-elles été attribuées ou si cela était impossible, les victimes ont été dûment dédommagées ?

En vertu de la deuxième obligation, l'Etat est tenu d'empêcher un tiers de priver un de ses citoyens des droits préalablement acquis. Si une société privée n'assure pas des conditions de travail décentes à ses employés, l'Etat est dans l'obligation de protéger les travailleurs en sanctionnant cette société. Aux termes du Pacte international, lorsque l'Etat ne remplit pas ce rôle, il est responsable.

En vertu de la troisième obligation, l'Etat doit s'assurer progressivement que toutes les personnes résidant sur son territoire jouissent de ces droits. Le gouvernement est tenu de prendre les mesures qui s'imposent pour garantir la sécurité alimentaire de tous ses citoyens. Il doit essayer de faire en sorte que l'enseignement secondaire soit gratuit pour tout le monde. Le taux de mortalité infantile doit diminuer. Le gouvernement doit élaborer un plan, avec des points de référence, indiquant les progrès qu'il est prêt à réaliser au cours d'une période bien déterminée, et permettant l'évaluation des progrès déjà réalisés. Il est tenu d'établir des conditions donnant à la population la possibilité de faire valoir leurs droits.

Les obligations de mise en application progressive de ces droits permettent au gouvernement de choisir les mesures à adopter pour atteindre ses objectifs, tout en gardant un minimum de discrétion. Il existe peut-être différentes façons de mettre en place cette application progressive. De plus, la meilleure stratégie n'est sans doute pas évidente et fait souvent l'objet de discussions entre les partis de la majorité et ceux de l'opposition ou entre le gouvernement et les ONGs.

---

<sup>5</sup> Ex. voir les principes du Limbourg sur la mise en place du PIDESC et les lignes directrices de Maastricht sur la violation des droits économiques, sociaux et culturels. Voir Commission internationale des juristes (1997), Economic, social and cultural rights. A compilation of essential documents. Geneva: ICJ, 63-78, 79-91. A propos des lignes directrices de Maastricht, voir aussi Van Boven, T., Flinterman, C., Westendorp, I. (Eds.) (1998), The Maastricht Guidelines on violations of economic, social and cultural rights. Utrecht: SIM, 228 p. Comparer par. 26-36 la Déclaration de Quito sur l'application et la mise en oeuvre des droits économiques, sociaux et culturels (24 juillet 1998), adoptée par une coalition impressionnante d'ONGs latino-américaines et de la région des Caraïbes défendant les droits de l'homme et le développement.

<sup>6</sup> Il y a une exception : les gens ont droit à l'autodétermination dans le PIDESC

Cependant, dans certains cas, la mise en application progressive des obligations peut se révéler être une arme à double tranchant. En effet, la mise en application progressive signifie aller de l'avant. Faire marche arrière est donc problématique. Si l'obligation consistait à instaurer progressivement un enseignement secondaire gratuit, augmenter les frais de scolarité serait, de prime abord, une violation. Toutefois, le taux d'inflation pourrait justifier cette décision. Toute augmentation étrangère à l'inflation serait difficile à justifier. Quoiqu'il en soit, c'est à l'Etat que revient la lourde tâche de montrer que sa politique est conforme à l'obligation de mise en application progressive. Une approche des droits économiques, sociaux et culturels sort la politique en matière d'éducation du contexte purement politique.

Comme on l'a déjà fait remarquer, les obligations de mise en application progressive se transforment en instruments puissants lorsqu'elles sont combinées à l'interdiction de discrimination. Quel que soit le niveau auquel les droits économiques, sociaux et culturels sont garantis, à ce stade, aucune discrimination ne devrait exister. Les énormes disparités présentes au niveau régional en matière de distribution des soins de santé représentent un problème considérable. S'il faut choisir entre construire un hôpital universitaire dans la capitale ou permettre aux habitants des régions rurales isolées de bénéficier des soins de santé de base, le principe de non-discrimination pencherait en faveur du second.

L'obligation de mise en application progressive ne s'applique pas à tous les droits repris dans le PIDESC. Certains droits impliquent des obligations immédiates inconditionnelles comme, par exemple, le droit à l'enseignement primaire et à la liberté de création de syndicats. L'accès à l'enseignement primaire est une condition préalable à la réalisation de tous les autres droits économiques, sociaux et culturels. La liberté de création d'un syndicat ne requiert pas l'intervention de l'Etat, un syndicat est un organisme mis sur pied par des personnes étrangères au gouvernement que le ce dernier doit respecter.

En outre, un débat est lancé afin de savoir si tous les droits économiques, sociaux et culturels n'impliquent pas des obligations intrinsèques pour assurer immédiatement un niveau de respect minimum de chacun de ces droits<sup>7</sup>.

Enfin, lorsqu'une situation d'urgence se présente, telle qu'un conflit armé ou une catastrophe naturelle, l'Etat a l'obligation de fournir des produits élémentaires de survie à la population<sup>8</sup>. La famine ne devrait pas être utilisée comme un instrument de guerre. Si l'Etat est dans l'incapacité de fournir ces produits, il devrait alors permettre à des organisations humanitaires internationales impartiales d'apporter leur aide.

Le PIDESC considère que l'Etat a des obligations. Les approches actuelles sur le développement le désignent aussi comme le premier acteur responsable du développement. Toutefois, ce que l'approche sur les droits

<sup>7</sup> Le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels affirme que "un Etat partie dans lequel, par exemple, nombreuses sont les personnes qui manquent de l'essentiel, qu'il s'agisse de nourriture, de soins de santé primaires, de logement ou d'enseignement, est un Etat qui, à première vue, néglige les obligations qui lui incombent en vertu du Pacte". Voir Comité de l'ONU sur le développement des droits économiques, sociaux et culturels, Commentaire Général No. 3 (1990), doc. De l'ONU E/1991/23, Annexe III, par. 10

<sup>8</sup> Même en l'absence de paix, le Pacte précise que l'Etat ne peut soumettre les droits économiques, sociaux et culturels qu'aux limitations établies par la loi, dans la seule mesure compatible avec la nature de ces droits et exclusivement en vue de favoriser le bien-être général dans une société démocratique.(voir Article 4, PIDESC). Si l'Etat fait davantage preuve d'un manque de capacité que d'un manque de volonté politique face à la violation des droits économiques, sociaux et culturels, il est peut-être nécessaire de renforcer l'Etat. Lorsque les institutions étatiques ont été abandonnées et que l'Etat s'est presque désintgré, sa reconstruction est probablement la meilleure chose à faire pour faire des progrès dans la mise en application des DESC. Quoiqu'il en soit, une approche basée sur les DESC dans le cadre du développement exige que des actions visant à soulager les besoins urgents des personnes abandonnées par l'Etat et que celles-ci soient combinées aux actions politiques menées vis-à-vis de l'Etat. Par ailleurs, il est nécessaire d'insister sur le fait que l'Etat doit prendre ses responsabilités légales ou prouver de façon convaincante son incapacité à le faire.

économiques, sociaux et culturels ajoute, c'est que le développement n'est pas seulement un objectif que l'Etat doit atteindre mais bien un droit dont celui-ci doit garantir la mise oeuvre pour chaque individu. L'approche des droits donne aux individus les instruments nécessaires pour rendre l'Etat responsable de l'accomplissement de sa mission de développement. Du point de vue de l'Etat, ratifier le PIDESC a des conséquences puisqu'il est légalement tenu de consacrer prioritairement ses ressources à la mise en application des droits économiques, sociaux et culturels.

Cette approche vise à ce que l'on donne aux personnes à un niveau local les moyens de se faire entendre. Elle contribue à conscientiser et informer les communautés sur le fait que (certaines) politiques du gouvernement qui les désavantagent ne doivent pas nécessairement être interprétées comme des preuves du manque d'influence politique de la communauté. Ces politiques peuvent être contestées sur base des normes universelles qui réglementent les actions du gouvernement dans le domaine du développement. L'approche basée sur ces droits revêt donc une importance toute particulière pour les organisations non-gouvernementales spécialisées dans la problématique du développement et qui luttent pour l'indépendance des communautés marginales ou exercent un lobbying politique afin d'améliorer les performances de l'Etat en matière de développement.

Cette approche exige la création de coalitions entre les organisations communautaires, les organisations de développement centrées sur le bien-être social, les syndicats et les organisations de défense des droits de l'homme. Chacune de ces organisations a des capacités spécifiques devant être combinées afin de rendre l'approche efficace. Les organisations de défense des droits de l'homme sont spécialisées dans les stratégies basées sur l'étude de cas individuels. Les syndicats sont, quant à eux, accoutumés à des actions collectives. Les ONGs traditionnelles centrées sur le développement évaluent généralement l'impact social des politiques économiques gouvernementales. Le travail de tous les différents types d'organisations devra se fonder sur les besoins réels de la communauté, qui seront identifiés par les organisations elles-même. Une approche de développement qui reconnaît les DESC ne peut pas fonctionner si les différents types d'organisations travaillent en solitaire.

Dans la majorité des cas, les instruments employés pour s'assurer de la responsabilité de l'Etat sont mieux utilisés au niveau national, mais comme on l'a déjà fait remarquer, des opportunités peuvent aussi se présenter aux niveaux régional et international. La nature et l'efficacité de ces instruments dépendent de la nature invoquée par l'obligation ESC. Le recours à la justice internationale est une stratégie utile chaque fois que l'on prétend que l'obligation immédiate ESC a été violée. Ces obligations contraignent l'Etat à respecter les droits économiques sociaux et culturels dans des domaines tels que l'enseignement primaire, le droit de constituer un syndicat, le principe de non-discrimination et de non-rétrogradation. Même lorsque le PIDESC n'est pas directement applicable au système légal du pays, la législation nationale peut fournir des solutions légales. Les constitutions nationales comprennent souvent les droits économiques, sociaux et culturels. La grande majorité des systèmes légaux contiennent des règles et des procédures relatives aux problèmes comme l'expropriation, la destruction d'habitations, l'accès aux terres cultivables et à l'éducation. Des juges indépendants peuvent se montrer désireux d'interpréter ces dispositions à la lumière des droits de l'homme reconnus au niveau international. Parfois, le recours à la plainte contre une violation des droits économiques, sociaux et culturels au niveau de l'administration locale ou nationale peut rendre superflue une stratégie basée sur les poursuites judiciaires. Bien sûr, des cas individuels de violation des droits économiques, sociaux et culturels peuvent aussi être utilisées en dehors du contexte judiciaire, par exemple afin d'illustrer les campagnes relatives au pouvoir de lobbying exercé contre les autorités gouvernementales ou lors de campagnes de sensibilisation.

La plupart des affaires devront être défendues devant les différentes branches de l'Etat au niveau national. De temps à autre, il peut s'avérer utile de porter l'affaire devant une juridiction d'un niveau supérieur. Les procédures au niveau régional et international prennent énormément de temps. Elles ont aussi tendance à être très coûteuses et n'apportent que des réparations limitées aux demandeurs. Il est donc nécessaire de bien sélectionner les cas. Ceux-ci ont des répercussions qui vont bien au-delà des implications personnelles pour la victime ou revêtent une valeur pratique ou symbolique dépassant les frontières de l'Etat. Aussi, ces cas sont-ils les candidats idéaux pour être soumis à l'examen des mécanismes internationaux. Il faut aussi que ces cas puissent être gagnés.

Les obligations de mise en pratique progressive des droits économiques, sociaux et culturels peuvent exiger une approche plus familière aux ONGs centrées sur le développement qu'à celles qui défendent les droits de l'homme. Le PIDESC reconnaît que les obligations de mise en application progressive dépendent de la disponibilité des ressources. Les gouvernements s'empressent d'affirmer qu'étant donné les contraintes budgétaires, seuls de petits progrès peuvent être accomplis. Afin de juger de la véracité de cette affirmation, une analyse budgétaire qui ne s'arrête pas aux chiffres donnés par le produit intérieur du pays doit être menée. Il faut évaluer la proportion du budget consacrée à la mise en application des droits économiques, sociaux et culturels par rapport aux autres dépenses (y compris celles qui n'ont aucun lien avec le développement). Cette évaluation doit se faire au cours d'une période assez longue et représentative puisque le temps, mais aussi la tendance des investissements, sont des facteurs importants pour pouvoir déterminer si des progrès ont été enregistrés ou pas.

Les organisations non-gouvernementales travaillant dans ce secteur ont pris soin d'identifier les indicateurs de performance. Ces indicateurs sont devenus d'autant plus importants que, d'une part, il est de plus en plus évident que tous les droits économiques, sociaux et culturels contiennent une partie centrale qui ne permet aucune dérogation, peu importe les ressources disponibles. D'autre part, on peut soutenir qu'une liste d'indicateurs n'est pas vraiment nécessaire, pour autant que l'on puisse déterminer préalablement le degré de réalisation de ce droit. Il revient alors au gouvernement de prouver que cette prévision peut être démentie par de plus amples informations.

## **2. L'impact de la mondialisation**

Le PIDESC confie à l'Etat la responsabilité de mettre en application ces droits pour les personnes qui vivent sur son territoire. Toutefois, le PIDESC reconnaît aussi le rôle potentiel joué par l'action internationale. Lorsque le Pacte parle de la nécessité pour l'Etat de faire un pas en avant vers la mise en application de ces droits, le Pacte fait allusion à des progrès qui sont rendus possibles « par l'assistance et la coopération internationales »<sup>9</sup>. Le Conseil Economique et Social peut « porter à l'attention des autres organes des Nations Unies, leurs organes subsidiaires et institutions spécialisées intéressées toute question que soulèvent des rapports de l'Etat », alors qu'une assistance technique contribue très certainement à la mise en œuvre effective et progressive du Pacte<sup>10</sup>. L'action internationale menée pour la mise en application des DESC comprend des méthodes telles que « la conclusion de conventions, l'adoption de recommandations, la fourniture d'une assistance technique et l'organisation (...) de réunions régionales et de réunions techniques<sup>11</sup> ».

<sup>9</sup> Art. 2, par. 1, PIDESC. Voir aussi Article 11, PIDESC

<sup>10</sup> Art. 22, PIDESC. Voir aussi Le comité de l'ONU sur les droits économiques, sociaux et culturels. Commentaire Général No. 2 (1990), ONU doc. E/1990/23, Annexe III.

<sup>11</sup> Art. 23, PIDESC.

Le Pacte ne contient aucune obligation légale contraignant les Etats tiers à s'engager dans une coopération internationale ou à mettre en application les droits économiques, sociaux et culturels à l'étranger. De même, les obligations légales des organisations intergouvernementales (comme les institutions financières internationales) ou les acteurs privés (comme les entreprises) sont absentes du texte.

### a) L'Etat, les institutions financières internationales et l'OMC

Les points de vue diffèrent largement lorsque l'on tente de déterminer dans quelle mesure la mondialisation a affecté la capacité de l'Etat à assurer les droits économiques, sociaux et culturels. Le Rapport 2000 de la CNUCED sur les pays les moins avancés fait remarquer que «les procédures d'accumulation centrale et budgétaire des pays les moins avancés sont plus dominées par des ressources extérieures que par des ressources intérieures »<sup>12</sup>. Un article récent de l'UNESCO sur l'éducation offre l'analyse suivante :

La mondialisation de l'activité économique et technologique gagne du terrain dans d'autres domaines, prenant ainsi des dimensions politiques et socioculturelles. L'un des phénomènes les plus marquants de ces dix dernières années est la décentralisation des pouvoirs de l'Etat et de son rôle moins actif d'Etat providence. Le besoin pour l'Etat de se définir entre les liens, forts et contradictoires, qui unissent décentralisation/ privatisation et internationalisation aggrave sérieusement la situation vulnérable des PMA dans les domaines économiques et technologiques. Le retrait progressif et dramatique de l'Etat dans le secteur social a des répercussions considérables sur le développement socio-économique, car ce retrait n'est pas accompagné d'une structure politique et juridique appropriée qui puisse garantir l'accès de la qualité des services aux pauvres et aux populations marginalisées. Voir UNESCO (2000), Education pour tous et développement durable dans les PMA », p.9.

Au cours de l'été 1999, Katarina Tomasevski, la Rapporteuse spéciale de la Commission des Nations Unies sur le droit à l'éducation, s'est rendue en Ouganda sur invitation du gouvernement<sup>13</sup>. Elle a découvert que la dette abyssale – contractée principalement auprès de la Banque Mondiale, principal créancier de l'Ouganda, - , entravait l'affectation des ressources disponibles au droit à l'éducation. Lorsque l'Ouganda a dû faire un choix entre ses obligations légales, à savoir la mise en oeuvre de l'enseignement primaire pour tous ou le remboursement de la dette, le gouvernement a donné la priorité à la seconde. Les deux types d'obligations pointaient dans des directions diamétralement opposées : le remboursement de la dette se faisant aux dépens des subventions gouvernementales destinées à l'éducation et les obligations reprises dans les droits de l'homme exigeait qu'ils augmentent ces subventions. La Rapporteuse spéciale a commenté avec optimisme la possibilité d'un autre allégement de la dette de l'Ouganda et l'augmentation de l'aide internationale pour investir les fonds récupérés grâce à celui-ci dans un système scolaire de meilleure qualité et accessible aux enfants et aux jeunes ougandais<sup>14</sup>. Elle a conseillé que « l'évaluation de l'impact des droits de l'homme soit institutionnalisée afin

<sup>12</sup> Traduction libre

<sup>13</sup> Le rapport de Tomasevskion sur sa mission en Ouganda figure sous la référence de l'ONU E/CN.4/2000/6/Add. 1 (9 août 1999). La Rapporteuse spéciale de l'ONU sur le droit à l'éducation a entamé un dialogue avec la Banque Mondiale, qui exige une "bonne dose de patience" (voir "the Rapporteur's latest report on the right to education: UN doc. E/CN.4/2001/52, par. 32).

<sup>14</sup> L'Ouganda fut l'un des premiers pays à recevoir de l'aide grâce à l'Initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) du FMI et de la Banque Mondiale. Le pays a ensuite été qualifié pour recevoir une aide supplémentaire sous l'Initiative PPTE améliorée. L'allégement du service de sa dette est donc passé de \$40 millions à \$80 millions. Voir OXFAM, "Outcome of the IMF/World Bank September 1999 Annual meetings (Oxfam policy papers, October 1999), disponible sur [www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk). Pour obtenir un résumé de l'Initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés, consulter K. De Feyter (2001), World Development Law, Antwerp: Intersentia, 276-278.

d'identifier les facteurs internationaux entravant ou facilitant l'accès à l'éducation et donc clarifier ainsi l'impact de l'allègement international de la dette et des politiques d'ajustement structurel »<sup>15</sup>.

Les Institutions financières internationales (IFIs) sont des institution spécialisées des Nations Unies. Elles sont donc obligées, par définition, de respecter les objectifs en matière de coopération économique et sociale internationale, qui sont stipulés dans la Charte des Nations Unies<sup>16</sup>, y compris les droits de l'homme. Elles ont donc le devoir de ne pas contribuer aux violations des droits de l'homme. Tout autre devoir ayant un rapport avec les droits de l'homme doit être examiné à la lumière et des documents politiques internes ou des documents constitutifs des institutions.

La Banque mondiale s'est en quelque sorte attaquée aux problèmes des droits de l'homme en adoptant des règles internes qui lient son personnel. Ces règles internes comprennent des directives, des politiques de fonctionnement ainsi que des procédures bancaires. Les principaux droits de l'homme en rapport avec les instruments internes de la Banque mondiale sont les normes : OD 4.00 sur les Evaluations environnementales, OD 4.15 sur la Réduction de la pauvreté, OD 4.10 sur les Peuples autochtones, OD 4.30 sur la Réinstallation et OP 4.20 sur la Participation homme-femme au développement. Depuis 1993, le panel d'inspection contrôle le respect, par le personnel, des règles internes de la Banque mondiale. Le Fonds monétaire international (FMI) doit encore déterminer la place des droits de l'homme en son sein. Le Fonds vient seulement de réaliser récemment que l'impact social de ses interventions doit être pris en considération, mais il n'utilise pas le langage des droits sociaux pour soutenir ce changement de position. Toutefois, l'intervention du FMI en matière de réduction de la pauvreté accroît de façon considérable l'importance des DESC par rapport à son travail.

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) ne fait pas partie du système des Nations Unies. L'accord qui a vu naître l'OMC (le 15 avril 1994) ne fait aucune référence aux droits de l'homme.

Dans l'article XX de l'Accord Général sur les Tarifs douaniers et le Commerce (GATT, 30 octobre 1947), qui est à présent annexé à l'accord de l'OMC, contient quelques références aux problèmes liés aux droits de l'homme. La disposition traite des exceptions générales aux règles de base de l'OMC. La plus évidente est l'interdiction du travail en prison mais les commentateurs ont aussi essayé de trouver d'autres références aux droits de l'homme dans d'autres parties de l'article XX du GATT. Il y eut de vives discussions sur le fait que la référence faite à la protection de la moralité publique pouvait comprendre l'inquiétude de l'opinion publique par rapport aux violations des droits de l'homme graves dans le pays d'origine. Toutefois, la disposition n'a pas encore été utilisée à cet effet. D'autres paragraphes de l'Article XX peuvent amener à invoquer le droit aux soins de santé ainsi que les droits en matière de culture et d'environnement. Dans tous ces exemples, le respect devrait aussi être assuré par le *chapeau* de l'article XX qui a été interprété de façon très stricte lors des discussions entre les organes qui ont créé l'OMC, au cas où des problèmes en matière d'environnement seraient soulevés.

Une des solutions pour que l'ensemble des droits économiques, sociaux et culturels soient pris en compte dans les relations commerciales serait d'élargir le champ d'application de l'Article XX du GATT et d'y inclure les droits fondamentaux au travail comme définis par l'Organisation internationale du travail. Mais le problème avec cette solution et d'autres interprétations de l'Article XX en faveur des droits de l'homme, réside dans la nature même de

<sup>15</sup> O.c., par. 91 Traduction libre

<sup>16</sup> Comparer aussi *the Relationship Agreement reliant la Banque Mondiale au système de l'ONU: Agreement between the UN and the IBRD* (1947). Article 1, par. 2 du *Relationship Agreement* qui déclare que la Banque Mondiale est une institution spécialisée avec d'importantes responsabilités en matière d'économie et autres secteurs associés, d'après l'Article 57 de la Charte de l'ONU. L'article ajoute que la Banque est une organisation indépendante, et doit donc fonctionner en tant que telle.

l'article. Celui-ci traite des obstacles unilatéraux au commerce imposées sur des produits (provenant des pays en voie de développement) qui sans elles ne seraient pas importés. L'unique référence faite aux droits de l'homme est une disposition de conditionnalité qui ne s'attaque pas vraiment aux principales préoccupations, à savoir, la façon dont la libéralisation du commerce pourrait contribuer à une aggravation de la situation des droits de l'homme dans les pays en voie de développement et ailleurs.

Au sein des Nations Unies, les organes spécialisés dans les droits de l'homme ont essayé de s'écartier de l'approche de conditionnalité en recommandant la mise en place d'une stratégie d'évaluation de l'impact des mesures prises. La Sous-commission des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme a exigé des gouvernements et les fora sur les politiques économiques qu'ils « prennent les obligations et principes internationaux relatifs aux droits de l'homme entièrement en considération dans la formulation de politiques économiques internationales» et « de réaliser des études approfondies et systématiques quant aux effets sur les droits de l'homme et aux répercussions sociales des programmes, politiques et législations de libéralisation économique», alors que parallèlement, elle déclarait que « des sanctions et des conditions négatives, affectant directement ou indirectement le commerce ne sont pas des moyens appropriés de promouvoir la prise en compte des droits de l'homme dans les politiques et pratiques économiques internationales »<sup>17</sup>. Le Comité des Nations Unies sur les Droits Economiques, Sociaux et Culturels a fait remarquer à l'OMC, lors de la troisième Conférence Ministérielle de l'OMC à Seattle, que les Etats devaient prendre pleinement en considération les principes relatifs aux droits de l'homme dans le processus de formulation de politiques économiques, de telle sorte que les bénéfices du développement humain obtenus par l'évolution internationale du régime commercial profitent à tout le monde, et surtout, aux secteurs les plus vulnérables. Le Comité a également déclaré qu'« il s'est peu à peu convaincu de l'incidence qu'ont les politiques et les pratiques économiques internationales sur l'aptitude des Etats à honorer leurs obligations conventionnelles »<sup>18</sup>.

### b) La privatisation et les acteurs privés

Les IFIs continuent de prôner, auprès des pays doivent faire face à un déficit public, la privatisation des services publics. Mais, en vertu du droit international en matière des droits de l'homme, les Etats sont obligés de consacrer un maximum de ressources disponibles pour les droits économiques, sociaux et culturels.

La privatisation implique que les services qui sont traditionnellement considérés comme des services publics, tels que l'approvisionnement en eau, en énergie et l'éducation, sont entièrement ou partiellement pris en charge par les acteurs privés (nationaux ou étrangers). De par leur nature, les acteurs du secteur privé s'occupent plus facilement de la protection sociale<sup>19</sup>, c'est pourquoi la privatisation pourrait être préjudiciable à la mise en application des droits économiques, sociaux et culturels. Cependant, il doit y avoir des solutions pour éviter les effets négatifs.

<sup>17</sup> Voir résolution de la Sous-Commission de l'ONU 1999/30 (26 août 1999).

<sup>18</sup> Voir ONU doc. E/C.12/1999/9 (26 novembre 1999), par. 3.

<sup>19</sup> Cependant, l'étatisation des services publics peut aussi être utilisée comme un moyen de canaliser les ressources en faveur des groupes ou individus favorisés et non pas en faveur des biens communs. Dans ce cas, la privatisation peut être considérée comme une attaque à l'encontre des priviléges de l'élite. Comparer Pinkney, R. (1993), *Democracy in the Third World*. Buckingham: Open University Press, 110-116.

Dans une récente étude sur la bonne gestion de l'administration et de l'électricité<sup>20</sup>, Botchway a découvert qu'en dépit des changements de propriétaire, l'Etat est toujours un élément clé de ce secteur industriel. L'auteur déclare que cette situation est inévitable parce que l'industrie exige une grande influence sur les marchés, l'électricité étant un service essentiel, et aussi parce qu'elle dépend des biens publics tel que la terre, les rivières et les ressources naturelles. Même après privatisation, l'Etat continue à être impliqué dans des domaines comme celui de la protection de l'environnement et la recherche de l'équité. Les Etats sont toujours soucieux de rendre le service disponible *au plus grand nombre de personnes* et au meilleur prix, même si cela signifie réduire les recettes de l'investisseur privé. On exhorte les acteurs privés à travailler dans ce sens afin de faire bénéficier les communautés désavantagées. L'objectif est d'arriver à un équilibre entre le fonctionnement efficace de ce secteur de l'industrie et une certaine équité aussi bien au niveau des prix qu'au niveau de l'accès à l'électricité. Ces objectifs ne changent pas même lorsque le système est privatisé.

De quels dispositifs légaux l'Etat dispose-t-il pour assurer la dimension de justice sociale dans le contexte d'une privatisation des services publics ? Afin d'assurer la concurrence mais aussi de protéger les intérêts des consommateurs et l'environnement, en Angleterre et au Pays de Galles, une nouvelle législation prévoit un système de privatisation concurrentielle de l'industrie de l'électricité où le Secrétaire d'Etat à l'Energie et une instance de contrôle ont un pouvoir de supervision<sup>21</sup>. Tous deux doivent, en vertu de la loi, prendre en compte des facteurs comme le besoin de satisfaire toutes les demandes d'énergie dans les limites du raisonnable et les intérêts particuliers accordés aux personnes handicapées ou atteintes de maladies chroniques, les retraités et les habitants des zones rurales. Des dispositions ont été prises afin de permettre aux consommateurs d'exprimer leurs points de vue et des critères détaillés ont été établis pour les opérateurs privés vis-à-vis des consommateurs (y compris en ce qui concerne la diffusion de l'information). Ils sont applicables sous peine d'amende<sup>22</sup>.

En d'autres termes, le régime légal national, qui permet aux acteurs privés d'entrer en concurrence, pourrait aussi imposer des conditions que toutes les sociétés devraient respecter dans le domaine de la protection sociale. L'Etat devrait s'engager vis-à-vis des utilisateurs du service à respecter les critères de performance<sup>23</sup>. Un tel engagement créerait donc une attente légitime de la part du consommateur qui, dans le cas de non-performance, peut porter plainte contre l'Etat en vertu du droit administratif. L'organisation de réunions régulières avec le public, à la fois au cours du processus de privatisation et sous le régime actuel privatisé, peut aussi être un instrument utile pour s'assurer que les préoccupations liées à la justice sociale soient prises en compte.

L'Etat pourrait donc ainsi être capable de combiner la réduction des dépenses publiques avec le maintien d'un certain niveau de protection sociale. Malheureusement, les politiques des institutions financières internationales mettent seulement l'accent sur le premier élément, laissant le second à la discrétion des pays en voie de développement concernés. En effet, les IFIs pourraient déconseiller le recours à des politiques d'Etat visant à transférer une partie des coûts à l'investisseur privé (ne serait-ce qu'en limitant sa marge bénéficiaire) afin de rendre ce service public accessible à des groupes sociaux vulnérables qui sont incapables de payer le prix que l'on trouve dans le commerce. Il n'est probablement pas évident, surtout pour les pays les moins avancés, de trouver une société privée qui serait intéressée par la reprise de ce service public à de telles conditions. Ce n'est

<sup>20</sup> Botchway, F. (2000), "The role of the State in the context of good governance and electricity management: comparative antecedents and current trends", *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*. Vol. 21, 4: 781-832. L'étude passe en revue des développements récents dans le secteur de l'électricité en France, en Malaisie, en Côte d'Ivoire, en Angleterre et au Pays de Galles.

<sup>21</sup> Il s'agit d'un organe collectif mais qui agit au nom du gouvernement.

<sup>22</sup> Voir Botchway, F. (2000), O.c., 819-823

<sup>23</sup> Comparer Fortin, Y., "Introduction" in Fortin, Y., Van Hassel, H. (Eds.)(2000), Contracting in the new public management. Amsterdam: IOS Press, 24-28.

peut-être pas un hasard si l'étude de Botchway a révélé qu'en Côte d'Ivoire –le pays le moins développé des pays étudiés- la privatisation du secteur de l'électricité s'est réalisée sans aucune protection sociale et ce sous la coupe d'un Premier Ministre qui est un ancien technocrate du FMI. La société privée, détenue en grande partie par la France, à qui une licence d'exploitation de 15 ans a été octroyée pour la production, la transmission et la distribution de l'énergie, n'a dicté aucune norme en matière de prix ou d'accès au service de l'électricité<sup>24</sup>.

Cet exemple prouve que la privatisation des services publics dans les pays en voie de développement est de moins en moins une affaire d'ordre purement national. Par conséquent, les questions de cet ordre demandent aussi une réglementation à un niveau supranational. Non seulement parce que les IFIs pourraient être impliquées ou parce que la société qui reprend le service est étrangère –situation qui constitue donc un retour en arrière dans l'histoire- mais aussi parce que le service lui-même pourrait être exporté. Les centrales électriques ivoiriennes qui ont été privatisées exportent à présent de l'énergie au Ghana. Les exigences de justice sociale ne feront l'objet d'une protection suffisante que lorsqu'elles seront intégrées aux différents niveaux de réglementation et incorporées aux différentes relations contractuelles.

Des exemples incroyables d'alliances entre plusieurs acteurs sont survenus au niveau des mécanismes régissant le contrôle des mesures de protection sociale au sein des entreprises<sup>25</sup>. Une récente étude<sup>26</sup> compare cinq initiatives prises au niveau national en Europe relatives au contrôle et à la vérification des codes de conduite des sociétés. Ces initiatives ont pour objectif d'acquérir de l'expérience dans le domaine de la mise en application, du contrôle et de la vérification des normes sociales convenues. Une des initiatives étudiées est l'Initiative sur l'éthique commerciale anglaise (ETI)<sup>27</sup>. Il s'agit d'une alliance entre 19 sociétés, 4 organisations syndicales et 18 ONGs. Le gouvernement britannique apporte une aide financière au développement international, par le biais de ses Ministères. L'ETI est composée d'un conseil d'administration dont tous les membres sont sur un pied d'égalité, d'une présidence indépendante et d'un observateur du développement international.

L'initiative sur l'éthique commerciale est "expérimentale". Elle identifie les circonstances dans lesquelles les codes de travail des sociétés sont "les plus susceptibles d'être profitables pour les travailleurs de la chaîne d'approvisionnement globale et quelles compagnies pourraient les appliquer"<sup>28</sup>. Les trois premiers projets pilotes se basaient sur les différentes techniques de contrôle des normes sociales<sup>29</sup> dans l'industrie vinicole en Afrique du Sud, pour les produits horticoles au Zimbabwe et dans l'industrie textile en Chine<sup>30</sup>. Lors de la mise en pratique des projets pilotes, on accorde une préférence<sup>31</sup> à une approche participative de plusieurs acteurs stratégiques qui prévoit la création d'un groupe les réunissant tous dans le pays producteur et qui a un rôle de conseiller. Dans une situation idéale, ce groupe se compose de "syndicats reconnus internationalement qui représentent les ouvriers concernés, les fournisseurs qui devront être contrôlés car ils font partie du projet pilote,

<sup>24</sup> Voir Botchway, F. (2000), O.c., 814-818.

<sup>25</sup> Voir à ce propos: De Feyter, K., "Corporate governance and human rights" in Institut international des droits de l'homme (Ed.) (2001), Commerce mondial et protection des droits de l'homme, 71-110.

<sup>26</sup> Ascoly, N., Oldenziel, J., Zeldenrust, I. (2001), Overview of recent developments on monitoring and verification in the garment and sportswear industry in Europe. Amsterdam: Centre de recherches sur les entreprises multinationales, 34 p. Les initiatives examinées viennent de France, des Pays-Bas, de Suède, de Suisse et du Royaume-Uni.

<sup>27</sup> Ethical Trading Initiative

<sup>28</sup> O.c., 6.

<sup>29</sup> Les normes de travail que l'IEC utilisent sont définies automatiquement mais se basent sur les normes de travail internationales. Les sociétés participant à ce stratagème acceptent d'adopter le code et de le considérer comme partie intégrante de leurs principes de travail.

<sup>30</sup> De nouveaux projets pilotes sont élaborés au Costa Rica (bananes) au Sri Lanka (vêtements de confection).

<sup>31</sup> Le rapport note que "l'approche de dépositaires d'enjeux multiple que l'IEC a testé ailleurs n'a pas fonctionné en Chine, par exemple, où les syndicats libres sont interdits (O.c., 21). Dans le cadre du Projet suédois de vérification indépendante, le Comité Industriel Chrétien de Hong Kong a mis sur pied un projet pilote dans l'industrie textile à Guangdong, en Chine.

des organisations commerciales représentant les fournisseurs en tant que groupe, les ONGs reconnues internationalement travaillant avec les communautés touchées et/ou les travailleurs qui ne sont pas organisés, les départements gouvernementaux concernés (par exemple, les inspecteurs du travail) et les universitaires<sup>32</sup>.

Il est étonnant de remarquer que des cinq initiatives analysées dans l'étude, l'Initiative sur l'éthique commerciale est la seule à laquelle participe le gouvernement national. Les quatre autres initiatives sont uniquement d'ordre privé. Même dans le contexte de l'ETI, il n'existe pas de réelle délégation des tâches par le gouvernement britannique : seule une aide financière est apportée à ce qui est essentiellement une initiative privée. Les gouvernements des pays producteurs brillent par leur absence. Il n'est en rien surprenant que les relations entre les codes privés, les procédures de vérification et les législations nationales<sup>33</sup> sur le travail soient l'objet d'inquiétudes. On est en droit de se demander si l'absence de participation de la part des gouvernements ne limite pas les effets potentiels des initiatives<sup>34</sup>. Quoi qu'il en soit, du point de vue du développement à l'échelle mondiale, on pourrait espérer une convergence progressive ou, tout au moins, une absence de contradiction entre les réglementations publiques et privées.

Les partenariats entre acteurs privés sont aussi difficiles à gérer car ils exigent l'existence d'une véritable volonté de coopération étroite entre les sociétés, les syndicats et les ONGs. Mis à part les fameuses demandes de stimulants au développement pour les sociétés, l'étude révèle aussi les hésitations des ONGs<sup>35</sup>. Certaines ONGs présentes dans les pays producteurs craignent de perdre leur indépendance, se méfient des initiatives spontanées, ont des relations tendues avec les syndicats, etc. En outre, il est évident que dans le cadre de ces initiatives, les ONGs du Nord dominent une fois encore, ne serait-ce qu'en raison de la participation des ONGs du Sud, qui se limite à la phase de mise en application. Les gouvernements ne sont pas les seuls à éprouver des difficultés à travailler en partenariat<sup>36</sup>.

En bref, les initiatives permettent d'identifier les deux principaux défis lancés à la collaboration entre plusieurs partenaires au niveau international afin de mettre en pratique les DESC : d'une part, la construction d'un système équitable de participation au processus de décision de chacun des acteurs concernés et, d'autre part, le besoin pour chacun d'eux de prendre en compte les conséquences d'un accord de partenariat sur leur identité.

<sup>32</sup> O.c., 19.

<sup>33</sup> Ascoly, N., Oldenziel, J., Zeldenrust, I. (2001), O.c., 33.

<sup>34</sup> Il serait juste d'exclure un acteur de l'alliance qui n'est pas en faveur de la réalisation d'objectifs importants en matière de développement, par exemple dans ce cas de la mise en application des normes internationales du travail.

<sup>35</sup> O.c., 3-32.

<sup>36</sup> Sur ce point, voir Malena, C. (1995), "Relations between Northern and Southern non-governmental organizations", Canadian Journal of Development Studies. Vol. XVI, 1: 7-30.

### 3. Conclusion

Yash Ghai a suggéré : "le régime des droits est celui qui est le plus idoine pour défier en toute cohérence la mondialisation économique"<sup>37</sup> S'il veut relever le défi, ce n'est pas la substance des droits mais bien l'attention exclusive portée à la responsabilité des Etats pris individuellement qui doit être révisée. Le comportement des Etats tiers, des organisations intergouvernementales et des compagnies privées est aussi souvent plus problématique du point de vue des droits de l'homme que celui des Etats territorialement responsables.

De plus, les mécanismes de contrôle doivent aller au-delà du système des droits de l'homme établi à Genève. Le plus grand défi que doivent aujourd'hui relever les défenseurs des droits de l'homme, c'est d'assurer que des acteurs qui ne sont pas des Etats prennent leurs responsabilités en matière de droits de l'homme lors de leurs opérations ne portant pas sur ces derniers.

---

<sup>37</sup> Voir Ghai, Y., "Rights, markets and globalisation: East-Asian experience" in Björkman (Ed.) (1999), *Human development and human rights. Oslo: PNUD, ONU Bureau du Haut Commissariat aux droits de l'homme, Ministère Royal de Norvège, 130. Traduction libre*

## Chapitre II : Les institutions internationales et intergouvernementales

### 1. La Commission des droits de l'homme des Nations Unies : son fonctionnement

*par Jean Saldanha, Directeur du Département Asie - Pax Christi International (PCI).*

*Le document suivant se base sur une Résolution publiée par Pax Christi International pour son assemblée internationale. Il donne une vue d'ensemble des positions qui justifient les actions menées auprès de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies à laquelle PCI prend part activement chaque année.*

Notre monde se caractérise par la présence de différents acteurs qui jouent un rôle dépassant largement les frontières géographiques des Etats nations : entreprises multinationales, organismes internationaux, médias et organisations spécialisées sur le droit et la politique internationale. Par ailleurs, les événements qui se produisent dans certains pays ou réalités ont fréquemment une influence dans d'autres parties du monde. A titre d'exemple citons des problématiques mondiales telles que le réchauffement planétaire, les flux de réfugiés et la pollution de l'environnement.

Afin de travailler à l'avènement d'un monde juste et pacifique, il est indispensable que nous influencions ces acteurs et les individus détenteurs de pouvoir dans l'ordre mondial actuel. La manière la plus efficace d'y parvenir est de développer des liens de collaboration afin d'influencer les systèmes et les organismes qui font entrave à la paix et à la justice. Les organisations non-gouvernementales (ONG) peuvent y contribuer, ils peuvent également bénéficier de l'expérience et de la compétence des organismes régionaux et internationaux. La raison principale de la présence des ONG au sein des organisations internationales est, d'une part, de faire connaître à la communauté internationale les idéaux et les inquiétudes des ONG et, d'autre part, de demander l'application de mesures concrètes afin d'assurer que des réponses pratiques aux questions qu'elles posent soient trouvées lors des réunions de l'institution où les ONG sont représentées – par exemple, pour l'Organisation des Nations Unies (ONU), il s'agit de la Commission des droits de l'homme de Genève. Les représentants des ONG exigent l'application de mesures concrètes afin que les violations des droits de l'homme aux quatre coins du monde cessent.

La Déclaration universelle des droits de l'homme et tous les autres instruments relatifs aux droits de l'homme constituent la pierre angulaire du travail de Pax Christi International dans le domaine des droits de l'homme. Ils établissent des normes obligatoires visant à protéger les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. On y retrouve le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de toute personne, la liberté de pensée, de conscience et de religion, la liberté d'opinion et d'expression, le droit à participer à un gouvernement, le droit à l'éducation, le droit au travail, le droit à un niveau de vie décent et bien d'autres encore. Ces instruments et les conventions qui s'y rapportent se basent sur le respect de la dignité humaine et le principe de non-discrimination. Conjointement avec d'autres organisations, Pax Christi lutte pour que ces traités relatifs aux droits de l'homme revêtent une force contraignante au niveau planétaire – et parallèlement pour renforcer leur application réelle. Cette mission confère une dimension particulière à notre présence au sein de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies.

Cet organe est une commission fonctionnelle du Conseil économique et social (ECOSOC). Il se compose de 53 Etats membres et se réunit tous les ans au Palais des Nations à Genève, en Suisse. Il s'agit du principal organisme de l'ONU qui s'occupe de la problématique des droits de l'homme. Par ailleurs, il joue un rôle fondamental dans le contrôle et l'établissement de normes visant à protéger ces droits partout dans le monde. De nombreuses conventions et déclarations concernant les droits de l'homme ont été préparées par la Commission, ou par sa Sous-Commission pour la promotion et la protection des droits de l'homme, et leurs différents groupes de travail, avant d'être adoptées par l'ECOSOC ou l'Assemblée générale de l'ONU.

La Commission a désigné un certain nombre de Rapporteurs spéciaux, de groupes de travail, de représentants spéciaux et d'experts indépendants afin de rendre compte de la situation de certains pays, des questions relatives aux droits de l'homme et à l'application des normes relatives à ces droits. L'accès des ONG aux Nations Unies est limité à celles qui sont inscrites sur liste des organisations ayant un statut consultatif auprès de l'ECOSOC. Ces organisations peuvent rendre des déclarations orales ou écrites en relation avec les points à l'ordre du jour. Les rapports écrits doivent contenir un maximum de 2.000 mots pour les ONG qui disposent d'un « statut consultatif général» et 1.500 mots pour les ONG avec un « statut consultatif particulier». Ils doivent impérativement être présentés à Genève un mois avant chaque session, dans 3 langues (anglais, français et espagnol), soit par e-mail ou tout autre moyen électronique, soit sur disquette. Les déclarations orales ont été réduites à 5 minutes lors de la session de la Commission des droits de l'homme de l'ONU de 1996. Les ONG peuvent également exercer leur pouvoir de lobbying à propos des résolutions proposées. Elles peuvent former des coalitions entre elles afin de préparer et présenter des interventions écrites/orales conjointes. Des réunions parallèles sont souvent organisées entre les ONG et les représentants des différents gouvernements afin d'envisager les actions que doit mener la Commission sur des sujets ou des pays spécifiques. Avant et/ou pendant les réunions de la Commission, les ONG ont la possibilité de convier les Rapporteurs spéciaux pour des sujets ou des pays spécifiques à les rencontrer et des informations écrites peuvent être soumises à ceux-ci et aux groupes de travail. Les demandes urgentes d'informations relatives à certains cas sont souvent traitées avec les gouvernements concernés en fonction des thèmes abordés. En fonction de leurs mandats, les Rapporteurs spéciaux utiliseront toute l'information disponible, y compris celle mise à leur disposition par les ONG, afin d'interroger les gouvernements et de préparer leur rapport à la Commission. L'information peut être envoyée au Bureau du Haut Commissariat des Nations Unies pour les droits de l'homme tout au long de l'année, de préférence avant décembre afin que les Rapporteurs puissent aborder les sujets/ cas évoqués avec les gouvernements concernés dans leurs rapports à la Commission. Des lignes directrices existent pour certains thèmes spécifiques (ex : Groupe de travail sur la détention arbitraire et les disparitions) et des questionnaires à remplir sont disponibles.

La Commission des droits de l'homme de l'ONU a prouvé qu'elle était une plate-forme efficace permettant aux ONG d'exprimer leurs inquiétudes quant aux violations des normes relatives aux droits de l'homme et à celles qui établissent les instruments internationaux dans le but de protéger ces droits. Elle offre aux ONG la possibilité d'exercer un lobbying directement sur les diplomates responsables des droits de l'homme dans leurs pays ainsi que d'influencer les résultats des débats menés à la Commission.

Pax Christi International a utilisé cette plate-forme pour attirer l'attention sur les violations des droits de l'homme partout dans le monde, violations en relation avec des questions thématiques diverses, y compris le droit à l'autodétermination, les droits économiques et sociaux, les droits de la femme et de l'enfant, des travailleurs immigrés, des objecteurs de conscience, etc. Nous sommes convaincus qu'il est important d'encourager les ONG

à participer activement aux travaux de la Commission car il s'agit d'un organe efficace en matière de protection des droits de l'homme.

## **2. Méthodes de dénonciation de violations des droits sociaux auprès de l'organisation internationale du travail (OIT) : un bilan**

*par Béatrice FAUCHERE, représentante permanente de la Confédération mondiale du travail (CMT) auprès des Nations Unies à Genève*

*Cette contribution écrite vous sera distribuée au cours du séminaire*

## **3. « Comment les ONG peuvent-elles promouvoir les droits économiques, sociaux et culturels ? »**

*par Marie DENNIS, représentante de Pax Christi International auprès des Nations Unies*

Il suffit de s'arrêter à n'importe quel coin de rue du Nicaragua pour être entouré d'une foule d'enfants avides de vendre de tout : des bonbons aux tapis de voitures en passant par des gadgets en plastique. Ils sont aussi prêts à nettoyer les vitres de votre voiture ou à la surveiller s'il semble que vous êtes sur le point de la garer. Ces enfants ne jouent pas, ils essaient désespérément d'assouvir leur faim, de combler le déficit de plus en plus important du revenu familial.

En Afrique subsaharienne, des millions de personnes n'ont pas assez d'argent pour manger, mais paradoxalement, les terres cultivables sont davantage utilisées pour cultiver des produits destinés à l'exportation que pour la consommation intérieure. Un des seuls véritables filets de sécurité que les pays pauvres peuvent se permettre, à savoir, la polyculture qui permet de subvenir aux besoins alimentaires de base, est mis en danger. Aux Philippines, les paysans pauvres ont été contraints de quitter leurs terres. Le bois des forêts tropicales fragiles est récolté ; les mangroves et les pêcheries sont rapidement exploitées. L'accent mis sur les exportations, l'extraction intensive des ressources naturelles et la libération des investissements a contribué à l'importante dégradation de l'environnement.

Mais quel est donc le dénominateur commun entre le Nicaragua, l'Afrique sub-saharienne et les Philippines ? Tous trois sont frappés par une extrême pauvreté et, en dépit des incroyables efforts fournis par les militants du Jubilé ainsi que par d'autres dans le monde, ils supportent toujours le fardeau de la dette extérieure. C'est pourquoi ils prennent des décisions économiques internes afin de satisfaire les créanciers internationaux potentiels, surtout la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International (FMI). A chaque fois, l'impact de ces décisions se répercute plus violemment sur les communautés et les personnes défavorisées, et presque à chaque fois, l'effet s'est avéré profondément négatif : disparition partielle des services tels que l'éducation et les soins de santé, augmentation du taux de chômage, du coût de la vie et dégradation de l'environnement.

Le rôle joué par la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International (FMI) dans chacune de ces situations et bien d'autres encore, est d'une importance capitale. Mis sur pied en 1944 dans le but de favoriser le développement des finances internationales, la Banque Mondiale compte aujourd'hui 183 pays membres qui doivent être au préalable tous admis au sein du FMI.

La Banque Mondiale prête des milliards de dollars aux pays pauvres partout dans le monde. Au fil des années, la Banque a aidé à financer des projets, certains à grande échelle, qui ont permis d'approvisionner des millions de personnes en électricité, eau, moyens de transport et autres éléments apparemment « fondamentaux » pour vivre. Toutefois, les innombrables coûts de ce développement ont été supportés par l'environnement, les communautés autochtones et les personnes indigentes, alors que les bénéfices sont revenus aux entrepreneurs des pays riches qui ont construit les routes, les barrages, les systèmes d'irrigation et les puits.

Le partenaire de la Banque Mondiale, le FMI, a été créé afin de surveiller les échanges de devises entre pays mais il a rapidement commencé à contrôler l'état de la balance des paiements des pays membres, principalement de ceux en crise. Le FMI conseille à ses membres des réformes économiques, encourage vivement les pays les plus vulnérables à suivre ses directives et agit *de facto* en tant que garant des pays pauvres afin qu'ils puissent obtenir de nouveaux prêts, des subventions et des placements de la part de la Banque Mondiale, d'autres fonds internationaux, de gouvernements nationaux comme les membres du G7, et des banques privées.

Depuis leur création en 1945, ces institutions financières internationales ont connu plusieurs « remaniements ». La Banque Mondiale s'est adaptée aux changements mondiaux. Sa mission, qui au départ était de reconstruire l'Europe et le Japon au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, a évolué et consiste aujourd'hui à appuyer des projets de construction à grande échelle dans les pays soi-disant « en voie de développement ». Dans les années 70, elle mettait l'accent sur la nutrition, la population et la pauvreté ; mais dans les années 80 et au début des années 90, elle a davantage insisté sur la nécessité « d'ajuster » les politiques économiques de pays pauvres comme le Nicaragua ou les Philippines.

Dans son Manuel pour Activistes, la *Bank Information Center* de Washington DC parle d'un mouvement non gouvernemental et d'organisations sociales populaires qui, au cours des quinze dernières années, ont exercé une pression afin de modifier de façon significative ces Institutions Financières Internationales. Ils ont par exemple défié la Banque Mondiale « de protéger et non de détruire l'environnement, de responsabiliser les citoyens et non le contraire, et enfin, d'être plus transparent, responsable et démocratique dans son approche du développement. Des campagnes ont été menées pour mettre un terme aux projets désastreux, instaurer des politiques environnementales et sociales et changer radicalement la vision du développement de la Banque Mondiale et celle des autres bailleurs de fonds multilatéraux dans le but d' enrayer la pauvreté de façon plus directe. » En fait, les organisations individuelles et non gouvernementales dans le monde demandent à la Banque Mondiale de se « réinventer » à nouveau. Elles estiment qu'il reste encore de nombreuses modifications à apporter.

Il est nécessaire de renégocier la balance des pouvoirs et les procédures de prise de décisions au sein de la Banque et du Fonds. Par exemple, dans ces institutions, le poids du vote d'un pays est proportionnel à sa contribution financière, ce qui explique pourquoi les pays pauvres sont relégués au second plan et aussi pourquoi tout le pouvoir appartient aux pays les plus riches. L'architecture des institutions devrait être revue, il faudrait :

- Les rendre plus démocratiques et responsables envers les communautés et les personnes concernées par leurs activités ;
- Rendre leurs délibérations et décisions plus transparentes et plus participatives;

- Rendre plus accessible au public les données détenues par les institutions.

Les politiques de la Banque Mondiale et du FMI, supposées protéger l'environnement comme les droits des personnes et renforcer la participation de la société civile aux décisions qui les concernent sur le développement, doivent être renforcées et mises en application.

Les politiques économiques soutenues par la Banque Mondiale doivent constamment être évaluées et modifiées afin de répondre aux besoins des gens, surtout des nécessiteux, et de conserver l'intégrité de la Création. Ces politiques comprennent des mesures d'austérité, des programmes d'ajustement structurel visant à réformer l'économie des pays pauvres et des mesures pour aborder le fardeau de la dette extérieure et la dette illégitime comme par exemple, l'Initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) qui a été améliorée ; et enfin, des mesures en rapport avec le commerce. La participation des citoyens au processus de révision externe et indépendante de l'initiative pour les PPTE original, le Cadre Stratégique de Réduction de la Pauvreté, la révision de la politique en matière de peuples autochtones, d'autres évaluations semblables de politique, la participation de la société civile à la création du Bureau d'évaluation indépendante du FMI ainsi que l'attention portée à son programme, sont d'excellents exemples de l'engagement direct de certaines communautés et ONG avec les Institutions Financières Internationales pour saisir les opportunités.

Il faut aussi évaluer les impacts sociaux et environnementaux des projets financés par les Institutions Financières Internationales de manière transparente et interactive. Les communautés devraient par exemple profiter du Panel d'Inspection de la Banque Mondiale pour porter plainte à propos de projets spécifiques financés par la Banque Mondiale et devraient être informées des projets prévus dans leurs régions afin de pouvoir suivre leur évolution et agir en conséquence.

Les négociations directes avec les gouvernements membres des Institutions Financières Internationales sont aussi importantes que le dialogue avec les institutions elles-mêmes. Souvent, cela signifie établir des relations de lobbying avec les Ministères de l'Economie et des Finances. Il est aussi possible d'exercer une influence par le biais des Parlements ou des Congrès, plus particulièrement lorsqu'ils participent aux négociations sur le versement des fonds lorsqu'un réapprovisionnement, comme un réapprovisionnement de l'AID, est requis. A cause du pouvoir qu'ils exercent sur les conseils d'administration de la Banque Mondiale et du FMI, les pays les plus riches et industrialisés (G7) sont stratégiques. Cependant, il faudrait inciter tous les pays membres à encourager la mise en place de méthodes, de politiques et de programmes au sein des Institutions Financières Internationales destinés à augmenter le bien-être de tous et assurer l'intégrité de la Création.

Certaines conférences organisées par les Nations Unies (ONU) donnent aussi l'opportunité aux ONG d'influencer les institutions financières internationales. La procédure de préparation de la conférence sur le « Financement du Développement », réunion très importante, qui se tiendra en Mars 2002, est un très bon exemple mais il existe beaucoup d'autres domaines dans lesquels les interactions entre les Nations Unies et les Institutions Financières Internationales abondent.

Il est aussi essentiel de faire remarquer l'importance de la volonté politique pour concevoir les politiques, les programmes et les projets de la Banque Mondiale et du FMI. La société civile s'exprimant par le biais de manifestations, de marches silencieuses et travaillant avec les médias et au travers de l'éducation publique a été un moteur important pour instaurer les réformes.

## Chapitre III : Genèse et évolution des ONGs des droits de l'homme

### D'une perspective centrée sur les droits civils et politiques à un accent croissant sur les droits économiques, sociaux et culturels

#### ONG et droits de l'homme : pour des stratégies cohérentes

par **Eric SOTTAS**, Directeur de l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT)

##### 1. Nature et rôle des ONG

Au cours des trois dernières décennies, le rôle des ONG a considérablement évolué, dans des directions souvent contradictoires. Leur nombre croissant et leur forte délégation lors des grands sommets (Rio, Le Caire, Vienne, Pékin, Copenhague) ont été salué comme une avancée démocratique, une intégration de la société civile aux processus décisionnels qui dessinent les futurs contours de la planète dans des domaines aussi vitaux que l'environnement, le contrôle de l'évolution de la population, les droits de l'homme, la place de la femme dans la société et les conditions sociales inacceptables dont souffre une majorité de l'humanité.

S'il est vrai que nombre d'ONG ont saisi l'occasion de ces sommets pour intensifier les campagnes qu'elles mènent depuis des années en vue d'infléchir des politiques dont les effets pervers à long ou à moyen terme semblent indéniables, même si les populations n'en perçoivent pas toujours les enjeux, certaines initiatives avaient des visées plus opportunistes : profiter de l'intérêt suscité par la thématique abordée et des retombées financières que ces rencontres génèrent sous forme de financement de projets ou d'accès à des lignes budgétaires. A ce propos il est intéressant de reprendre la liste des ONG présentes à ces sommets et de la comparer avec celle des organisations encore actives lors des rencontres d'évaluation qui se tiennent généralement cinq ans plus tard. Un bon nombre ont disparu alors que d'autres –parfois sans même changer de dénomination- sont désormais actives dans des domaines totalement différents mais apparemment plus prometteurs.

A cette volatilité d'une partie du monde associatif, il convient d'ajouter un autre élément qui contredit encore la vision irénique d'une société civile pesant –par le biais des ONG- sur les instances décisionnelles au plus haut niveau. Si les ONG sont en général très bien représentées au sein des grands forums qui périodiquement débattent des problèmes majeurs de la planète, leur présence en revanche est plus discrète au sein d'instances ayant davantage de pouvoir (soit que ces organisations n'aient pas les compétences attendues, soit qu'elles n'y aient pas accès)<sup>1</sup>, enfin, elles sont pratiquement exclues des instances financières qui, et nous y reviendrons

<sup>1</sup> Chaque année, la présidence de la Commission des droits de l'homme communique les statistiques concernant le nombre d'ONG qui se sont accréditées à la session, le nombre de délégués inscrits et le pourcentage du temps de parole utilisé par les ONG par rapport à l'ensemble des débats. Ces chiffres révèlent une présence massive (plusieurs centaines de d'ONG, plus de mille délégués). Cette participation est très inférieure dans le cadre des sessions des Comités et très discret dans les groupes de travail et les comités de rédaction des résolutions. Lors des dernières sessions du groupe de travail de la Commission chargé de rédiger la résolution sur la torture, nous étions moins de dix représentants d'ONG à participer aux travaux.

plus loin, imposent des politiques ayant des conséquences déterminantes dans les domaines d'intérêt des ONG (environnement, droits de l'homme, problèmes sociaux).

Faut-il en conclure que les ONG constituent des organisations dépassées dont le rôle, au mieux, est de participer à la médiatisation de thématiques ou de politiques conçues par d'autres<sup>2</sup>. Avant de conclure de manière trop hâtive, il conviendrait de revenir sur ce qu'est une ONG en droit international, les critères qu'elle doit remplir pour bénéficier d'un statut consultatif et d'analyser certaines évolutions récentes.

### ***1.1. Critères de définition***

Le Conseil économique et social des Nations Unies a déterminé les critères définissant les ONG dans une série de résolutions. Ces différents textes fixent des conditions cumulatives servant de guide et de référence au comité chargé d'octroyer, de retirer ou de suspendre le statut consultatif aux organisations non gouvernementales.<sup>3</sup>

Toute définition a, par la force des choses, un caractère académique un peu pesant, et ne s'éclaire que dans une pratique qui donne son plein sens aux critères choisis. Cela est particulièrement vrai des ONG dont on ne peut saisir la spécificité qu'au travers d'un engagement concret. Le caractère particulier de l'ONG s'éclaire par les buts poursuivis aussi bien que par les moyens mis en œuvre pour les atteindre.

Par ailleurs, c'est souvent dans l'action que la légalisation des moyens utilisés s'établit en fonction des buts visés. Sans nier l'indispensable liberté d'adaptation que suppose toute entreprise sociale, il nous apparaît que deux concepts marquent clairement certaines limites qui permettent de donner une définition de l'ONG. Il s'agit des notions qu'impliquent les termes "organisation" et "non gouvernementale".

### ***1.2. Des associations stables et structurées***

L'organisation présuppose à la fois la **structuration** et la **pérennité** de l'action d'acteurs sociaux autour d'objectifs clairement définis. D'aucuns estimeront cette précision superfétatoire mais des évolutions récentes montrent qu'il est indispensable de rappeler ces principes de base.

Les transformations très rapides que nous connaissons entraînent une adaptation constante à des réalités mouvantes, d'où la légitimité de ne pas figer dans des structures définitives et rigides un certain nombre d'initiatives appelées à évoluer. Cette nécessaire souplesse et adaptabilité ne doit toutefois pas déboucher, comme nous le constatons parfois, sur un pur activisme opportuniste, s'adaptant sans état d'âme aux exigences des sponsors ou calquant ses objectifs sur ceux définis par des institutions gouvernementales ou intergouvernementales.

---

<sup>2</sup> Tant certaines grandes fondations que des agences gouvernementales ou intergouvernementales ont tendance à pervertir le sens du partenariat en mettant à disposition des fonds destinés non pas à financer des projets d'ONG entrant dans leurs critères d'affectation de subventions, mais pour réaliser des programmes conçus par elles-mêmes. L'ONG "partenaire" devient de fait un organe de sous-traitance.

<sup>3</sup> Voir les résolutions de l'ECOSOC 1296 (XLIV) du 28 mai 1968; 1993/80 du 30 juillet 1993 et 1996/31, du 25 juillet 1996.

L'organisation doit reposer sur une **structure claire**, ce qui implique que ses buts et moyens doivent être formellement définis dans un document contraignant, tant pour ses membres que pour ses dirigeants, et servant de référence dans les rapports avec des tiers (chartes, statuts, etc.).

Des mécanismes de prises de décision doivent permettre à l'organisation de se doter d'une direction, de définir des priorités dans les tâches, de prévoir son mode de représentation, de rechercher les moyens financiers nécessaires et d'en contrôler l'usage. Cette structure suppose la participation active de membres - individuels ou collectifs.

Ces éléments, indispensables à toute organisation, ne sont pas suffisants dans le cadre de l'ONG qui, pour être acceptée et reconnue comme telle, doit faire également preuve de **pérennité**. Cette exigence suppose une certaine durée d'activité dans un domaine donné. Certes il convient de ne pas fixer de manière abusivement longue le délai probatoire, ni d'empêcher les adaptations nécessaires en raison de l'évolution de chaque organisation, mais il faut éviter de créer des confusions en reconnaissant la qualité d'ONG à des opérations conçues de façon ponctuelle en raison d'événements internationaux majeurs ou de programmes dont on peut escompter des retombées financières.

Nous avons aussi fait une brève allusion à certaines opérations, autour d'un programme donné. Dans de nombreux pays, et pour des raisons parfaitement légitimes, des entités, tant gouvernementales qu'intergouvernementales, ont décidé de privilégier des liens avec des partenaires qui ne soient pas sous le contrôle direct des autorités. Des contrats sont ainsi passés avec des associations ou des ONG locales connaissant le terrain et bien insérées dans la vie sociale.

Cette manière de procéder donne d'excellents résultats et ne peut qu'être encouragée. Toutefois, nous ne devons pas nous cacher que, particulièrement dans des pays où le système ONG est encore relativement peu développé, des personnes dynamiques se regroupent pour constituer une entité susceptible de devenir partenaire d'un programme précis. De telles initiatives ne sont en rien condamnables et souvent les personnes travaillant dans ce contexte se révèlent des experts d'excellent niveau, travaillant pour des rémunérations souvent modestes. Toutefois, il convient d'éviter toute confusion quant aux rôles des uns et des autres. Les entités constituées en vue de contrats de sous-traitance se limitent à un rôle d'exécutants de programmes conçus en dehors d'elles, alors que les ONG, même lorsqu'elles participent directement à des réalisations concrètes, inscrivent leur action dans le cadre plus large d'une politique propre.

La distinction devrait aller de soi, mais certaines limitations légales et l'accent mis par les bailleurs de fonds sur le financement de programmes précis voire du partenariat et non de structures, conduisent à de regrettables confusions en la matière.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> La question du financement des ONG nécessiterait un développement en soi. Il convient toutefois de relever deux aspects créant une très dangereuse dépendance. D'une part, un nombre croissant de pays du sud exigent que les ONG locales obtiennent une autorisation gouvernementale préalable avant de recevoir des fonds en provenance de l'étranger. Les activités dans le domaine social et dans celui des droits de l'homme sont très souvent qualifiées d'antigouvernementales. Pour avoir reçu un modeste subside du gouvernement britannique dans le cadre d'assistance aux plus pauvres, le secrétaire général de l'organisation égyptienne a été arrêté à fin 1998. Libéré, il fait toujours l'objet de poursuites. D'autre part, des gouvernements de pays démocratiques –réticents à poursuivre une collaboration avec des gouvernements autoritaires- recourent aux ONG comme partenaires alternatifs, avec des conséquences souvent préjudiciables pour la nature même de l'ONG (voir 2).

### ***1.3. Une relation particulière avec les structures de pouvoir***

La deuxième notion, à savoir celle découlant de la qualité de "non gouvernementale", devrait permettre d'apporter un éclairage déterminant. Malheureusement, ce concept est souvent perçu de manière erronée. "Non gouvernementale" ne signifie pas, contrairement à ce que l'on pourrait conclure un peu rapidement, ce qui n'est pas de la sphère gouvernementale, mais qualifie un positionnement particulier à l'égard de l'action gouvernementale.

S'il ne viendrait à l'esprit de personne d'ajouter la mention "non gouvernementale" au nom d'une équipe de football, d'une chorale ou d'un club d'échecs, c'est que, par nature, les activités de ces groupes ne ressortent pas au domaine étatique.

Pour les ONG en revanche, la mention "non gouvernementale" est indispensable, précisément parce que leur action se situe dans le cadre de l'exercice du pouvoir. La promotion ou la protection des droits de l'homme, les politiques de développement, la protection de l'environnement, l'amélioration des conditions sociales etc. font partie des tâches prioritaires de tout gouvernement. La précision devient de ce fait indispensable pour clarifier que les associations, qui œuvrent dans ce domaine, agissent indépendamment, ce qui ne veut pas pour autant dire en totale autonomie.

Si bien souvent les observateurs éprouvent quelques difficultés à percevoir exactement les critères qui permettent de distinguer une ONG d'un autre type d'institution ou d'association, c'est en raison d'une part, de son rôle spécifique au sein de l'Etat et d'autre part, de la diversité et de la multiplicité des activités et du "*modus operandi*" de ces organisations.

### ***1.4. Une genèse occidentale***

L'émergence ces dernières années d'un grand nombre d'ONG dans ce qu'on a convenu d'appeler le Sud (en Afrique notamment) ne peut occulter le fait que cette forme particulière d'organisations a vu le jour au sein des démocraties occidentales d'où elle s'est répandue dans le reste du monde, souvent comme le note Bettati, sous forme de fédération ou de branche nationale de mouvements ayant leur siège international en Europe ou aux Etats-Unis.<sup>5</sup>

A partir de ce constat, on a cru que les ONG étaient intrinsèquement liées aux développements des démocraties libérales. Leurs ancêtres, les sociétés du siècle des Lumières, auraient été le creuset des idées libérales et l'Etat issu de cette révolution leur aurait concédé un rôle particulier –non décisionnel- en leur reconnaissant un droit de regard critique sur la marche des affaires. Partageant la même idéologie et s'interdisant d'assumer directement le pouvoir, les ONG devenaient ainsi des partenaires, sinon dociles, du moins exerçant une action indispensable de critique positive. Leurs compétences, leur lien avec la société civile facilitaient la recherche de solutions consensuelles particulièrement nécessaires au sein des instances intergouvernementales, où, pour reprendre le mot de Franz Blankart à la CNUCED, la nécessité de procéder à un vote sur une question donnée relève –pour le président- de la faute professionnelle.

<sup>5</sup> Mario Bettati : "Les ONG et le droit international" Economica – Paris 1986 – 267 p.

Les délégations des pays du groupe socialiste ne s'étaient d'ailleurs pas privées de critiquer l'attitude des ONG. A leurs yeux, la neutralité de ces organisations n'était que formelle. S'il leur arrivait fréquemment de critiquer la politique de tel ou tel gouvernement occidental, elles restaient foncièrement attachées au système libéral. Même leurs dénonciations des carences du libéralisme tendaient davantage à le renforcer qu'à le détruire.

### **1.5. Des racines qui remontent au Moyen Âge**

L'analyse –même si elle est fortement réductionniste- n'est pas totalement infondée. Pourtant à nos yeux, il convient d'apporter certains correctifs. Tout d'abord est-il vraiment certain, sur un plan historique, que les ONG soient liées de manière aussi déterminée au système libéral. Si l'on retient comme critère essentiel le positionnement par rapport au pouvoir on remarquera d'intéressantes similitudes entre les ONG modernes et certaines congrégations religieuses au Moyen Âge et à la Renaissance. Les franciscains sur le plan social et les dominicains dans le domaine des droits de l'homme, ont adopté par rapport aux pouvoirs de l'époque (autorités royale et pontificale) des approches qui rappellent étonnamment celles des ONG modernes.

D'abord sur le plan structurel, ces congrégations ne sont pas des émanations d'un pouvoir central, mais le résultat d'initiatives individuelles, prises en toute indépendance. Ce n'est qu'une fois que la Congrégation s'est organisée et a fixé ses buts et statut, qu'elle sollicite une reconnaissance de l'autorité pontificale, mais elle demeure indépendante de la structure hiérarchique (les évêques ne pouvant interférer sur les affaires de ces communautés). Ensuite, leurs objectifs ne coïncident souvent, ni avec la politique du Saint-Siège, ni avec celle des Etats où elles sont souvent implantées. Comme le rappelle Enrique Dussell, le rôle de ces congrégations lors des premières années de la colonisation en Amérique latine a été fortement conflictuel. Même si, pour contrôler le mouvement, les autorités pontificales ont cherché à l'instrumentaliser en nommant évêques certaines des plus fortes personnalités contestataires comme Las Casas, elles ont eu du mal à empêcher la constitution d'un mouvement au sein de l'Eglise émanant des congrégations religieuses, qui s'est fixé pour objectif la défense des droits des Indiens.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Contrairement à ce qu'on imagine aujourd'hui, la position de ces "activistes" était beaucoup plus radicale que ce qu'en a retenu l'histoire. Sur un plan à la fois juridique, théologique et ecclésiologique, ce groupe de "défenseurs des Indiens", comme ils se désignaient eux-mêmes, conteste la légitimité de la conquête et remet en cause la mission d'évangélisation telle qu'elle a été conçue d'un commun accord entre Rome et Madrid. Il est intéressant de relire les pages où Las Casas affirme que la conquête du Pérou est illégale et illégitime et où il demande que les Espagnols rétablissent l'Inca dans ses droits, qu'ils compensent tous les dommages causés aux Indiens individuellement et à l'empire Inca comme tel –condition préalable indispensable pour ensuite solliciter le pardon des victimes qui demeurent seul juge de l'accorder ou non.

Ces écrits et les dénonciations documentées, envoyées régulièrement à la Cour d'Espagne, concernant les exactions commises par des conquistadors nommément désignés, ressemblent à s'y méprendre au travail d'ONG modernes de défense des droits de l'homme (Rapport de situation, appels urgents).

Or, ce qui est intéressant à relever, c'est que ni la Couronne, ni l'Eglise, dont les politiques sont pourtant mis en cause de façon radicale et directe, n'osent sanctionner ce groupe, qui tire sa légitimité d'une idéologie religieuse constituant à l'époque, la référence admise par tous. Il serait par ailleurs faux d'imaginer que la contestation de ce groupe ne gênait pas ceux qu'elles visaient. En 1550 Mgr Valdivieso évêque de Nicaragua était assassiné par les hommes de main de deux conquistadors dont il venait de dénoncer les exactions à la Cour.

## *1.6. Pour une approche non occidentale des systèmes de représentation de la société civile*

Ce rappel historique, qui nécessiterait des études plus approfondies, montre qu'au sein d'un système absolutiste, ultra centralisateur et ne tolérant pas la moindre divergence culturelle, des mouvements contestataires radicaux peuvent émerger et contraindre le pouvoir à leur concéder un espace d'action critique. Certes, si l'on reprend l'évolution ultérieure de l'Amérique latine, on constate que cet élan fut en grande partie brisé par une instrumentalisation et une répression qui ont fini par confiner cette action à un domaine purement "assistanciel" et même engendra une connivence et un soutien sans réserve au régime colonial.

Mais l'intérêt de ce rappel était de mettre en question la thèse qui prétend que le positionnement socioculturel des ONG par rapport à l'Etat est une particularité de la société libérale. Il peut à notre avis -sous d'autres formes- se développer même au sein de sociétés apparemment aussi fermées que la société chinoise. Dans ce pays, qui rêve de devenir d'ici quinze ans la deuxième, sinon la première puissance du monde, il existe -à égale distance des dissidents en rupture avec le régime et des organisations complètement inféodées aux structures du parti- des lieux critiques qui ne répondent pas forcément aux modèles des ONG occidentales mais qui peuvent se révéler des partenaires dans le cadre de la promotion des droits de l'homme.

Ce partenariat toutefois suppose un effort considérable. Outre les difficultés inhérentes au contexte politique, il convient de développer un dialogue qui, tout en ne concédant rien sur des questions essentielles, accepte une remise en cause de concepts prétendument universel mais qui de fait sont idéologiquement et culturellement déterminés. Le problème est d'autant plus complexe que, dans le domaine des droits de l'homme, nombre de questions ne sauraient être négociables.

## *1.7. Modus operandi des ONG de défense des droits de l'homme*

Ayant exclu du champs de notre réflexion tant les GONGO's (instances para-gouvernementales constituées ou associations)<sup>7</sup> que les initiatives opportunistes (généralement des structures de brève durée nées à l'occasion d'une conférence thématique d'envergure susceptible de générer d'intéressantes retombées financières) et ne retenant que les ONG actives dans le domaine de la défense des droits de l'homme (les ONG de DDH), nous sommes encore confrontés à une grande diversité de mouvements et d'associations que nous pouvons regrouper en trois catégories:

- ONG de DDH à caractère humanitaire
- ONG de DDH à caractère corporatiste
- ONG de DDH au sens strict.

<sup>7</sup> Le Comité chargé de vérifier la conformité de la structure et de l'activité des ONG avec des résolutions de l'ECOSOC est actuellement dominé par des délégués provenant de pays souvent hostiles à ces organisations. En pleine contradiction avec les conditions posées ils ont au cours de ces dernières années octroyé le statut consultatif à des ONG locales pro-gouvernementales, dont certaines ne cachent même pas qu'elles sont de pures officines du pouvoir allant -comme nous en avons fait l'expérience- jusqu'à menacer les ONG mettant en cause la politique de leur gouvernement. Par dérision, a été créé à leur attention le sigle GONGO pour "Gouvernemental Non-Gouvernemental Organisation". Leur prolifération et leur activisme sont une menace sérieuse pour les ONG qui hésitent à demander le retrait de leur statut par crainte d'ouvrir la Boîte de Pandore.

1. La première catégorie, les ONG de DDH à caractère humanitaire, regroupe un certain nombre d'associations, de mouvements ou de services qui, tout en agissant incontestablement dans le domaine des droits de l'homme, développent une action se limitant souvent au droit humanitaire. A titre d'exemple, nous mentionnerons certains centres d'assistance médico-sociaux aux victimes de la torture. Nul ne conteste la nécessité d'apporter ce type d'aide à des victimes brisées par des traitements ignobles. Mais la controverse qui oppose les différents centres révèle un clivage entre deux catégories d'organisations, réalisant apparemment la même tâche, mais dans des optiques assez différentes, pour ne pas dire divergentes.

Pour les uns, l'assistance médico-sociale n'est qu'un des éléments d'une stratégie plus globale destinée à rétablir la victime dans tous ses droits y compris le droit à réparation, le droit à une pleine réhabilitation, le droit à recevoir un traitement adéquat en fonction des séquelles de la torture, le droit à la réinsertion sociale et le droit à la sanction de l'auteur. Dans ce contexte l'assistance médico-sociale fait partie d'une politique d'ensemble et ses exigences doivent être relativisées en fonction des autres intérêts de la victime.

Pour les autres en revanche, même s'ils admettent que la victime a des droits qui vont bien au-delà du traitement que le centre peut leur offrir, les exigences de ce traitement justifient une abstention de la part des praticiens du centre dans d'autres domaines que ceux directement liés à la thérapie.

Les conséquences pratiques de ces divergences sont loin d'être négligeables pour la victime. En ce qui concerne les procédures d'asile, les premiers estiment qu'il est de leur devoir d'assister la victime à faire la preuve qu'elle a subi des tortures et que tout renvoi serait contraire aux Conventions internationales dans la mesure où le risque perdurerait. Les autres au contraire justifient leur abstention en la matière au nom du rôle du thérapeute qui, pour permettre à la victime de retrouver son équilibre, ne doit pas entrer dans une controverse de type médico-légal.

De même, alors que les premiers ont tendance à consacrer l'essentiel de leur effort aux patients nécessitant le plus de soins –même si le succès du traitement est aléatoire- en privilégiant souvent le demandeur d'asile en situation précaire et de stress, les autres limitent leurs interventions aux réfugiés ayant obtenu l'asile politique et qui se trouvent de ce fait dans de meilleures conditions pour suivre un traitement de longue durée susceptible d'aboutir à une amélioration stable et à une réinsertion dans le pays d'accueil.

Ces divergences ont conduit à la création de deux coalitions internationales distinctes des centres d'aide aux victimes de la torture existant dans différents continents. Après une phase d'affrontements souvent très vifs, le dialogue est renoué et des positions nettement moins tranchées semblent se dessiner sans que le problème de fond ne soit pour autant résolu. La solution est d'autant plus difficile à trouver que certains bailleurs de fonds gouvernementaux ont tendance à privilégier la deuxième approche au nom de l'efficacité. Il est vrai également que sur le plan politique, un financement essentiellement orienté vers les soins aux réfugiés est moins contestable que le soutien à une action qui –à partir de cas concrets- développe une critique de politique d'asile démontrant que les règles appliquées en la matière sont non seulement contraires aux principes proclamés, mais violent également les engagements internationaux.

Ce soutien privilégié à des organisations de défense des droits de l'homme privilégiant dans leur action l'élément humanitaire vient s'ajouter au déséquilibre existant entre les ressources disponibles pour les opérations humanitaires et les activités en faveur des droits de l'homme. Il n'est pas dans notre intention de nier la nécessité d'apporter une aide humanitaire aux victimes, mais il est à notre avis incompréhensible que les fonds mis à disposition pour les droits de l'homme soient souvent de plusieurs centaines de fois inférieurs à ceux destinés aux opérations humanitaires.

Souvent l'argument présenté pour justifier ce déséquilibre met en avant le caractère vérifiable de l'aide fournie sur le plan humanitaire par opposition à une évaluation plus subjective dans le domaine des droits de l'homme. Il est vrai que la prestation, lorsqu'il s'agit par exemple de médicaments ou d'infrastructure médicale, est plus facile à quantifier. Mais en réalité, ce qui est évalué, c'est le matériel ou les prestations fournies et non l'impact.

Actuellement l'Europe souhaite davantage mettre l'accent, y compris dans l'assistance aux victimes, sur la prévention pour attaquer le mal à la racine. Malgré ce que prétendent les grandes organisations non gouvernementales d'assistance humanitaire si, sur le plan palliatif leur bilan est incontestable, leur impact en termes préventifs ne semble pas avéré.

2. La deuxième catégorie -ONG de DDH à caractère corporatiste- peut sembler un peu curieuse dans le domaine des droits de l'homme réputés universels et non sectaires. En effet, peut-on parler vraiment d'une défense "corporatiste" des droits de l'homme ?

De fait, le problème est plus complexe qu'il n'y paraît. Pour que l'action d'une ONG ait un impact, il est indispensable que –tout en ayant une approche globale- elle agisse sectoriellement dans un domaine comme par exemple, la liberté de la presse (Article 19); la lutte contre la torture (AI, OMCT); la liberté syndicale (CISL) ou qu'elle privilégie la lutte en faveur d'une catégorie de victimes particulièrement vulnérables –enfants (DEI), femmes (Equality Now), défenseurs des droits de l'homme (Observatoire de l'OMCT et de la FIDH)–.

Ces angles d'intervention sont parfaitement légitimes, à condition de ne pas tomber dans le piège d'une absolutisation des droits d'une catégorie donnée au détriment de situations nécessitant des interventions qui peuvent être légitimement considérées comme ayant un plus haut degré de priorité.

L'OMCT a développé un programme en faveur des femmes victimes de violences étatiques ou de violences tolérées par l'Etat. C'est dire que depuis plusieurs années nous sommes conscients d'un problème trop souvent négligé par les ONG de DDH. Toutefois, nous avons été amenés à nous opposer, dans le cadre d'une consultation organisée par une fondation, à une proposition tendant à rejeter tout programme qui ne respectait pas l'équilibre des sexes dans les prestations fournies.

Comme nous l'avons fait remarquer les activités en faveur des enfants enrôlés de force au sein des troupes ou des mouvements de guérilla en Afrique -particulièrement en Sierra Leone, dans la région des Grands Lacs et en Afrique australe- s'adressent par la force des choses pour l'essentiel à des garçons. Les filles pour leur part subissent d'autres violences –notamment sexuelles- dans le cadre de ces conflits. Notre proposition consistait donc à demander que les deux types de programme –en faveur des filles victimes de violence sexuelle d'une part et des garçons enrôlés de force d'autre part- soient également pris en charge compte tenu de la gravité des situations respectives.

A notre grande surprise, nous nous sommes heurtés à une opposition très agressive d'organisations de défense des droits de la femme, provenant surtout des Etats-Unis qui acceptaient le financement de programmes en faveur des victimes d'abus sexuels mais refusaient ceux destinés aux enfants soldats. Leurs arguments consistaient à admettre le soutien à des programmes bénéficiant essentiellement à des victimes féminines au nom de la pratique de la "positiv action", mais à refuser ceux destinés aux enfants soldats, car ne respectant pas l'équilibre des sexes.

3. Les ONG de DDH au sens strict ne sont ni des organisations qui rejettent toute activité humanitaire, ni des organisations qui ne reconnaissent pas la nécessité de traiter de façon spécifique certaines catégories de victimes, mais des ONG qui s'efforcent de mener une lutte, la plus cohérente possible, en faveur du respect de l'ensemble des droits définis par les grands instruments internationaux en tenant compte des situations particulières. Cette catégorie regroupe aussi bien des organisations généralistes que des mouvements spécialisés sur un thème donné, une activité spécifique ou une catégorie de victimes.

Ce n'est donc pas leur domaine d'intervention qui les distingue des deux catégories précédentes mais leur approche. Même limitée à la défense d'un droit ou d'une catégorie de victimes, leur stratégie intègre – ou prétend intégrer- l'ensemble des exigences contenues dans les divers instruments internationaux de protection et de défense des droits de l'homme. Leurs moyens d'action comme les buts visés se veulent compatibles avec l'esprit et la lettre de la Déclaration universelle de 1948 et des grands instruments qui en découlent notamment ceux constituant la charte des droits de l'homme.<sup>8</sup>

### ***1.8. Des actions limitées de portée universelle***

Si l'on s'en tient à cette dernière catégorie d'ONG, que nous avons définies comme les ONG de défense des droits de l'homme au sens strict, nous constatons que leur modus operandi s'articule autour de quatre axes:

- un axe normatif
- un axe investigatoire
- un axe accusatoire
- un axe institutionnel

#### **1. Axe normatif.**

De nombreux instruments internationaux ont vu le jour grâce aux ONG qui ont mis en évidence les lacunes existant –tant au niveau national, régional ou international- dans des domaines spécifiques des droits de l'homme. C'est grâce au travail des ONG par exemple, que la pratique de la disparition forcée a été mise en lumière, que cet acte a trouvé une définition juridique dans le cadre d'une déclaration et qu'un projet de convention tendant à éliminer cette pratique et à sanctionner les auteurs a pu être rédigé.

Certes, avant cet effort, les actes constituant le crimes étaient déjà sanctionnés par d'autres lois pénales : enlèvement, meurtre ou assassinat, mais la définition de la disparition forcée comme telle a des conséquences juridiques importantes. Par exemple, plusieurs Etats, théâtre de ces abominations, utilisaient le système de la déclaration d'absence qui à terme permettait de conclure au décès de la victime et de faire courir le délai de prescription. Les ONG, en insistant sur les particularités de ce type de crime ont proposé que soit reconnue la notion de délit continu dans le cas de la disparition forcée. Tant que la personne disparue, dans les conditions et circonstances prévues comme définissant la catégorie de la disparition forcée et involontaire, n'est pas

<sup>8</sup> La Charte de droits de l'homme comprend la Déclaration universelle de 1948; le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966; le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966; le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 et le deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visant à abolir la peine de mort de 1989.

réapparue, le crime est réputé en perpétration, ce qui interdit de faire démarrer tout délai de prescription. Par ailleurs, cela implique que tous les mécanismes, tant nationaux qu'internationaux, doivent poursuivre leur quête pour retrouver la victime et identifier l'auteur de l'acte.

En étudiant la genèse des grands instruments rédigés entre le début des années soixante et ceux actuellement à l'étude, on constate que les ONG ont été la plupart du temps les initiatrices du processus qu'elles ont accompagné de bout en bout. Organisant des séminaires pour préciser les questions à aborder; proposant - souvent par l'intermédiaire d'un ou plusieurs Etats- des projets de Déclaration ou de Convention; faisant pression par leur lobby sur les délégations pour que ces thèmes et ces projets soient mis à l'ordre du jour des instances compétentes (Sous-Commission, Commission des droits de l'homme, Assemblée générale des Nations Unies...); participant ensuite activement aux débats des Comités de rédaction chargés de présenter un texte de consensus; agissant sur l'opinion publique, les médias et les capitales des pays décisionnels pour que les instruments soient adoptés; enfin organisant des campagnes de pression pour atteindre le nombre requis de ratification à l'entrée en force des pactes ou Conventions adoptés.

Ce travail peu spectaculaire, mobilise d'importantes énergies et s'étend souvent sur plusieurs décennies. A titre d'exemple, la protection des défenseurs des droits de l'homme a fait l'objet de plus de treize ans de négociation pour aboutir à une Déclaration (qui débouchera peut-être un jour sur une Convention) et quinze ans pour que soit instauré un mécanisme institutionnel sous forme d'un mandat de représentant spécial.

## **2. Axe investigatoire**

Les ONG sont le plus souvent les premières à conduire des missions d'enquêtes sur des situations de violation particulièrement mal connue. Par le biais des missions dites de "facts finding", elles s'efforcent de rassembler des éléments solidement étayés, révélateurs de violations graves et systématiques (selon la terminologie en vigueur). A la fin de leur enquête, elles publient des rapports et émettent des recommandations qui souvent servent de base à un travail ultérieur des organismes internationaux. Elles organisent également des missions d'observation judiciaire pour s'assurer que la défense voit ses droits respectés et que, par exemple, des aveux obtenus par la contrainte ou la torture ne puissent être ultérieurement utilisés contre l'accusé.

## **3. Axe accusatoire**

Depuis une vingtaine d'années, certains instruments internationaux prévoient la possibilité, sous certaines conditions, de saisir des comités conventionnels des Nations Unies de cas individuels (Comité des droits de l'homme, Comité contre la torture notamment). En règle générale, ce sont les ONG qui assistent les victimes dans ces procédures peu accessibles à une personne mal informée, et même souvent méconnues des avocats locaux davantage rompus au droit et aux procédures nationaux. En dehors de ces dénonciations individuelles – pudiquement appelées communications- les ONG sont pratiquement la seule source d'information alternative des experts des six Comités conventionnels des Nations Unies, chargés de vérifier –sur la base des rapports périodiques des Etats- la conformité de la législation et de la pratique au niveau national avec les exigences des Conventions ratifiées par les Etats parties.

## **4. Axe institutionnel**

Ces dernières années, les ONG conscientes qu'il était plus important de créer ou de renforcer les mécanismes de contrôle des instruments existant que d'ajouter de nouvelles règles au corpus constitué par les diverses

Conventions et autres instruments ont fait porter leur effort sur la création de mécanismes internationaux. La Cour pénale internationale est, dans ce domaine, une des dernières avancées dont le caractère reste malheureusement ambigu compte tenu des conditions requises à son entrée en vigueur et des limitations à sa compétence.

Tant l'ouvrage réalisé depuis un demi-siècle que les travaux en cours ne manquent pas d'être impressionnants. Peut-on pour autant conclure que les ONG sont en train de gagner la bataille des droits de l'homme. Si nous nous égarions dans une telle voie, la lecture des quotidiens aurait tôt fait de nous ramener à une réalité qui nous oblige à nous interroger lucidement sur l'efficacité des stratégies mises en œuvre à ce jour.

### ***1.9. Le coup de génie d'Amnesty International***

Au début des années soixante, AI eut l'intuition que ce que nous appelons aujourd'hui la société civile pourrait être un puissant moyen de pression sur la politique des gouvernements en matière de droits de l'homme. L'idée consistait à mobiliser l'opinion publique des pays où elle peut s'exprimer pour faire pression tant sur les pouvoirs responsables d'exactions, que sur les gouvernements occidentaux ayant d'étroits liens économiques, politiques et diplomatiques avec eux.

Comme le rappelait Martin Ennals, l'ancien Secrétaire général d'AI, à la deuxième Assemblée générale de l'OMCT en 1988, "lorsque nous avons lancé nos premières campagnes, cette méthode a suscité scepticisme et moquerie. On nous disait: "Pensez-vous vraiment qu'une lettre d'une ménagère de Brighton ou celle d'un plombier de Manchester va avoir le moindre impact sur les dirigeants du Kremlin, la présidence des Etats-Unis ou le Foreign Office britannique... Elles seront directement mises à la poubelle". Pourtant, c'est grâce à ces lettres que nous avons pu être entendus des régimes les plus répressifs et obtenir des libérations même des geôles du Shah d'Iran. Contrairement à ce que pensaient les sceptiques, les gouvernements démocratiques, craignant, s'ils n'agissaient pas, d'être sanctionnés aux élections, ont relayé les inquiétudes et l'indignation de leurs opinions publiques auprès des régimes répressifs qu'ils soient de droite ou de gauche".

Cette idée a connu un tel succès qu'il a fallu par la suite se montrer prudent dans le recours à cette arme qui, trop largement utilisés, finit par s'émousser. Mais le succès de la méthode AI a peut-être paradoxalement eu un effet pervers sur la réflexion stratégique à long terme.

### ***2. Pour des stratégies globales orientées vers le respect des droits de l'homme***

Pour les responsables d'AI la lutte devait porter contre la torture, les atteintes à la liberté d'expression et la peine de mort en renforçant les protections juridiques qu'offrent les lois au niveau national et les conventions et pactes dans le domaine international. Le choix de lier le combat contre la torture à la liberté d'expression et à la peine de mort découle d'une idéologie implicite et d'une conception des droits de l'homme aujourd'hui fortement mise en question. Certes les dirigeants d'AI ont toujours pris soin de préciser qu'ils intervenaient dans tous les cas où des actes de torture étaient commis, que la victime soit une personne poursuivie pour délit d'opinion ou pour toute autre raison, y compris criminelle. Il n'empêche que les différents éléments du mandat joint au nom de

l'organisation, ont conduit à privilégier la lutte en faveur des opposants politiques soumis à des traitements inacceptables et indignes par des régimes manquant le plus souvent de toute légitimité démocratique.

## 2.1. Torture: quelle définition pour quel combat ?

Par ailleurs, AI a, sur le plan juridique, adopté une position très classique dans le domaine des droits de l'homme. Ne sont considérées comme torture que les souffrances aiguës, commises intentionnellement dans un but déterminé, par un agent de l'Etat ou avec le consentement de ce dernier.<sup>9</sup> Nigel Rodley, actuel Rapporteur spécial des Nations Unies contre la torture et ancien conseiller juridique d'AI se montre à cet égard un vrai gardien du temple. Non qu'il soit insensible aux souffrances infligées dans un cadre sortant de ces critères, mais convaincu qu'une définition trop large de la torture finirait par submerger les mécanismes mis en place pour la combattre. Un mandat limité mais clair lui semble préférable à une approche certes généreuse mais qui embrasse un champ trop large pour être efficace.

L'argument mérite qu'on s'y arrête non seulement en raison de la personnalité de celui qui le développe, mais aussi et surtout car il est vrai que les organisations intergouvernementales n'ont que trop tendance à se complaire dans un discours de portée générale sans impact concret.

Il nous semble pourtant nécessaire de procéder à une révision d'une position qui, de jour en jour paraît de moins en moins pertinente. Tout d'abord l'argument central concernant l'efficacité doit être examiné avec soin. Il est incontestable –et le mérite en revient à la stratégie des ONG depuis les années soixante- que la plupart des pays du sous-continent latino-américain ont évolué vers des régimes de type démocratique.

Le Brésil, l'Argentine, le Chili, le Nicaragua, Haïti, la Salvador ou le Paraguay pour ne citer que les cas les plus dramatiques, sont parvenus à se débarrasser de dictatures militaires particulièrement sanglantes et abjectes. Le patient travail des ONG, dénonçant jour après jour les exactions de ces régimes, la pression de l'opinion publique sur les gouvernements américains et européens pour qu'ils prennent leurs distances d'avec ces pouvoirs –voire qu'ils les sanctionnent- est une cause incontestable de l'effondrement de ces dictatures devenues au niveau international des partenaires encombrants.

Peut-on pour autant conclure que la torture a disparu ou a pour le moins fortement diminué? Selon le critère retenu, on peut tout aussi catégoriquement répondre oui ou non. En effet, même en Colombie, un des deux pays de la région connaissant le plus haut degré de violence aujourd'hui, les généraux chargés de la lutte

<sup>9</sup> La définition internationale de la torture est contenue dans l'article premier de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de 1984 et se lit comme suit:

"1. Aux fins de la présente Convention, le terme "torture" désigne tout acte par lequel une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales, sont intentionnellement infligées à une personne aux fins notamment d'obtenir d'elle ou d'une tierce personne des renseignements ou des aveux, de la punir d'un acte qu'elle ou une tierce personne a commis ou est soupçonnée d'avoir commis, de l'intimider ou de faire pression sur elle ou d'intimider ou de faire pression sur une tierce personne, ou pour tout autre motif fondé sous une forme de discrimination quelle qu'elle soit, lorsqu'une telle douleur ou de telles souffrances sont infligées par un agent de la fonction publique ou toute autre personne agissant à titre officiel ou à son instigation ou avec son consentement exprès ou tacite. Ce terme ne s'étend pas à la douleur ou aux souffrances résultant uniquement de sanctions légitimes, inhérentes à ces sanctions ou occasionnées par elles.

2. Cet article est sans préjudice de tout instrument international ou de toute loi nationale qui contient ou peut contenir des dispositions de protége plus large."

antisubversive nous ont fourni des statistiques lors de rencontre à huis clos qui recoupent en grande partie les nôtres. Selon ce macabre décompte les violences –atteintes à la vie, à l'intégrité physique, à la liberté de mouvement- ne sont imputables en force de l'ordre (armée ou police) que dans une proportion de 5 à 10%. Tous les autres cas sont dus à ce qu'on appelle pudiquement les acteurs non-étatiques.

## *2.2. Des auteurs difficilement identifiables*

Or ces statistiques peuvent être interprétées de façon très différente. Alors que l'armée colombienne veut y voir le résultat d'une lutte contre la pratique de la torture, notre organisation considère qu'il s'agit plutôt d'une évolution de la répression. En effet, malgré les dénégations officielles, il est patent que les acteurs non étatiques les plus violents sont les groupes d'autodéfense, euphémisme pour désigner les paramilitaires agissant en toute impunité.

Les autorités colombiennes -et notamment l'armée et la police- cherchent à accréditer la thèse selon laquelle l'essentiel de la violence serait imputable aux subversifs (les différentes guérillas actives dans le pays). Sans minimiser leur rôle, ni excuser leurs crimes, il nous paraît toutefois indispensable de distinguer entre les crimes de sang et les atteintes à la propriété. Les guérillas, vivant souvent d'extorsion de fonds (le fameux "vaccin" que doit payer tout propriétaire terrien s'il ne veut pas voir ses troupes décimées ou anéanties, les paiements d'"assurance" pour prévenir tout enlèvement voire les rançons pour libérer des otages) commettent des forfaits condamnables mais dont la gravité est moindre que les assassinats ou torture perpétrés tant par les paramilitaires que par les mafias. Or, si l'on s'en tient au seul crime de sang, les cinq à six mille hommes constituant, en 2000, les groupes d'autodéfense sont responsables de davantage d'exactions que les vingt-cinq mille guérilleros actifs dans le pays.

Cette réalité doit être rappelée à l'heure où la Commission des droits de l'homme des Nations Unies élabore un nouvel instrument –appelé Règles d'humanité fondamentales, Règles humanitaires minimales ou Règles d'humanité fondamentales selon les diverses résolutions- <sup>10</sup> qui prétend s'appliquer aux acteurs non étatiques. Il est à craindre que l'efficacité de cette démarche demeure limitée car, à notre avis, elle repose sur une mauvaise évaluation de la réalité.

## *2.3. Torture et déséquilibres socio-économiques*

En dehors de la Colombie, et à l'exception du Mexique, la situation des autres pays latino-américains semble beaucoup moins dégradée. Toutefois, là encore, il convient de se montrer prudent. Au Brésil, dont la dictature fut –si l'on ose employer une telle expression- la pionnière des régimes répressifs instaurés au nom de la sécurité nationale, nous n'enregistrons pratiquement plus de dénonciations concernant des violences graves à l'encontre d'opposants politiques, en revanche, d'autres catégories de victimes continuent de subir dans une certaine indifférence des atrocités qui restent le plus souvent impunies.

Il y a quelques années, lors d'une intervention de l'OMCT à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, nous avions dénoncé l'assassinat de plus de deux mille enfants de la rue par des milices privées ou des

<sup>10</sup> Voir le Rapport du Secrétaire général sur la question du 18 décembre 1998 (E/CN.4/1999/92) ainsi que la résolution 1999/65 de la Commission des droits de l'homme.

groupes para-policiers. A notre grande surprise, le droit de réponse exercé par le Brésil n'avait pas pour but, comme nous nous y attendions, de minimiser ces chiffres, mais au contraire d'informer la Commission que selon les statistiques établies par le gouvernement, le nombre de victimes dépassait largement les quatre mille et que les autorités avaient identifié plus de cent groupes différents responsables de ces atrocités. Le délégué gouvernemental brésilien ajoutait que son gouvernement mettait tout en œuvre pour combattre ce fléau dû à la croissance incontrôlable des enfants de la rue, mais que les ressources disponibles ne permettaient pas de scolariser cette population enfantine ni à terme de lui assurer des places de travail.

Si l'on ajoute à ces milliers d'enfants victimes d'assassinats, de viols et de tortures (au sens non juridique du terme), les paysans sans terre, menacés ou assassinés par des "pistoleros", les travailleurs luttant pour le respect de leurs droits et les marginaux ou petits criminels régulièrement interrogés avec une sadique brutalité et parfois exécutés sommairement sur le lieu même de leur crime présumé, on découvre un tableau beaucoup plus sombre que les autosatisfécits que se délivrent les autorités de ces nouveaux régimes démocratiques, souvent avec l'approbation non seulement des organisations intergouvernementales, mais également avec une curieuse retenue de nombre d'ONG.

A nos yeux, cela s'explique à la fois par des raisons sociologiques, juridiques et politiques. Sur le plan **sociologique**, il est incontestable que les militants des organisations de masse de défense des droits de l'homme s'identifient davantage avec un opposant cultivé réprimé en raison de ses convictions politiques, qu'avec un marginal torturé ou exécuté sommairement. Madame Courtois, une des dirigeantes de l'organisation brésilienne "Tortura Nunca Mais", nous avait confié qu'au moment de la chute de la dictature, son organisation avait tenté de mobiliser ses militants, (pour la plupart membre de familles de victimes de la dictature), pour défendre les prisonniers de droit commun régulièrement soumis à la torture. La plupart des adhérents, qui pourtant connaissaient bien l'horreur de cette réalité, s'étaient montrés hésitants –voire hostiles- à organiser des campagnes pour des criminels ou des rebuts d'humanité.

Sur le plan **juridique**, les raisons sont plus complexes. Tout d'abord, comme nous l'avons déjà signalé, il existe une certaine réticence des juristes à s'engager sur un terrain qui peut s'avérer peu sûr. Si l'on admet comme torture des actes commis par d'autres agents que les agents étatiques, nous courons le risque de voir disparaître la distinction entre violations aux droits de l'homme imputables à l'Etat et à ses agents, et atteintes criminelles de droit commun ne relevant pas du même ordre. Tout crime ou délit risque alors d'être qualifiée de violations aux droits de l'homme, vidant cette catégorie de sa substance et de sa spécificité.

Si sur le plan **pratique** l'argument est incontestablement valable, il présente néanmoins une certaine faiblesse. Il revient "de facto" à établir une hiérarchie des droits. Cette hiérarchie non seulement crée une différence entre les droits de l'homme –opposable à l'Etat- et les droits de l'homme inhérents à toute personne, mais régit par le droit positif de chaque Etat dans la mesure où l'auteur de leur violation est un acteur privé. En outre, cela renforce encore la dichotomie très contestable entre droits de l'homme assortis de garantie d'exigibilité et droits de l'homme "programmatiques". Pour les enfants de la rue, le droit à ne pas être soumis à la torture et les droits à une éducation, à une alimentation suffisante et à un logement forment en quelque sorte un tout. La violation des trois derniers est intimement liée –en tout cas comme une des causes- au premier. Par ailleurs, les quatre droits sont en principe exigibles de l'Etat. Dès lors, isoler comme méritant une protection particulière, la violation au droit à ne pas être torturé –et encore sous condition de démontrer que la souffrance infligée l'a été par un agent de l'Etat et dans les conditions d'intentionnalité prévues par la définition- a quelque chose de juridiquement incontestable, mais moralement choquant.

Les auteurs de la Déclaration universelle n'ont pas entendu codifier les droits de l'homme au sens juridiquement contraignant du terme, mais rappeler que l'homme –par sa nature humaine même- est titulaire de droits qu'aucune législation ne peut lui retirer. Le rappel était indispensable après la période nazi qui, au nom d'une idéologie perverse, non seulement avait martyrisé des minorités, mais avait légiféré en déniant la pleine qualité d'homme et les droits qui y sont inhérents à une partie de la population.

Après la Déclaration, la Commission des droits de l'homme fut chargée de rédiger deux Pactes, l'un sur les droits économiques, sociaux et culturels, l'autre sur les droits civils et politiques. Même si les deux instruments comme éléments constitutifs de la Charte des Droits de l'Homme sont censés avoir le même poids, en pratique, seuls les droits civils ont été considérés comme des droits au sens strict du terme. C'est-à-dire immédiatement exigibles auprès des tribunaux, alors que les autres droits se voyaient au mieux qualifiés de droits "programmatiques", c'est-à-dire des droits dont l'Etat doit programmer les conditions de réalisation à terme dans le développement de ses activités.

La distinction semble de prime abord pertinente. Si l'on peut exiger d'un gouvernement qu'il prenne immédiatement des mesures pour faire cesser la torture perpétrée par sa police, en revanche, on peut difficilement le contraindre à assurer un travail à tous, dans la mesure où les emplois disponibles sont fonction de l'activité économique qui dépend d'acteurs non étatiques.

Sur le plan de la **technique juridique**, la légitimité de la distinction apparaît difficilement questionnable. En revanche, dans le domaine de la pratique en matière des droits de l'homme on hésitera à conclure de manière aussi péremptoire. En effet, comme le faisaient remarquer les délégations des pays socialistes au sein des Nations Unies, le choix de laisser l'activité économique –de sa planification à l'affectation des revenus qui en découlent- à des entités ou à des acteurs privés est une décision politique qui a des conséquences sur la jouissance des droits de l'homme. Dans une économie étatisée, l'entrepreneur qu'est l'Etat peut fort bien décider de fournir du travail à tous, en utilisant l'excédent de revenu de certains secteurs pour maintenir dans d'autres domaines d'activité, des emplois moins rentables sur le plan commercial mais utiles à la collectivité. La rentabilité de chaque emploi n'étant plus un critère absolu, il devient possible, en principe, d'assurer le plein emploi et donc le droit de tous au travail. L'Union soviétique qui s'était faite la championne de ces positions les avait décrédibilisées, d'une part par la terreur utilisée pour imposer ces nouveaux rapports socio-économiques (les massacres et les famines qui ont accompagné les campagnes successives de 1920 à 1950, ont fait un nombre de victimes supérieur à la guerre<sup>11</sup>) et le régime a fini par s'effondrer en 1989, en raison notamment de ses mauvaises performances économiques.

Les tenants d'un libéralisme pur et dur ont vu dans cet échec non seulement la disparition d'une puissance contestant l'hégémonie du système capitaliste, mais la meilleure preuve de la justesse de leurs thèses. Tout en admettant que les droits sociaux, économiques et culturels sont indispensables à la dignité de l'homme, ils estiment que les lois du marché sont les seules susceptibles –en maximisant tant la productivité que la rentabilité- de produire les richesses permettant d'en assurer la jouissance. Cette approche a conduit, sur le plan international, à une politique d'ouverture des marchés nationaux, de déréglementation des filets de protection sociale considérés comme des obstacles au développement de la libre entreprise.

<sup>11</sup> Sur les victimes des régimes socialistes voir le numéro spécial 241 de la Revue Histoire d'octobre 2000 intitulé: "Cent millions de morts ? Les crimes du Communisme"

## 2.4. *Dans un système globalisé le moins d'Etats signifie le moins de droits*

Dans une phase du développement de l'humanité où les nouvelles techniques de communication et l'accélération des moyens de transport contractent tant le temps que l'espace, les partenaires socio-économiques sont moins que jamais à égalité de chance et la concurrence comme méthode de sélection des meilleurs devient parfaitement illusoire. Même moins performante et moins adaptée aux besoins d'une société donnée, une entreprise locale n'aura aucune chance de résister à une transnationale qui délocalise. La capacité financière de cette dernière, son meilleur réseau d'achat et de distribution, son volume d'affaires -sans compter les parts du marché qu'elle contrôle et qui lui permettent de s'assurer une position dominante voire exclusive- rendent toute concurrence au sens classique illusoire.

De surcroît cette entreprise, moins qu'une autre, se sentira tenue à assurer des responsabilités sociales vis-à-vis d'employés interchangeables en fonction du rapport coût/productivité. En cas de difficultés, elle peut délocaliser à nouveau. Le phénomène affecte également les pays industrialisés. Il y a un peu plus de trois ans, Procter and Gamble décidait de déplacer son siège européen de Genève à Bruxelles, en fonction d'une étude comparative des avantages de coûts entre les deux villes. Les employés cadre se voyaient contraints de déménager alors que d'autres, moins qualifiés, perdaient leur emploi. Trois ans plus tard, une nouvelle évaluation conduisait ces mêmes dirigeants à revenir à Genève qui, pour récupérer ce marché, consentait un certain nombre d'avantages à la transnationale . Ce qui, dans un pays développé constitue une péripétie, engendre dans des économies plus fragiles, de véritables séismes sociaux.

Par ailleurs, cette ouverture concentre de manière inconnue jusque là, le revenu dans une élite économique de plus en plus restreinte. Année après année, le PNUD enregistre un écart de plus en plus grand entre les 5% les plus riches au sein de chaque société et une masse croissante de marginalisés.

Or la torture aujourd'hui, nous l'avons vu, est de moins en moins due à des régimes cherchant à imposer par la force un système idéologique que la population se résiste à accepter, mais de plus en plus la conséquence de tensions sociales d'autant plus violentes qu'un nombre croissant de marginalisés voient non seulement leurs revenus diminuer en terme relatif par rapport aux plus riches, mais qu'en terme absolu, ce revenu ne leur permet plus d'assumer leurs besoins les plus élémentaires.

Les déstructurations familiales dues à la misère aboutissent à une augmentation du nombre d'enfants de la rue vivant d'expédients, souvent criminels. Pour se défaire de cette plaie qui affecte leur commerce ou leur petite entreprise des commerçants chargent des milices de rétablir l'"ordre" à tout prix. Ces gardiens privés –provenant souvent du même milieu social que leurs victimes- recourent à des méthodes expéditives. Le corps de certains enfants retrouvés en pleine rue, la langue et les yeux arrachés, sont abandonnés à la vue de leurs congénères "à titre d'exemple". L'OMCT a publié au printemps 2000, une compilation de 131 cas d'exactions graves provenant de 34 pays communiqués à notre Secrétariat international au cours des années 1995 à 1998 et représentant plusieurs milliers de victimes juvéniles. Le Brésil apparaît non comme une exception, mais comme une situation parmi d'autres. Prétendre qu'une telle violence n'est pas institutionnelle relève à notre avis de la casuistique la

plus éhontée. Même si l'Etat et les instances internationales n'ont pas directement armé le bras des tortionnaires, ils sont responsables du désordre structurel qui conduit à de tels drames.<sup>12</sup>

## ***2.5. L'idéologie religieuse comme exutoire***

La radicalisation de certains mouvements, notamment ceux liés au fondamentalisme religieux, a le plus souvent pour cause une frustration sociale et économique croissante qui, par désespoir, pousse certains vers le rejet de toute valeur occidentale et la recherche illusoire d'une solution s'inspirant de ce qu'ils pensent être leur culture authentique et la volonté de Dieu combattant à leur côté. L'alliance contre nature entre les foules marginalisées et désorientées et les leaders religieux ultra conservateurs s'explique par un désespoir sans issue et par le rejet d'une modernité perçue comme un facteur de désintégration sociale au niveau le plus élémentaire (famille, formation, ...)

## ***2.6. Règles d'humanité fondamentales ou le plus petit commun dénominateur exigible de tous***

Cette violence débouche souvent sur une spirale qui devient incontrôlable. Les privilégiés –de moins en moins nombreux- recourant à des actions de plus en plus violentes pour faire face à la terreur aveugle des exclus. Pour briser ce cercle infernal, il est illusoire à notre avis d'élargir, comme le propose la Commission des droits de l'homme, le cercle des acteurs tenus à respecter les droits fondamentaux, mais bien d'inclure dans la liste des droits contraignants, de nouvelles obligations opposables tant aux Etats pris individuellement qu'aux acteurs internationaux.

Nous avons déjà mentionné que la Commission des droits de l'homme travaille actuellement à établir des principes d'humanité. Il s'agit d'une sélection de règles du droit humanitaire et des droits de l'homme, considérées comme fondamentales et dont le respect devrait être garanti non seulement par les Etats, mais également par les acteurs non étatiques.

## ***2.7. Cette démarche nous semble présenter trois dangers majeurs:***

Tout d'abord, elle relativise la portée des obligations assumées par les Etats en hiérarchisant les droits fondamentaux entre les droits "absolument" fondamentaux et d'autres droits qui peuvent apparaître dès lors comme moins contraignants.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> On notera que le Brésil, selon les statistiques du PNUD apparaît régulièrement comme le pays (ou un de ceux, selon les années) où la différence de revenus entre les 20% les plus pauvres de la population est la plus forte par rapport aux 20% les plus riches. Or c'est aussi l'un des pays qui enregistre un des plus hauts niveaux de violence "non politique" de la part de services tant publics que privé de "sécurité".

<sup>13</sup> On remarquera que l'OIT s'est engagé dans une voie présentant certaine similitude en adoptant une déclaration de principe portant sur les droits contraignants pour tous les membres de l'organisation, qu'ils soient ou non parties aux Conventions pertinentes. De nombreux observateurs ont fait remarquer –à juste titre- que si cette déclaration élargissait le cercle des Etats tenus de respecter les droits fondamentaux du travail et de rendre des comptes quant à la pratique en la matière, elle aboutissait d'une certaine manière à relativiser les droits ne faisant pas partie de ce noyau dur.

En second lieu, les acteurs non étatiques visés sont essentiellement les mouvements insurgés qui violent les droits civils et politiques par leurs opérations armées. Les sociétés transnationales ou les instituts financiers dont les politiques économiques et financières aggravent les tensions sociales et politiques ne sont que très marginalement concernés par ces principes.

Enfin, malgré quelques tentatives d'introduire quelques droits sociaux et culturels dans ce noyau fondamental de droits, cette initiative renforce la dichotomie entre les droits "durs" réellement exigibles –appartenant tous, ou peu s'en faut, à la catégorie des droits civils et politiques.- et les droits relevant de la "soft law", une manière euphémique et élégante de leur dénier toute valeur contraignante.

## ***2.8. Pour une réglementation des pratiques économiques inspirée des droits de l'homme***

A nos yeux, c'est le processus inverse qu'il conviendrait d'amorcer. Comme le rappelle la Déclaration de Vienne, les droits de l'homme sont universels, interdépendants et indivisibles. Or, l'universalité des droits est fonction des deux autres caractéristiques. La prohibition de la torture deviendra universelle le jour où des politiques concertées internationalement s'attaqueront à ses causes profondes. C'est-à-dire le jour où les Etats accepteront, dans un cadre institutionnel fort, de définir sur le plan économique et social des règles juridiquement obligatoires qui assurent à chacun une part équitable des richesses produites collectivement. Cela suppose une lutte efficace contre la spéculation, l'affectation de ressources importantes aux secteurs clés que sont l'éducation, la santé, l'alimentation et le logement, des règles contraignantes dans le domaine de l'environnement et des systèmes de régulation démocratiques respectueux des diversités culturelles.

Nous ne prétendons pas en disant cela qu'il faille abandonner la lutte plus classique que constitue la surveillance qu'exercent les mécanismes conventionnels ou institutionnels sur les législations des pays parties aux instruments nationaux ni qu'il convienne d'abandonner les dénonciations et poursuites individuelles auprès des instances compétentes qu'elles soient judiciaires ou autres. Cette action toutefois doit, à notre avis, être encadrée dans une politique générale de défense et de promotion des droits de l'homme garantissant une cohérence d'ensemble. Or cette cohérence suppose une action en faveur d'autres droits dont le respect ou la violation peut soit prévenir socialement la torture ou au contraire la favoriser. A l'occasion de la deuxième Conférence de Paris sur les PMA (Paris - 1990) l'OMCT a préparé un dossier dans lequel était mise en évidence la corrélation existant entre la pauvreté et la violence institutionnelle. Plus précisément, ce n'est pas tant la pauvreté comme telle qui génère les tensions les plus graves, mais bien une répartition par trop inéquitable du revenu, la non prise en charge des besoins les plus essentiels de la population et la marginalisation, pour ne pas parler d'exclusion, tant sociale que politique de secteurs croissants de la population.<sup>14</sup>

Par ailleurs, il ressortait également de cette étude et de celles que nous avons menées ultérieurement que les flux financiers à eux seuls, ne permettaient pas de créer les conditions suffisantes à l'instauration d'une société plus respectueuse des droits de l'homme. Enfin, sur le plan du développement à long terme, les régimes autoritaires négligeant les problèmes sociaux se révèlent en général incapables d'assurer une croissance économique soutenue. Malgré des taux records obtenus au moment des traitements de choc que constituent l'augmentation des exportations et la restriction de la consommation intérieure, ils finissent pas se trouver confrontés à des

<sup>14</sup> Eric Sottas : "Les pays les moins avancés: développement et droits de l'homme" – OMCT, Genève – 1990 – 152 p.

problèmes structurels insurmontables qui non seulement ont des conséquences sociales désastreuses, mais entraînent un recul souvent sévère des taux de croissance économique enregistrés durant la première phase.

A notre avis, cela s'explique, du moins partiellement, par le fait qu'il n'existe pas de phénomène "percolateur" au niveau économique –surtout pas dans une économie mondialisée- et que par ailleurs la productivité des travailleurs semble liée à la participation et à la jouissance des fruits de la croissance par la population.

En ce qui concerne le premier élément, il convient de rappeler que dans les années 80, nombre d'économistes prétendaient que la répartition du revenu au niveau national obéissait à la règle du "trickle down". En d'autres termes, le secteur le plus dynamique qui bénéficie au départ des fruits des hauts taux de la croissance économique est censé, par l'augmentation de sa consommation, créer de nouvelles demandes dont bénéficient les secteurs moins fortunés.

Le chef d'entreprise ou le cadre de haut niveau par exemple, voudra construire une maison plus confortable et luxueuse, générant ainsi une redistribution vers le secteur de la construction, il engagera une domesticité qui, grâce aux gages qui lui seront versés, améliorera à son tour sa propre consommation ce qui –de proche en proche- finira par provoquer une augmentation générale de revenus jusqu'en bout de chaîne. Cette vision idyllique ne tient pas compte d'un certain nombre de phénomènes corollaires. La modernisation de la production provoque une chute de l'emploi d'autant plus difficile à enrayer que le personnel est moins formé. Dans une économie mondialisée, la tendance ne sera pas à offrir aux travailleurs qui perdent leur emploi en fonction de développements techniques, une formation susceptible de leur faire retrouver un emploi mais à déplacer –même à prix d'or- des employés ayant déjà acquis de hautes compétences.

Par ailleurs, les ménages auront tendance, si leurs revenus s'améliorent, à consommer des biens importés, réputés de meilleure qualité et plus prestigieux. Enfin ce modèle oublie les phénomènes spéculatifs qui ne génèrent pas de capitaux "investissables" dans les entreprises locales, mais créent une volatilité accrue au sein d'économies déjà très précaires.

En revanche, le fait qu'une population se montre plus productive dans la mesure où elle participe aux décisions et profite des fruits de la croissance, ouvre à notre avis des perspectives très intéressantes car elle réconcilie impératifs économiques et respect des droits de l'homme. Nous devons toutefois admettre que même si l'hypothèse semble raisonnable, il est difficile d'en vérifier le bien-fondé dans la réalité. Très peu de pays du Sud ont eu la possibilité de mettre en œuvre des politiques cohérentes en la matière. On remarquera pourtant que là où des syndicats puissants ont pu négocier des augmentations de salaire et des programmes de recyclage, les coûts induits semblent avoir été largement compensés tant par une amélioration de la productivité que par une augmentation de la consommation intérieure.

Cette thèse, qui demande à être affinée et vérifiée, permet d'envisager une stratégie différente de celle proposées jusqu'ici. Si le respect des droits de l'homme –loin de représenter une charge additionnelle pour les Etats, constitue un des meilleurs régulateurs de l'activité économique, il convient non pas d'attendre qu'un certain niveau de croissance ait été atteint pour en exiger la jouissance, mais au contraire, partir des exigences de cette jouissance pour construire un modèle économique cohérent et performant. Ce renversement de perspectives, même s'il semble logique, n'est pas du tout dans l'air du temps et surtout pas au sein d'organismes susceptibles de leur donner corps, comme l'OMC, la Banque Mondiale et le FMI.

Il est vrai qu'en matière politique, la logique et la raison ont toujours été des éléments négligeables, la défense d'intérêts sectoriels et à court terme primant dans les décisions politiques et fondant le droit. "Et ne pouvant faire que ce qui fut juste fut fort, ils font que ce qui est fort soit juste".

## *2.9. Politiques économiques respectueuses des droits de l'homme : un débat piégé*

Il est vrai également que tout le débat se trouve compliqué par certaines expériences historiques discutables. Les Nations Unies ou certaines grandes puissances ont ainsi, au cours des décennies écoulées, utilisé l'arme économique comme moyen de pression pour contraindre des Etats à respecter les droits de l'homme. L'embargo décrété contre l'Afrique du sud destiné à abolir l'apartheid ou contre la Pologne du général Jaruzelski, sans parler des embargos encore en vigueur contre Cuba et l'Irak, sont à nos yeux discutables en fonction tant de leur impact qu'en fonction de légitimités contestables.

Les boycotts et embargos affectent gravement les populations que l'on prétend protéger des abus de leurs gouvernements. En dehors d'écrits partisans, il existe une abondante littérature sur leurs effets dont le moins qu'on puisse dire est qu'ils se révèlent souvent peu efficaces.

De surcroît, ces embargos ou boycotts font apparaître les acteurs économiques comme les exécutants d'une justice internationale, alors que souvent les Etats et les entités économiques qui exercent cette pression sont eux-mêmes responsables, pour le moins en partie, des atteintes qu'ils prétendent combattre. Il y a une certaine hypocrisie à intervenir en force contre des pratiques, certes abjectes, mais qui ne sont que les conséquences de politiques que les mêmes acteurs renforcent dans le même temps.

Par ailleurs, certaines de ces "sanctions" ont de forts relents néo-protectionnistes. La soudaine inquiétude des entrepreneurs américains ou européens concernant les conditions de production dans les pays du Sud et leur intérêt pour des clauses sociales permettant d'interdire l'accès au marché international de produits manufacturés en contravention avec les règlements de base de l'OIT, nous paraît d'autant plus suspecte que ces mêmes milieux se font les chantres de la déréglementation et de l'abolition des "priviléges" sociaux, considérés comme des rigidités inacceptables du marché de l'emploi. Conscientes de ces problèmes, certaines ONG ont tenté d'infléchir les politiques internationales dans le sens d'une plus grande cohérence.

Tout d'abord, elles ont été les propagandistes de ce que l'on a appelé la "conditionnalité positive" dans l'aide au développement. Contrairement aux boycotts, qui tarissent les sources de revenu des pays considérés comme coupables de violations graves aux droits de l'homme, ces mesures prétendent privilégier les gouvernements qui mettent en mesure des politiques favorables à un développement démocratique. Parmi les conditions retenues figurent entre autres le respect des droits civils et politiques et des critères concernant les politiques budgétaires nationales. Sont privilégiés en effet les Etats qui accordent la priorité aux dépenses de santé et d'éducation et réduisent les allocations à l'armée et à la police.

Bien que constituant un indéniable progrès sur le plan des relations internationales et des critères de sélection, ces politiques s'inscrivent dans un cadre de dépendance et surtout défendent sans nuance la liberté des marchés.

L'Union Européenne, à nouveau sous la pression des ONG, a tenté d'introduire dans les accords économiques avec les pays A.C.P. des clauses dites de droits de l'homme. Les accords de Lomé ont peu à peu précisé le contour de cette clause qui est devenue un élément essentiel pour tout nouvel accord, y compris ceux passés avec les anciens pays socialistes européens. Aujourd'hui les accords de Cotonou, ceux avec les pays de l'Est européen et enfin les instruments du processus de Barcelone –élément le plus élaboré de ces nouvelles relations– contiennent tous une clause obligatoire répondant aux caractéristiques suivantes :

La clause droits de l'homme devient une clause essentielle au sens de la Convention de Vienne sur les traités. C'est-à-dire que le non-respect de cette clause peut justifier la révision de l'accord, sa suspension ou son annulation.

Les mécanismes prévus pour permettre de prendre les mesures les plus adéquates gagnent en équilibre et en sophistication. Après la clause baltique offrant peu de possibilités de pression, la clause bulgare et les clauses subséquentes permettent un débat entre les parties et des mesures mieux modulées.<sup>15</sup>

Les droits de l'homme objet de la clause ne renvoient pas à un vague concept de "good governance" mais correspondent aux normes internationales de *jus cogens* et aux différents instruments internationaux auxquels les partenaires sont parties.

Le processus de Barcelone est tout particulièrement intéressant car il prétend regrouper dans un même instrument trois volets qui habituellement font l'objet de traitement séparé. Conclu entre les pays de l'Union européenne et les partenaires du pourtour méditerranéen, le processus de Barcelone se propose de créer dans l'espace ainsi constitué une zone de développement économique, démocratique et stable. La déclaration de Barcelone ainsi que les différents accords passés entre les partenaires prévoient :

- une série de mesures destinées à assurer la jouissance des droits de l'homme à toute personne vivant dans cet espace ;
- des politiques financières et commerciales concrètes en vue d'assurer le développement équilibré de tous les partenaires de l'espace
- et enfin un volet sécuritaire dessinant les contours d'une lutte coordonnée contre le crime –et notamment le terrorisme– de toutes les parties à ces accords.

Des mécanismes de surveillance doivent périodiquement examiner la conformité de la politique des partenaires aux engagements souscrits. Ces mécanismes, comprenant plusieurs niveaux, prévoient, en cas de non respect, une concertation avant toute mesure dont les modalités peuvent être modulées selon les cas. Même si les ONG n'ont pas la possibilité de participer au niveau décisionnel, il existe certaines ouvertures –notamment par le biais du Parlement Européen et des sommets périodiques du Processus– d'influencer les politiques de ces instances.

---

<sup>15</sup> La clause baltique prévoit en cas d'atteinte importante à un élément essentiel de l'accord –dont la clause des droits de l'homme– que chacune des parties peut immédiatement suspendre l'accord en tout ou partie. Cette clause par son radicalisme ne permet ni dialogue, ni modulation.

La clause bulgare en revanche prévoit qu'en cas de désaccord sur le respect des obligations souscrites (y compris en matière de droits de l'homme), les parties peuvent soumettre toute information pertinente au Conseil de l'Association en vue de trouver une solution. Au cas où des mesures seraient décidées, il conviendrait d'appliquer celles qui portent le moins atteinte au fonctionnement de l'Accord, avant d'adopter, le cas échéant, des mesures plus radicales.

L'OMCT a produit pour la réunion qui vient de se tenir à Marseille un document analysant la situation prévalant dans plusieurs des pays de la région<sup>16</sup>. En collaboration avec Amnesty International et la FIDH elle a également participé à la rédaction d'un livre blanc faisant plusieurs recommandations concrètes à examiner à la réunion des ministres.

Il est juste de relever que cinq ans après l'adoption de la déclaration seul un timide rappel à l'ordre d'Israël a été enregistré. L'Etat hébreu s'est vu intimer l'ordre de cesser de commercialiser comme "made in Israël" des produits provenant des colonies de peuplement. Dans les attendus de la décision il est notamment rappelé les résolutions du Conseil de Sécurité et l'interdiction d'annexer les territoires conquis par la force. Toutefois, à notre connaissance, il n'a pas été envisagé à ce jour, de suspendre les clauses préférentielles dont bénéficient les produits visés.

Les ONG palestiniennes, qui ont conduit la recherche, documenté le dossier et exercé le lobby ne cachent pas leur découragement devant les maigres résultats obtenus et s'interrogent sur l'opportunité de poursuivre un effort mobilisant des ressources humaines et financières considérables pour une organisation locale de défense des droits de l'homme.

Au niveau international la question se pose également avec acuité. Si à l'OMCT nous sommes convaincus que pour être efficaces notre stratégie doit s'inscrire dans une approche intégrant les dimensions économiques, sociales et culturelles des droits, nous considérons qu'il est indispensable de pouvoir agir dans un cadre institutionnel doté d'une autorité permettant de transformer nos recommandations et suggestions en politiques concertées et contraignantes.

## ***2.10. Le dilemme international***

La question institutionnelle pose des problèmes dont la solution est loin d'être évidente.

Tout d'abord il convient de remarquer que la plupart des États ne constituent plus le cadre au sein duquel puisse s'élaborer et s'imposer une politique globale. Sans parler de l'effondrement de la structure étatique que connaissent nombre de pays africains où, de régulateur des rapports sociaux, la structure du pouvoir devient, selon le mot de Achille M'bembé, une structure purement prédatrice, on remarque que même les grands pays européens ne représentent plus des entités maîtresses de leurs politiques.

François Chesnais, un des experts de l'OCDE, montrait que, déjà au début des années 90, les liquidités concentrées entre les mains des fonds d'investissement mutuels, les compagnies d'assurance et les fonds de pension atteignaient à elles seules 133% du PIB américain et 108% du PIB britannique. Il mettait par ailleurs en parallèle les fonds détenus dans ce domaine par les 500 principaux opérateurs des USA, de l'Europe et du Japon –près de 10'000 milliards de dollars– avec les 3'000 milliards de dollars que la Banque de France et la Bundesbank coalisées pouvaient engager en 1993 pour préserver le système monétaire européen. En spéculant avec moins de 5% de fonds investis sous formes de devises, ce seul groupe d'opérateurs privés était en mesure de mobiliser des ressources nettement supérieures à celle dont les deux banques coalisées disposaient pour contrer leur attaque. Il en concluait que les grandes banques centrales n'ont plus aujourd'hui les moyens de punir

<sup>16</sup> "Droits de l'homme dans la région Euro-méditerranéenne et processus de Barcelone" : contribution de l'OMCT à la conférence interministérielle de Marseille – 16-17 novembre 2000 – Genève – 63 p.

les spéculateurs. La situation ces sept dernières années, n'a fait que s'aggraver. On peut aussi se demander, devant les réticences à discuter des propositions de régulation internationales comme la clause Tobin, s'il existe une volonté politique en la matière.

Si les Etats n'offrent plus le cadre adéquat, les organisations internationales ne constituent pas de véritable alternative. Le professeur Pierre de Senarclens a, dans son analyse très fine, montré à la fois le rôle irremplaçable mais limité (en tout cas non-décisionnel sur les questions cruciales) que jouent aujourd'hui les OI<sup>17</sup>.

Or chacun s'accorde sur deux points essentiels.

Un certain nombre de problèmes non traités et qui menacent gravement le futur de la société mondiale dans son ensemble ne peuvent être affronté que par des entités supra étatiques.

Plusieurs de ces problèmes doivent trouver une solution dans les vingt à trente prochaines années, faute de quoi ils provoqueront des catastrophes majeures.

## ***2.11. Une solution par la mise en réseau des décideurs ?***

Jean-François Rischard, vice-président de la Banque Mondiale pour l'Europe, dans le cadre des débats organisés par son institution sur les effets de la globalisation, a présenté, à titre personnel, certaines idées pour dépasser ce problème. Partant du constat que deux données dominent notre développement ; la croissance démographique d'une part et la nouvelle économie d'autre part, il remarque que le développement institutionnel qui devrait encadrer ces phénomènes est beaucoup trop lent pour y faire face.

Si les problèmes soulevés par la nouvelle économie (qui récompense les plus performants mais marginalise les plus faibles) comme ceux générés par la croissance démographique (de deux à trois milliards d'habitants en plus d'ici 2030) se développent selon une progression géométrique, les institutions (mesurées à l'aune de la construction européenne) en revanche connaissent au mieux une progression mathématique.

Aucun gouvernement mondial n'étant par ailleurs susceptible d'émerger au cours des trois prochaines décennies, il convient de trouver une autre solution pour traiter les vingt questions urgentes qui nécessitent des politiques communes. Ces "Inherently Global Issues" concernent notamment les impasses de l'environnement (couche d'ozone, réchauffement de la planète, déforestation), les questions sociales (grande pauvreté, marginalisation), la stabilité financière et les violations aux droits de l'homme.

La solution préconisée consiste à mettre en place, autour de chaque question, des GIN (Global international network) composés pour chacun d'entre eux d'acteurs gouvernementaux, d'organisations internationales de la société civile, et de représentants du monde des affaires. Durant la première année (phase un) un petit groupe de facilitateurs provenant des trois secteurs mentionnés créeraient le réseau ; dans une deuxième phase –prévue pour durer 2 à 3 ans– le réseau travaillerait à l'établissement de normes générales se concentrant sur la substance du problème, délibérant grâce à des systèmes de rencontres électroniques et adoptant des positions sur la base d'un consensus général (Rough consensus) sans recourir au vote.

---

<sup>17</sup> Pierre de Senarclens, "Mondialisation: théories, enjeux et débats," 2<sup>ème</sup> édition, Paris, Armand Colin, 2001

Suivrait une phase de mise en oeuvre de dix ans au cours de laquelle le réseau ferait pression sur les États en publant des cotations (Rating countries) classant les performances des gouvernements par rapport aux normes définies par le réseau. En jouant ainsi sur l'image et la réputation que les autorités de différents pays cherchent à donner d'elles-mêmes on pourrait amener les autorités gouvernementales à mettre en oeuvre les normes adoptées sur les questions entrant dans le mandat du réseau. Les GIN joueraient également le rôle d'observatoire et d'échange d'informations et d'expériences.

Il est prévu que la participation aux différents réseaux progresse selon un facteur 10, passant de 10 puissance 1 à 10 puissance 4 au moment de la troisième phase.

L'avantage attendu du système réside dans une rapidité de prise de décision bien supérieure à la vitesse décisionnelle des instances intergouvernementales, tout en créant une nouvelle légitimité –définie comme une "new soft legitimacy"– grâce à la mobilisation d'un public virtuel mondial, rendu possible par les nouveaux systèmes de rencontres électroniques. Par ailleurs, selon ses concepteurs, ce système assumerait tant la diversité nécessaire que la compatibilité avec les institutions traditionnelles.

Il est probable que de tels systèmes peuvent se révéler utiles pour trouver des solutions adéquates à des questions techniques. L'exemple d'un groupe de ce type sur les barrages a, semble-t-il donné de bons résultats. En revanche –dans le domaine politique– et particulièrement sur les questions hautement conflictuelles– il est douteux qu'il offre une réelle alternative.

Tout d'abord remarquons que le projet – à l'exception de sa présentation très technique – reprend en gros la pratique des ONG depuis une quinzaine d'années, et particulièrement de celles qui, comme l'OMCT, ont dès le milieu des années 80 mis sur pied un réseau de communication électronique. De fait, notre organisation, grâce à une très forte progression de ses partenaires actifs en raison des échanges électroniques, est effectivement devenue le principal réseau d'ONG luttant contre la torture, en collaboration étroite avec des instances gouvernementales et les mécanismes des Organisations Internationales. Par ailleurs, nous participons activement à l'établissement de normes concernant, entre autres, le traitement des délinquants mineurs ou les principes devant régir les méthodes d'investigations policières.

Si notre influence croissante est loin d'être négligeable, nous restons dépendants d'un cadre formel, doté d'une autorité légitime et susceptible de contraindre les contrevenants à se conformer au droit. Nos résultats les plus tangibles sont enregistrés dans un contexte où une autorité forte –étatique ou intergouvernementale– peut donner une suite, s'il le faut par la contrainte, aux requêtes tendant à un meilleur respect des droits. En revanche, nous nous trouvons confrontés à une situation sans issue lorsque les autorités responsables, tout en disant partager notre lecture de la réalité et reconnaître la pertinence de nos dénonciations, prétendent se trouver dans l'incapacité d'agir.

Le petit paysan dépossédé de sa terre par l'appropriation illégitime d'un partenaire plus puissant, le militant menacé d'assassinat, la détenue violée dans sa prison, la femme condamnée à recevoir 180 coups de fouets pour adultère (peine à laquelle elle risque de ne pas survivre), le gamin des rues victime des escadrons de "nettoyage social" attendent de nous que nous fassions connaître leurs cas auprès d'instances susceptibles d'agir rapidement et efficacement pour les protéger. Nous savons par ailleurs que ces activités, pour importantes qu'elles soient, ne sauraient à elles seules permettre d'éradiquer ces fléaux. Nous devons également analyser les causes de ces violations en proposant des politiques globales alternatives. C'est-à-dire non seulement un renforcement des mécanismes juridiques destinés à prévenir la répétition d'exactions similaires, mais des

politiques alternatives –y compris dans les domaines économiques, sociaux et culturels– susceptibles d'atteindre les racines de ces phénomènes.

Or dans les deux cas nous avons besoin d'autorités légitimes et fortes capables de garantir que les mesures qui paraissent justes soient mises en oeuvre et effectivement suivies d'effets.

Les tenants du modèle libéral de mondialisation ont réduit les compétences tant *de jure* que *de facto* des Etats Nations en s'attaquant notamment aux filets de protection sociale perçus comme des rigidités sur le marché de l'emploi. Ils ont favorisé la croissance de sociétés transnationales et de groupements financiers privés dont le poids dans le processus de décision surpasse et de loin ceux des Etats. Ils ont favorisé l'émergence d'instances "fermées", comme l'OMC, où se prennent des décisions sans consultations démocratiques, ni transparence, affectant l'ensemble de la population de la planète alors que, dans le même temps, ils retiraient tout pouvoir décisionnel aux institutions plus politiques comme la CNUCED ou affaiblissaient l'OIT.

Si les instances de régulation ne fonctionnent pas, c'est qu'au niveau de la principale puissance il a été décidé – tant sur le plan intérieur qu'au niveau international – que les lois du marché avaient un effet autorégulateur et que, sans prendre en compte les explosions sociales qui prouvaient le contraire, les administrations Reagan et Bush et dans une moindre mesure celle de Clinton se sont attachées à démanteler l'ébauche d'une régulation supra nationale.

A notre avis la solution réside exactement dans l'option inverse : rétablir tant au niveau local, national, régional et international, des mécanismes régulateurs contrôlés démocratiquement et cohérents tant entre les niveaux (local, régional, national ou international) qu'entre les thématiques dont ils ont la charge; dotés de mécanismes de compétences et de ressources qui leur permettent de remplir leur mandat. Si de telles options ne sont pas prises rapidement nous courons le risque d'assister à une croissance des conflits inter et intra-sociétale. Au moment de la guerre froide la conflagration nucléaire tant redoutée semblait peu probable dans la mesure où chaque camp avait trop à perdre. Notre société crée des marginaux en nombre qui eux n'ont plus rien à perdre et sont prêts à toutes les aventures.

Les ONG peuvent être un partenaire dans cette reconstruction –ou plutôt de cette nouvelle construction institutionnelle– elles ne peuvent en revanche se substituer aux autorités défaillantes. De toutes façons le processus sera long et hasardeux car, selon la boutade bien connue, s'il n'est pas trop difficile de faire une bouillabaisse avec le contenu d'un aquarium, il est beaucoup moins aisé de reconstituer la population d'un aquarium à partir d'une bouillabaisse.

## Chapitre IV : Social Alert, notre vision des droits économiques, sociaux et culturels

### Social Alert : notre vision de la mondialisation et des droits économiques, sociaux et culturels. Une histoire, une expérience de travail en coalition

par **Isabelle HOERLIN**, Coordinatrice de Social Alert International

#### **Introduction**

Le second Forum Social Mondial (FSM) s'est terminé il y a quelques jours sur un constat teinté de zones d'ombres et de lumière. D'ombre, d'abord, parce que la mondialisation conduit à la violation massive des droits économiques, sociaux et culturels. De lumière, ensuite, parce que la société civile mondiale s'élève en masse pour décrier ces effets négatifs et anti-sociaux et chercher de façon concertée une alternative. Plus de 50.000 personnes se sont regroupées en ce mois de janvier et de février à Porto Alegre, cette ville du sud brésilien où prévaut le budget participatif. En tout, plus de 2.000 organisations et de mouvements sociaux et de syndicats ont pris part à ce rendez-vous, désormais point de concours voulu pour tous ceux qui s'érigent contre une mondialisation injuste et inhumaine. Dans l'esprit qui a inspiré sa création, Social Alert fut de nouveau présent à ce Forum Social Mondial.

#### **1. Une mondialisation aux contours injustes et inhumains**

Les statistiques mondiales abondent pour démontrer les effets pernicieux d'un modèle de développement profondément injuste et excluant. Elles indiquent ainsi l'échec des théories néolibérales qui ont, depuis trois décennies, sacrifié des milliers d'êtres humains sur l'autel du tout-marché.

Plus de 1,3 milliards d'êtres humains vivent avec moins de 1 d'un dollar américain par jour et les perspectives pour les années à venir ne sont pas encourageantes. En matière d'exclusion sociale, la fin du 20<sup>e</sup> siècle a été marquée par la consolidation de fortunes personnelles ou corporatives dépassant parfois le PNB de pays entiers. Presque partout, les progrès sociaux enregistrés sont mis en cause par la logique du marché et de la compétitivité, laissant des milliers de familles dans une situation de précarité et d'instabilité. L'accès à la santé, au logement, à l'éducation, à l'alimentation, à l'eau, à l'électricité ou encore à un emploi décent s'est précarisé, voire privatisé, et aujourd'hui, il est devenu clair que la main -soi-disant- invisible du marché n'a pas d'égards pour des considérations sociales. Régis par des critères de performance, ces services se transforment en un bien inaccessible réservé aux minorités qui peuvent les payer. Les biens considérés comme essentiels deviennent un luxe, une situation qui conduit à une banalisation des atteintes aux droits fondamentaux des êtres humains, pourtant garantis dans les instruments internationaux.

La Déclaration universelle des droits de l'homme affirme dans son préambule que « la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde ». L'évolution de la situation actuelle conduit à une profonde négation de la dignité humaine, soumettant le respect de droits acquis à une logique mercantile qui met en doute le concept même de liberté, de justice et de paix. Autrefois considéré comme le cheval de bataille

dans la lutte des peuples pour s'affranchir des régimes dictatoriaux, le concept même de liberté est aujourd'hui remis en question. Les peuples s'interrogent sur le bien fondé de la démocratie, telle qu'ils la vivent et pour laquelle beaucoup ont tellement lutté et se sont sacrifiés. En effet, de quelle démocratie parlons-nous lorsque des milliers de personnes sont exclues des fruits de la croissance et du progrès et n'ont aucun accès à des services essentiels ? Quelles sont ces démocraties où des milliers de personnes n'ont pas d'emploi ? L'exclusion massive de milliers de personnes dans le monde débouche sur une instabilité politique croissante. Celle-ci met en évidence le fait que la violation massive des droits économiques, sociaux et culturels peut tôt ou tard reconduire au pouvoir des leaders populistes, voire militaires. Plus de 10 ans après la chute du Mur de Berlin, nombreux sont les secteurs qui ont perdu toute foi en la valeur de la démocratie et de la liberté, une situation qui augure une recrudescence de l'instabilité politique et de la menace de solutions militaires violentes pour faire régner l'ordre dans le monde. Comme l'avait signalé Boutros Boutros Ghali alors qu'il était Secrétaire Général des Nations Unies, le monde actuel est placé sur une « bombe sociale ». Cette bombe met en péril la vie quotidienne ; c'est le cas aux quatre coins de la planète si l'on observe la recrudescence de la violence et de la marginalité dans les villes mais aussi de plus en plus souvent dans les campagnes. Elle constraint des milliers de familles en quête d'un avenir plus prometteur à émigrer, familles qui tombent très souvent dans les mains de passeurs peu scrupuleux qui leur extorquent leur maigre fortune et menacent leur vie. Elle met en péril la stabilité démocratique de régions entières. Elle débouche également sur une montée de l'intolérance et de diverses formes d'anomie sociale (entre autre l'expansion du terrorisme, le développement de réseaux mafieux et de sectes). Les grands conflits des années 90 et de ce début de millénaire en sont un autre témoignage.

## ***2. L'échec des politiques d'ajustement structurel***

A l'origine de la logique du tout-marché se trouvent sans nul dire les politiques d'ajustement structurel appliquées dès les années 80 dans les pays du Sud. Privatisation des entreprises publiques (y compris de services essentiels tels que l'eau, l'électricité, la santé ou les retraites), déréglementation, détricotage de droits sociaux et ouverture des frontières aux capitaux et importations étrangères, telles furent les recettes mises en œuvre pour tenter d'amorcer la croissance économique dans des économies largement endettées. Plus de deux décennies plus tard, ces mesures sont toujours en vigueur. Elles furent et restent largement décriées et pourtant, les grands dirigeants de ce monde ont affiché peu de soucis pour les revendications des mouvements sociaux et des organisations syndicales. Aujourd'hui dénommés programmes de « réduction de la pauvreté », ces mesures restent d'application. Dans les pays du Nord, un consensus s'est aussi développé pour faire progresser cette logique du marché à tous les niveaux. Les expériences de privatisation abondent en Europe, que ce soit dans le domaine des transports (chemins de fer ou aviation, en particulier), des télécommunications, de l'eau ou de l'électricité et les résultats ne sont pas éloquents, tant sur le plan social qu'en termes de stabilité, d'accessibilité ou de sécurité.

En termes de croissance, ces politiques ont eu des effets limités, voire négatifs. La plupart des économies du Sud ont connu des soubresauts aux conséquences sociales absolument désastreuses. Lorsque la croissance s'est matérialisée, les populations n'en ont récolté que quelques misérables miettes, voire n'en ont pas profité. Les mesures d'ajustement appliquées ont présupposé de la part des grandes majorités d'énormes sacrifices. Disparition de services essentiels, mercantilisation de l'accès à la santé ou à l'éducation, perte de droits sociaux, instabilité, informalisation et précarisation des conditions de travail ne sont que quelques exemples du coût social de l'ajustement. En situation de récession, tous ont payé la facture, poussant des milliers de familles au bord du

précipice. En somme, les bénéfices ont été privatisés au profit de quelques minorités alors que les sacrifices ont été socialisés.

Le bilan de ces programmes d'ajustement se solde également par un échec des politiques de dynamisation des exportations et par le renforcement de la dépendance de l'extérieur. Par ailleurs, en matière d'endettement, la logique a démontré son manque de fondements. La privatisation des entreprises publiques n'a pas servi à réduire le niveau d'endettement. Bradées à des prix inférieurs à leur valeur réelle, celles-ci ont simplement été transférées aux mains d'agents privés. Les opposants à la privatisation ont été systématiquement contraints au silence, leur action sociale étant souvent criminalisée. Evoquons par exemple le procès intenté contre des dirigeants de la Telecom en Colombie, accusés de terrorisme pour avoir organisé une grève contre la privatisation de cette entreprise extrêmement rentable et performante, ce cas donne un avant-goût de ce qui s'est passé et continue de se produire aux quatre coins de la planète.

La dette reste la principale pierre d'achoppement des politiques de développement. Elle sert à justifier l'application de mesures antisociales qui contribuent à étrangler davantage des pays exsangues et des populations dont l'espoir reste l'unique alternative. Les grandes conférences internationales de ces dernières années n'ont pas apporté de réponse à la crise de la dette. Nous attendions notamment des mesures significatives dans ce sens lors de la IIIe Conférence des Nations Unies sur les Pays les Moins Avancés (PMA), qui s'est tenue à Bruxelles (Belgique) en mai 2001, mais les gouvernements des pays industrialisés s'y sont rendus sans aucune intention d'afficher une solidarité ouverte envers les populations de ces pays. Le commerce international a été de nouveau avancé comme la solution par excellence aux problèmes de justice sociale. Le Consensus de Monterrey, qui servira de référence pour la prochaine Conférence des Nations Unies sur le financement du développement (Mexique, mars 2001), n'apporte pas non plus de réponse convaincante aux dettes des pays du Sud –dette économique et sociale-. Malgré l'actuelle crise argentine, qui tire une sonnette d'alarme pour la communauté internationale, ce document propose de mobiliser de nouvelles ressources financières, essentiellement via les investissements et le marché. Ironie du sort, il omet d'aborder une solution structurelle à l'endettement, problème de fond des économies du Sud.

Malgré tout, aujourd'hui déjà, des voix s'élèvent contre les politiques néolibérales. Parmi les rangs des apôtres des doctrines néolibérales, des repentis apparaissent également, comme c'est le cas de Jeffrey Sachs, qui, tout récemment, lors de la Conférence sur « l'humanisation de l'économie mondiale »<sup>38</sup>, avouait publiquement l'échec des thèses qu'il avait défendues et promues et demandait ouvertement pardon devant des représentants de l'Eglise et de la société civile.

### **3. L'émergence de nouveaux acteurs transnationaux : secteur privé et société civile internationale**

Les entreprises privées, notamment transnationales, sont les principaux bénéficiaires de ces mesures. Comme le soulignait le rapport d'orientation du récent Congrès de la Confédération mondiale du travail (CMT)<sup>39</sup>, « même si elles représentent une part importante du commerce mondial, leur contribution positive sur le plan social est

<sup>38</sup> Cette conférence fut organisée à Washington du 28 au 30 janvier 2002 par la Conférence des Evêques des Etats-Unis, d'Amérique latine et du Canada.

<sup>39</sup> CMT. "Construire un monde solidaire: le mouvement des travailleurs au 21e siècle". Rapport d'orientation. N°7 de l'ordre du jour. 25e Congrès. Bucarest, Roumanie. Octobre 2001, p. 13.

limitée. Détenant un pouvoir excessif et uniquement responsables devant leurs actionnaires, ces entreprises transnationales ont mondialisé des chaînes de production par le biais de réseaux complexes allant jusqu'aux sous-traitants dans le secteur informel. Cette dynamique a été largement rendue possible grâce aux politiques mises en œuvre par la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et l'Organisation mondiale du commerce –institutions contrôlées par les gouvernements du G7. »

Au fil des fusions et acquisitions, ces entreprises ont largement renforcé leur pouvoir et leur mainmise sur le monde entier. Les institutions financières et commerciales internationales ont favorisé le transfert de fonctions essentielles des Etats aux mains de ces acteurs qui sont à l'origine de nombreuses violations des droits économiques, sociaux et culturels. Pour les attirer, les Etats sont mis en compétition, ce qui débouche sur un nivelingement vers le bas des normes sociales, sur le non-respect de droits garantis dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans les deux pactes qui s'y joignent.

Jadis considérées comme les modèles d'efficacité et de gestion, ces entreprises sont aujourd'hui de plus en plus remises en question. La récente faillite du géant Enron marque désormais la fin de ce qui fut un mythe dans certaines sphères dirigeantes. Les crises financières qui ont secoué plusieurs pays (crise mexicaine, brésilienne, asiatique) à la fin des années 90 avec un effet négatif sur l'économie mondiale ont également mis en évidence les fondements erronés du tout-marché. Ceci dit, les grands dirigeants ont fait la sourde oreille aux appels au secours et aux cris d'alarme de milliers de personnes dans le monde entier.

Aujourd'hui, la balle semble changer de camp. Davos, la grande Mecque pour le pèlerinage annuel des milieux d'affaire du monde entier, a perdu son aura. Le forum économique mondial devient de plus en plus le camp retranché de ces milieux, accompagnés des leaders du monde entier, mais éprouve de véritables difficultés à s'ériger en alternative et à parvenir à convaincre l'opinion publique du bien fondé de leur modèle qui élève l'ultralibéralisme au rang de religion. Pour les milieux sociaux et les milliards de personnes qui attendent une note d'espoir dans la tourmente, c'est désormais le forum social mondial qui incarne l'avenir et semble s'imposer comme une alternative cohérente. Ces dernières années ont marqué l'émergence d'un mouvement émanant de la société civile que les leaders mondiaux ne peuvent plus contourner. Souhaitant passer au-delà de la contestation pour s'imposer avec la force de véritables propositions, la société civile mondiale est convaincue qu'un « autre monde est possible ». Comme le soulignait la déclaration des organisations liées à Social Alert pour le FSM II<sup>40</sup>, « nous exprimons notre volonté de poursuivre ensemble la recherche d'alternatives au modèle de globalisation néolibérale et d'articuler ces propositions dans nos campagnes nationales, régionales et internationales en faveur d'un plus grand respect des droits économiques, sociaux et culturels, de plus de justice, de paix et de stabilité dans le monde. Et ce, car lutter pour les droits de l'homme n'est autre que considérer la dignité humaine comme une fin en soi pour l'ensemble de l'humanité. »

### **3. Social Alert : une réponse en tant que coalition, une histoire de défense des droits économiques, sociaux et culturels**

Depuis de nombreuses années déjà, des organisations telles que Pax Christi International (PCI), la Jeunesse ouvrière chrétienne internationale (JOCI), le mouvement mondial des travailleurs chrétiens (MMTC), la Confédération mondiale du travail (CMT) et Solidarité mondiale (WSM) expriment leur conviction qu'un autre

<sup>40</sup> Social Alert. "Manifeste pour un autre monde". Déclaration pour le FSM II. Janvier 2002. Disponible sur notre site web : [www.socialalert.org](http://www.socialalert.org)

monde est possible mais son avènement passe par la consolidation d'alliances stratégiques. La solidarité est d'ailleurs un point commun qui unit les revendications de ces organisations.

Confrontées aux violations massives des droits économiques, sociaux et culturels, elles ont décidé d'amorcer un travail commun. C'est ainsi qu'en 1997, ces organisations, actives en matière de droits humains depuis des dizaines d'années, ont lancé la coalition « Social Alert », considérée comme un point d'intersection, un lieu de ralliement permettant de respecter leurs campagnes respectives pour plus de justice sociale.

Ces organisations ne défendent pas une division des droits de l'homme en plusieurs générations. Les droits civils et politiques, ainsi que les droits économiques, sociaux et culturels font partie du même combat et sont indivisibles. Cependant, l'accent a été placé sur ces seconds en raison de la progression massive de la pauvreté, des inégalités sociales et de tout type d'abus conduisant à la négation même de la dignité humaine, de la justice sociale et du concept de démocratie.

La vision d'un monde plus juste n'est pas nouvelle pour ces organisations. La Confédération mondiale du travail – CMT-, quoique aujourd'hui très largement plurielle, trouve ses origines dans l'humanisme chrétien. Créeée en 1920, il s'agit de la première organisation syndicale internationale au monde. Pax Christi est née pendant le seconde guerre mondiale, inspirée par l'idée que toute personne, tout peuple, sans aucune distinction, a le droit d'être respecté et que la paix est la condition sine qua non pour consolider des sociétés plus justes et humaines. La JOCI et le MMTC ont surgi des mêmes principes. La JOC internationale trouve d'ailleurs ses origines au début du 20<sup>e</sup> siècle, plus précisément vers 1910. Ces deux organisations s'appuient depuis leur début sur une idée précise, à savoir : « la capacité illimitée des travailleurs à agir pour eux-mêmes » et « elles sont parvenues à mettre en place un étonnant réseau de groupes de travailleurs dans le monde entier ». Au travers de l'action collective, ces groupes veulent répondre aux défis de notre temps lancés entre eux, par eux et pour eux. Ils sont convaincus que tous et toutes sont capables d'être véritables acteurs de développement.

Social Alert apparaît aujourd'hui comme :

- Une coalition entre 5 grandes organisations ayant des racines historiques communes, des coïncidences idéologiques, partageant certaines valeurs et ayant des similitudes au niveau des méthodes d'action,
- Une organisation centrée sur les droits économiques, sociaux et culturels,
- Un ensemble regroupant divers mouvements sociaux (et donc capable d'écouter et de se faire l'écho de revendications et de dénonciations, de mobiliser une base de membres largement représentative, de former ces personnes et de les informer sur les grands enjeux du développement).

Au cours de ces dernières années, la coalition a davantage réaffirmé sa spécificité de réseau entre mouvements sociaux, organisations syndicales et organisations de droits humains. En Afrique de l'Ouest notamment, un projet pilote fut lancé dès 1998. Le résultat actuel est concret : plus de 80 organisations ont décidé de se regrouper dans pas moins de 10 pays de la région<sup>41</sup>, conscientes qu'un travail commun sur les droits économiques, sociaux et culturels est nécessaire pour combattre la pauvreté et toutes les formes d'injustice sociale. Chaque année, les membres de ce réseau, dont les activités sont coordonnées par un secrétariat installé au Bénin et supervisées par un bureau régional, se réunissent pour réaffirmer leur volonté de travailler ensemble et fixer de commun accord les grandes lignes orientant leurs actions. C'est ainsi que le réseau, soucieux d'aborder ces droits et d'aider les secteurs les plus vulnérables de la population, s'est mobilisé autour de questions telles que le trafic des enfants. De cette action est né un observatoire aux tâches multiples : sensibiliser les populations sur cette

<sup>41</sup> Togo, Bénin, Ghana, Mali, Burkina Faso, Gambie, Sénégal, Nigeria, Côte d'Ivoire et Guinée.

pratique qui méprise la dignité humaine, dénoncer les abus aux autorités, former des experts en la matière, notamment aux frontières, et mettre en œuvre toutes les actions requises pour éradiquer progressivement cette pratique qui viole tant le PIDESC que la Convention 186 du BIT sur les pires formes de travail des enfants et la Déclaration universelle sur les droits de l'enfant. Afin de mettre en application le dernier plan d'action entériné au Ghana en octobre 2001, le réseau organise des séminaires de sensibilisation sur les droits économiques, sociaux et culturels. Le renforcement de la collaboration avec des journalistes de la région est une des priorités pour progresser dans le sens d'un plus grand respect des droits économiques, sociaux et culturels. La vulgarisation de ces droits auprès des organisations liées aux antennes, via des médias locaux au travers de publications de large diffusion, est un des autres grands axes du travail de Social Alert en Afrique de l'Ouest. L'objectif est que l'existence de ces droits soit plus diffusée et que chacun puisse devenir un acteur de son développement capable de dénoncer les abus, de faire valoir ces droits auprès des autorités et des responsables de violations des ceux-ci et en fin de compte d'articuler un grand réseau solidaire dans cette région particulièrement touchée par la pauvreté, les inégalités sociales et toute forme d'atteinte à la dignité humaine. Pour les autres régions du monde, la coalition travaille directement avec les organisations associées au sein de la structure internationale. Dans l'ensemble, le réseau est donc présent dans plus de 110 pays dans le monde.

Sur le plan international, Social Alert est actif en matière de dénonciation (axe de défense) et de promotion des droits économiques, sociaux et culturels. Au niveau de la dénonciation, la coalition est intervenue au cours de ces dernières années sur un nombre croissant de dossiers impliquant des violations du PIDESC<sup>42</sup>. Par le biais de ses communiqués urgents, Social Alert joue un rôle d'observatoire permanent sur les DESC, capable de mobiliser un large réseau solidaire constitué par ses organisations membres et par divers réseaux solidaires aux quatre coins de la planète. Les résultats d'une telle mobilisation sont palpables. Les violations se poursuivent mais le fait d'être à même de réaliser des dizaines d'interventions permet d'exercer des pressions sur les auteurs de violations des DESC et d'obtenir des réparations. C'est ainsi qu'en 2001, le réseau s'est mobilisé pour dénoncer l'arrestation de plusieurs membres de la JOC-Indonésie qui avaient participé à une manifestation pacifique contre les politiques anti-sociales appliquées par le gouvernement. Opposées à cette démonstration de mécontentement, les autorités ont d'emblée placé ces jeunes manifestants en détention, criminalisant de la sorte une activité tout à fait légitime, légale et pacifique. Grâce à la pression de l'ensemble des organisations du réseau et à une intervention directe de notre coalition auprès des autorités indonésiennes, Mardiyono, le leader de ce mouvement, fut relâché et aucune charge n'a finalement été retenue à son encontre. Au Brésil, Carlos Alberto Santos de Oliveira, Président d'un syndicat agricole de l'Etat du Sergipe affilié à la Centrale autonome des travailleurs (CAT/CMT) fut assassiné en raison de son activité syndicale et des dénonciations publiques de cas de travail des enfants qu'il a faites. La pression exercée à partir de différents pays du monde grâce à l'envoi d'un communiqué solidaire de notre réseau a débouché sur l'arrestation des auteurs de cet assassinat. Et dans beaucoup d'autres pays, la coalition est intervenue et les résultats sont de plus en plus apparents.

De toute évidence, la dénonciation n'est pas la seule solution. Toute action ne peut porter ses fruits que si elle s'attaque aux causes mêmes des cas d'injustice sociale. A ce titre, le deuxième axe autour duquel gravitent les activités de la coalition a trait à la promotion, c'est-à-dire à la sensibilisation des autorités et des acteurs concernés, ainsi que des mouvements liés à la coalition aux différents niveaux (local, national, régional et international).

Social Alert a donc participé aux grandes conférences internationales qui se sont tenues ces dernières années, convaincue de son rôle à jouer pour se faire l'écho des inquiétudes et revendications des personnes liées aux

<sup>42</sup> Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels

organisations membres (petits paysans, femmes, enfants travailleurs ou autres) auprès des grands décideurs de ce monde. Ce fut le cas lors du Sommet social (Copenhague + 5, Genève, 2000) ou lors de la IIIe Conférence des Nations Unies sur les Pays les Moins Avancés. Avant celle-ci, Social Alert avait d'ailleurs organisé un colloque international à l'issue duquel une plate-forme de revendications fut entérinée et portée à la connaissance des autorités présentes lors de la Conférence des Nations Unies. Des publications ont permis d'introduire et, ensuite, de faire la synthèse, des acquis de cette Conférence. En ce qui concerne la Conférence des Nations Unies sur le Financement du développement, qui se tiendra à Monterrey (Mexique) en mars prochain, Social Alert a souscrit une série de revendications présentées initialement par le réseau CIDSE (*International cooperation for development and solidarity*).

En outre, la série « Etudes sur les droits économiques, sociaux et culturels » a été lancée avec l'objectif d'approfondir des campagnes sur des thèmes précis liés à des violations qui se produisent au sein de groupes particulièrement vulnérables. Ces campagnes ont été accompagnées de réunions et de conférences permettant de renforcer des stratégies au sein des organisations membres et avec des acteurs divers sensibilisés à ces problématiques. Les thèmes choisis ont été retenus par les organisations membres du Conseil d'Administration International en raison de leur lien direct avec leurs propres actions, revendications et priorités. Pour l'heure, quatre travaux de recherche ont été édités : travail domestique, trafic des enfants, migrations en Asie et travail décent dans les mines de diamant de la Sierra Leone. Chaque étude a servi d'input stratégique dans les activités des organisations membres et a suscité un énorme intérêt en tant que document de travail et de référence pour les actions de dizaines d'organisations de la société civile. Chacune a également été présentée aux Nations Unies et aux gouvernements concernés par les problématiques développées. Les conclusions de chacun de ces travaux de recherche sont systématiquement centrées sur l'action et portent sur un nombre de revendications que la coalition souhaite faire progresser.

Par ailleurs, dans nos diverses interventions auprès de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, du Bureau international du travail<sup>43</sup>, de l'OMC<sup>44</sup>, des institutions européennes ou lors de grandes conférences internationales, nous avons réitéré la primauté des droits de l'homme, en particulier des DESC par rapport à d'autres considérations d'ordre économique, commercial et financier. Comme le soulignait le document de positions présenté lors du Sommet social en juin 2000, l'être humain est le centre du développement. Les droits acquis et garantis dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, dans le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels et dans la Déclaration sur les droits et principes fondamentaux des droits ne sont pas négociables. Ils doivent être insérés systématiquement comme cadre de référence de toutes les grandes déclarations internationales, y compris pour les principes qui orientent les actions et le fonctionnement des institutions financières (Banque mondiale et FMI) et commerciales (OMC) internationales.

Au cours de ces derniers mois, des progrès ont été enregistrés dans le sens d'un renforcement des actions vers l'intérieur de la coalition puis à l'extérieur. Grâce à ses activités et à celles d'autres organisations sensibles aux droits économiques, sociaux et culturels, cet aspect a été repris parmi les grands thèmes du Forum Social Mondial. Cette évolution est extrêmement positive parce qu'elle démontre l'intérêt de la société civile internationale pour ces droits trop souvent bafoués et le souci d'apporter une réponse constructive à cette situation. Pour la coalition, la participation au FSM a permis de prendre une part active aux mobilisations et manifestations afin de réaffirmer qu'un autre monde est possible et qu'il faut « stopper l'injustice ». Tel était le slogan que nous avons scandé pendant les nombreuses manifestations. Ce fut également l'occasion de mener

<sup>43</sup> Social Alert participe chaque année à la Conférence annuelle du travail, où la coalition développe un travail avec ses organisations membres et avec d'autres réseaux d'ONG.

<sup>44</sup> Notamment lors de la réunion avec Mike Moore, Directeur de l'OMC en juin 2001, en collaboration avec une délégation de dirigeants de la Confédération mondiale du travail

des actions communes avec des organisations membres notamment aux côtés de la CSC<sup>45</sup>, de la CAT/CLAT et de la JOCI, dénonçant des abus aux droits humains par la multinationale Carrefour<sup>46</sup>.

Les organisations à l'origine de Social Alert sont convaincues que notre action doit se poursuivre et se renforcer dans la direction suivie. D'emblée, certains objectifs précis ont été avancés pour les prochaines années. Il s'agit en particulier des aspects suivants :

- Mieux sensibiliser les coalitions nationales et les organisations affiliées aux membres du conseil d'administration aux droits économiques, sociaux et culturels et le besoin de mieux les défendre et promouvoir
- Donner davantage de visibilité aux actions (au sein des médias et dans les actions avec d'autres réseaux)
- Approfondir la recherche et augmenter le nombre de publications en tant qu'inputs pour les activités des membres de la coalition
- Renforcer les actions communes aux membres du Conseil d'Administration via Social Alert de manière à accroître le potentiel et l'impact des interventions (en particulier des dénonciations).

Pour les prochains mois, quatre axes fondamentaux de travail ont été définis :

- Multinationales (conflits et droits économiques, sociaux et culturels/ « campagne vêtements propres »/ campagne pour l'accès aux médicaments essentiels)
- Migration et trafic d'êtres humains
- Exclusion sociale, secteur informel et création d'emplois
- Programmes d'ajustement structurel, Banque mondiale et FMI, Taxe Tobin

#### **4. Conclusions**

Comme nous le signalions dans l'introduction de ce chapitre, le bilan de la situation actuelle est teinté de zones d'ombre et de lumière. Pour Social Alert, la réponse à l'injustice sociale doit s'ébaucher de façon décisive au travers de partenariats et d'alliances stratégiques. A des problèmes mondiaux, des réponses mondiales et solidaires retransmises et alimentées par des actions et revendications locales. En unissant des mouvements sociaux, des organisations de droits humains et des syndicats, le réseau a la capacité de renforcer sa condamnation de la globalisation néolibérale et des politiques qui la sous-tendent et ses propositions pour un monde plus juste, plus digne, plus solidaire et pacifique.

---

<sup>45</sup> Confédération des syndicats chrétiens (Belgique), organisation affiliée à la CMT

<sup>46</sup> Cette entreprise a investi au Brésil. Malheureusement, ses pratiques bafouent les droits sociaux et elles ont peu d'égards pour la législation du travail.

## **Chapitre V : Défendre le droit au travail et des travailleurs :**

### **L'expérience singulière du réseau « normes » de la CMT**

*par Claude AKPOKAVIE, Responsable de la commission « Droits de l'homme et normes internationales du travail » à la Confédération mondiale du travail – CMT –*

*Le texte de cette contribution vous sera distribué au cours du séminaire.*

## Chapitre VI : Comment incider sur les pratiques des acteurs transnationaux

### La campagne « Vêtements Propres » : comment défendre les droits économiques et sociaux face à des acteurs transnationaux ?

par **Frieda De KONINCK**, Service éducation de Wereld Solidariteit/Solidarité mondiale (WSM), coordinatrice de la campagne « Vêtements propres » en Belgique (FL)

#### ***Introduction***

Cet article décrit les activités de la « Campagne Vêtements Propres », une campagne internationale dont le but est d'améliorer les conditions de travail dans l'industrie de l'habillement. De nos jours, les personnes travaillant dans ce secteur partout dans le monde, généralement des femmes, doivent faire face à des diminutions salariales, à une détérioration de leur état de santé et au risque de perdre leur travail.

Tout d'abord, afin de situer la Campagne Vêtements Propres dans un contexte mondial, une brève explication vous sera donnée quant à la structure de l'industrie de l'habillement et aux conditions de travail. Celle-ci sera suivie d'une présentation du développement de la Campagne Vêtements Propres, de ses objectifs, sa structure, ses caractéristiques et ses zones d'activités. Les réalisations concrètes de cette initiative et les points qui en font sa force seront abordés. Pour conclure, les perspectives d'avenir seront exposées.

#### ***1. La mondialisation et l'industrie de l'habillement***

L'industrie de l'habillement est l'un des exemples les plus criants du phénomène de mondialisation du processus de production et de ses effets au niveau social.

##### ***1.1. Production intensive en main d'œuvre***

L'industrie textile se caractérise par une production intensive en main d'œuvre nécessitant des travailleurs peu qualifiés. Par ailleurs, elle a la possibilité d'uniformiser et de fragmenter le processus de production. Elle n'exige pas d'un investissement élevé et ni de connaissances technologiques approfondies. Ces facteurs en font une industrie facile à mettre sur pied et tout aussi facile à délocaliser. Dans une industrie de cette nature, les travailleurs reproduisent des mouvements répétitifs et monotones dans un processus de production extrêmement fragmenté. En Asie et en Amérique Centrale, plus de 80% de la main-d'œuvre de ce secteur se compose de femmes âgées de moins de 25 ans.

##### ***1.2. Délocalisation***

Afin de trouver des sites de production plus attractifs, l'industrie de l'habillement et des vêtements de sport a été délocalisée à plusieurs reprises depuis le début des années 70. La production européenne a tout d'abord été

délocalisée en Afrique du Nord, et ensuite, en Asie du Sud-est. Hong Kong, Taiwan et la Corée du Sud ont été les premiers pays d'Asie du Sud-est vers lesquels la production s'est tournée. Depuis lors, des délocalisation d'un pays à l'autre se sont succédées. La Thaïlande et les Philippines étaient populaires dans les années 80 mais une véritable hémorragie de main d'œuvre s'est produite vers des pays tels que l'Indonésie, le Bangladesh et la Chine. Des délocalisations à l'intérieur d'un même pays peuvent aussi se produire. A la fin des années 80, la production en Chine se concentrat dans une province du Sud, Guangdong, mais aujourd'hui, la production s'est étendue vers le Nord puis au pays tout entier. Dans les années 90, la Birmanie, le Laos, le Cambodge et le Vietnam étaient devenus les pays de prédilection des entreprises délocalisées. Par ailleurs, la Chine est toujours le plus grand producteur mondial de vêtements, notamment de sport. Une partie de la production a été délocalisée pour être plus proche du marché européen. Les ateliers des villes européennes (où les ouvriers sont exploités), le travail à domicile et, plus récemment, les pays de l'Europe de l'Est remplissent les conditions nécessaires à la production de produits sensibles à des modes passagères.

On explique souvent la délocalisation par la recherche de coûts de main-d'œuvre moins élevés. Même si c'est sans aucun doute un facteur important, ce n'est pas le seul. Il y en a d'autres : la pénétration du marché, l'accès aux facteurs de production tels le savoir-faire, les connaissances technologiques, les matières premières, les normes relatives à l'environnement et au travail.

### ***1.3. Normes et conditions de travail***

La mondialisation, telle qu'expliquée ci-dessus, a de graves conséquences sur le travail. La fragmentation du processus de fabrication en petites unités conduit à un travail monotone. Le capital, de plus en plus mobile, diminue le pouvoir de négociation des ouvriers puisqu'ils doivent continuellement faire face à la menace de délocalisation qui les laisserait sans emploi. La main-d'œuvre est loin d'être aussi mobile que le capital, même si des vagues de migration accompagnent parfois les délocalisations. Néanmoins, l'immigration fournit souvent des ouvriers démunis obtenant des salaires peu élevés. Séparer les unités de production qui utilisent des moyens technologiques bon marché rend plus aisés l'établissement de ces entreprises dans le secteur informel, où la position des ouvriers est encore plus précaire. Une grande partie de la production de vêtements se fait dans des ateliers situés dans des villes européennes et américaines où les travailleurs sont exploités. Toutefois, dans certains pays, on a fréquemment recours au travail à domicile. Les ouvriers du secteur informel ne sont pas couverts par la législation du travail et leur position ne leur permet pas de s'organiser. Dans ce secteur, les femmes et les d'ouvriers migrants se retrouvent en grand nombre ; parfois, ils ne sont pas résidents légaux des pays concernés. Généralement, les femmes sont victimes de discrimination et, à expérience et qualifications égales, la position qu'elles occupent sur le marché du travail est inférieure à celle des hommes. Les femmes ont davantage de raisons de craindre de perdre leur emploi.

Nous pouvons résumer le non-respect de normes sociales minimales, telles que stipulées dans les diverses conventions de l'Organisation Mondiale du Travail, de la manière suivante :

- **Longues heures de travail** : 60, 70, voire 100 heures de travail par semaine ; travail de nuit sans aucun supplément de salaire, heures supplémentaires obligatoires, souvent sans avis préalable et sous peine de licenciement ; non-respect des jours de congé hebdomadaires.
- **Rémunération insuffisante** : salaires inférieurs au minimum légal, qui est lui-même souvent inférieur au seuil minimal de survie dans le pays où sont établies les sociétés de sous-traitance ; déductions arbitraires des salaires de l'argent nécessaire à la nourriture, au logement et au transport ; paiements

différés des salaires, absence de primes pour les heures supplémentaires ; absence de compensation pour les accidents de travail ; réduction salariale lorsque des objectifs de production très stricts ne sont pas atteints ; amendes pour les absences exceptionnelles, barèmes salariaux différents pour l'homme et la femme.

- **Conditions de travail désastreuses** : conditions de travail malsaines, en raison de la chaleur, du manque d'aération, d'espace, de protection, ce qui se traduit par un nombre élevé d'accidents de travail; portes des usines fermées, ce qui est dangereux en cas d'incendie, tremblements de terre, etc. Par ailleurs, on remarque un manque d'installations sanitaires, surtout pour les femmes, et une absence totale de garderies pour les enfants.
- **Répression et insécurité de l'emploi** : absence de contrats de travail ; interdiction d'organiser un syndicat ; non-respect des conventions collectives ; renvois arbitraires sans indemnités ; déni du droit de grève.
- **Travail des enfants** : il est monnaie courante dans les ateliers ou à domicile, pendant de longues heures et dans des conditions malsaines.
- **Non-respect de la dignité humaine** : absence de respect de la vie privée dans les usines, licenciement des femmes enceintes ; limitation de l'utilisation des installations sanitaires ; interdiction pour les filles de se marier ; harcèlement sexuel des ouvrières à l'intérieur comme à l'extérieur de l'usine ; châtiments corporels, usines fermées à clef, transformées en prisons.

#### *1.4. Organisation du pouvoir des ouvriers*

Le pouvoir des ouvriers est limité par un taux de chômage élevé, la menace de la délocalisation et le manque de soutien de la part des gouvernements ou la répression catégorique lorsqu'ils essaient de faire valoir leurs droits. Les ouvriers s'organisent entre eux de diverses manières et essaient d'améliorer leur situation. Ils peuvent réclamer des négociations et, si on le leur refuse, ils peuvent faire grève. Parfois, cela conduit à des licenciements massifs ; dans d'autres cas, la direction réagit en fermant l'usine et en la réouvrant sur un autre site, sous un autre nom. L'émergence d'importants mouvements de travailleurs peut même engendrer une délocalisation internationale massive, comme c'est le cas en Corée du Sud. Sans l'aide des syndicats indépendants et des ONGs, les travailleurs ne sont pas en mesure de s'opposer aux licenciements massifs ou aux fermetures de leur entreprise. Ils n'ont ni les connaissances, ni les ressources nécessaires pour suivre les procédures légales qui peuvent être introduites. En outre, ils n'ont pas assez de temps pour s'organiser, en particulier les femmes asiatiques, qui doivent jongler avec les tâches ménagères, l'éducation de leurs enfants et un travail rémunéré. Elles sont obligées de trouver rapidement un autre emploi. La situation s'améliore, notamment grâce à l'aide apportée par les syndicats indépendants et les ONGs, mais reste difficile. Les procédures légales n'aboutissent qu'après plusieurs années et le verdict est alors complètement inutile. Il n'est pas rare que les ouvriers du secteur de l'habillement soient renvoyés dès leur première tentative d'organisation. Dans certains pays, il existe un système élaboré de listes noires permettant à la direction des usines de maintenir les « fauteurs de troubles en dehors de leur personnel ».

#### *1.5. Cadre de réglementation national et international*

Les gouvernements doivent souvent faire face aux programmes d'ajustement structurel et ont besoin d'attirer des investisseurs étrangers. Cette situation réduit leur pouvoir vis-à-vis des sociétés transnationales qui favoriseront les pays disposés à faire le plus de concessions. Les organisations internationales comme l'Organisation Internationale du Travail sont capitales pour établir et interpréter des normes pour les sociétés transnationales,

mais elles manquent cruellement de pouvoir de coercition pour les appliquer. C'est pourquoi les compagnies transnationales ne rencontrent pas de réelle opposition lorsqu'elles décident de délocaliser la production ou qu'elles font fi des normes de travail fondamentales.

## ***2. Objectifs et structure de la Campagne Vêtements Propres***

### ***2.1. Objectifs***

Le principal objectif de la campagne vêtements propres est d'améliorer les conditions de travail dans l'industrie de l'habillement partout dans le monde faisant ainsi un pas en avant vers un développement durable.

Ces principaux domaines d'activités sont :

1. l'éducation et la mobilisation des consommateurs
2. l'aide aux organisations du travail et aux ONGs dans les pays producteurs
3. la mise sous pression des détaillants et des fabricants de l'industrie de l'habillement afin qu'ils s'occupent des conditions de travail dans l'ensemble de la chaîne de sous-traitance de cette industrie
4. le développement d'instruments capables de contrôler les conditions de travail

### ***2.2. Coordination européenne***

Mise sur pied en 1990 aux Pays Bas, la campagne a commencé à s'étendre à d'autres pays européens en 1995. Aujourd'hui, la Campagne Vêtements Propres regroupe différentes campagnes nationales portant des noms différents aux **Pays-Bas**, en **Flandre**, en **Wallonie**, en **France**, en **Allemagne**, au **Royaume Uni**, en **Suède**, en **Autriche**, en **Espagne** et en **Suisse**. De telles campagnes commencent à voir le jour en **Italie** et au **Portugal**. Au niveau national, elles regroupent des **coalitions** de syndicats et d'ONGs (organisations de consommateurs, chercheurs, groupes de solidarité, organisations de femmes, églises, et magasins du monde). Elles sont tout à fait autonomes au niveau national. Les affaires qui dépassent le cadre national sont aussi souvent que possible coordonnées au niveau international. Au total, les campagnes en Europe regroupent **plus de 200 organisations**. Le **secrétariat européen** se trouve à Amsterdam. Des **groupes de liaison** coordonnent les actions concernant des sociétés bien précises (Adidas, C&A, Marks&Spencer, Nike, Otto Versand, Promodès, La Redoute). De plus, les différentes questions sont abordées par plusieurs **groupes de travail** (contrôle, aspects juridiques, salaire décent, EURO2000) s'occupent de différentes questions. Le **comité de coordination** européen composé de représentants de campagnes se réunit trois fois par an.

### ***2.3. Réseau international***

La Campagne Vêtements Propres crée des liens avec les organisations des pays producteurs de vêtements. La coopération avec un grand nombre de membres des organisations- organisations de travailleurs dans les usines, de travailleurs à domicile et de travailleurs migrants - partout dans le monde est très intense. Premièrement, il y a un échange **d'informations** à propos de l'industrie de l'habillement et des actions des consommateurs et des travailleurs. Deuxièmement, il y a une consultation et des recherches communes sur les stratégies et les instruments à développer (code de conduite, vérification indépendante, procédure d'introduction de plaintes...). Troisièmement, le système de dénonciations urgentes est un autre moyen grâce auquel la solidarité internationale se forge. En utilisant ce système, les membres de la Campagne Vêtements Propres sont mobilisés efficacement pour répondre à toute demande d'action lorsque les droits des travailleurs sont bafoués.

### **3. Bref aperçu historique**

#### **3.1. Protestation aux Pays-Bas**

En 1989, une grève des travailleurs aux Philippines est devenue le centre d'intérêt de nombreux groupes participant au mouvement de solidarité aux Pays-Bas et au Royaume Uni. D'après les informations dont nous disposons, nous savons que c'était bel et bien un cas typique : un chef d'entreprise de C&A (William Baird PLC) collaborant avec un sous-traitant (IGMC). Les femmes travaillant pour IGMC, qui était implanté dans la zone franche de Bataan, ont demandé à recevoir le salaire minimum légal ; elles ont été licenciées. Elles ont mené un piquet de grève pendant plus d'un an. A l'époque, cette situation ne semblait pas courante. En effet, presque aucun pays de l'Europe de l'Ouest ne se doutait de la façon dont les biens de consommation étaient fabriqués et des conséquences pour les ouvriers (surtout les femmes). Il paraissait surprenant que des sociétés comme C&A fabriquaient leurs produits dans des pays lointains, dans d'atroces conditions ou que des femmes étaient impliquées et surtout que certaines personnes rendaient responsable de cette situation une société de vente au détail telle que C&A. Des recherches approfondies sur la compagnie C&A ont permis de révéler d'autres cas au Bangladesh et en Inde et de découvrir des ateliers d'exploitation aux Pays-Bas. Les groupes de solidarité impliqués ont pris soin d'entrer en communication avec les organisations locales de travailleurs. D'autres organisations ont commencé à s'intéresser au sujet. Un jour de protestation national contre les pratiques de C&A fut décrété. Cette initiative tire la sonnette d'alarme : la Campagne Vêtements Propres permettait de prendre concrètement en considération les demandes des femmes et des organisations syndicales du Sud. La coalition des Pays-Bas décide de continuer ses actions et la Campagne Vêtements Propres néerlandaise fut officiellement créée en 1990 en tant que fondation indépendante disposant de son propre secrétariat.

#### **3.2. Approche proactive**

A la fin de l'année 1991, les syndicats au sein de la coalition ont préconisé une approche plus proactive. Ils pensaient que, dans le cadre de la campagne, la protestation à elle seule ne permettait pas d'améliorer la situation et proposèrent la combinaison d'une charte des travailleurs et d'un label pour la société. Le contrôle de conformité avec la charte devait être réalisé par une institution spécialisée. Une première rencontre internationale traitant de ces idées s'est tenue en 1993. Des recherches plus approfondies furent menées et une première ébauche de *The Fair Wear Charter*, comme on commençait à l'appeler, fut envoyée aux organisations des travailleurs et aux groupes de femmes en Asie et dans d'autres continents. Les représentants de la campagne emmenèrent avec eux cette ébauche pour en discuter au cours de leurs visites aux Philippines, à Hong Kong, en Indonésie et en Inde. A l'époque, un des principaux points soulevés (et avant cela) était que les cinq conventions de base de l'Organisation Internationale du Travail -le point de départ de beaucoup d'autres codes et chartes- ne satisfaisaient pas les besoins des travailleurs du secteur de l'habillement. En l'absence de normes précises sur les salaires, les heures de travail, la santé et la sécurité, la plupart des principaux problèmes des travailleurs resteraient inchangés. Pendant que se tenaient ces discussions, la Campagne Vêtements Propres rédigeait un bulletin d'information en anglais afin d'informer les groupes. En 1994, le groupe de travail a présenté le texte de « The Fair Wear Charter for Clothing and accompanying documents » aux associations de détaillants. L'industrie a refusé de prendre part au débat déclarant qu'elle n'était pas en mesure de satisfaire les revendications. La coalition néerlandaise a alors décidé de faire d'énormes efforts à grande échelle pour « devenir européenne », et pour prouver que ses revendications étaient amplement soutenues.

### 3.3. Diffusion européenne

La diffusion européenne a débuté en 1995 avec des ateliers au Royaume Uni, Allemagne, France et Belgique. Sur cette base, des supports écrits allaient être conçus dans la langue locale et une seconde rencontre plus importante allait être organisée. Parallèlement, des réunions se sont tenues et des recherches ont été menées dans **huit pays asiatiques** incluant une fois encore des supports écrits rédigés dans les langues locales et relatifs à la Campagne Vêtements Propres. Cette aventure allait atteindre son apogée en 1996 lors d'une visite d'un mois en Europe de **six témoins asiatiques**, provenant de différents pays, ainsi que de personnes participant à la Campagne Vêtements Propres néerlandaise. Ils ont séjourné environ une semaine dans chaque pays et ont échangé des informations, pris part à des débats publics, participé à des manifestations et visité des industries textiles. Pour la plupart des ces organisations, les réunions Vêtements Propres étaient la première occasion de se réunir autour d'une même table. Les possibilités de création de ce genre de coalition ont réellement motivé de nombreuses organisations à devenir plus actives au niveau national. La visite de 1996 a suscité **un enthousiasme dépassant toute espérance**. Elle s'est terminée par une évaluation et par la programmation d'autres réunions avec tous les participants à cette visite avec les organisateurs issus de différents pays. Au cours de cette réunion, un système de coordination européenne a été mis en place. Lorsque le code modèle a été développé en février 1998, la Campagne Vêtements Propres était déjà active dans six autres pays européens (Belgique, Allemagne, France, Royaume Uni, Espagne et Suède). Au cours de l'année 1998, la Suisse et l'Autriche ont aussi rejoint la campagne. Dans chaque pays, la campagne est coordonnée par une coalition de groupes de consommateurs, de syndicats, de chercheurs, de groupes de solidarité, d'organisations de femmes et de magasins du monde. Des initiatives pour mettre en place de nouvelles plates-formes sont actuellement en cours en Italie et au Portugal.

## 4. Caractéristiques

### 4.1. Développement durable

Le principe directeur de la Campagne Vêtements Propres est d'améliorer continuellement les conditions de travail et de donner plus de pouvoir aux travailleurs, en abordant à la fois des cas bien spécifiques liés aux violations des droits du travail et en ayant une approche plus générale des compagnies. Par conséquent, l'objectif premier de la Campagne Vêtements Propres est de développer des instruments (code de conduite, système de vérification indépendant, procédure d'introduction de plaintes...) qui conduisent, grâce à un environnement social mondial amélioré, à un développement durable.

### 4.2. Approche participative<sup>47</sup>

Les travailleurs, tout comme les consommateurs, font partie du même système économique. La contribution de la Campagne Vêtements Propres en matière de défense des droits des travailleurs consiste à stimuler le rôle du consommateur. Les actions des consommateurs se traduisent souvent par des boycotts. Cependant, au lieu de boycotter un produit ou une compagnie en particulier, la Campagne Vêtements Propres utilise le pouvoir d'achat des consommateurs afin de faire pression sur les détaillants pour les obliger à prendre leurs responsabilités. La Campagne Vêtements Propres peut être considérée comme un exemple de l'approche participative, puisqu'elle fait appel à la responsabilité des consommateurs, des employeurs et des gouvernements.

<sup>47</sup> De l'anglais « multistakeholder », il s'agit d'une approche qui consiste à réunir différents acteurs dans une action conjointe

#### **4.3. Action des consommateurs**

Nous sommes tous des consommateurs, donc nous pouvons tous jouer un rôle actif. En utilisant efficacement le pouvoir du consommateur et en permettant à un maximum de personnes de participer, la Campagne Vêtements Propres utilise d'une part des moyens d'actions facilement accessibles, comme les cartes de protestations et d'autre part, elle fait largement appel aux médias de large diffusion.

#### **4.4. Focalisation sur un secteur**

La Campagne Vêtements Propres ne se focalise pas sur un produit ou une compagnie, mais bien sur l'industrie de l'habillement toute entière. L'éventail de la Campagne Vêtements Propres se limite aux conditions de travail pendant l'étape de coupe, de confection et de finition du processus de production, ce qui est déjà en soi très complexe.

### **5. Activités**

#### **5.1. Actions des consommateurs**

La Campagne Vêtements Propres est avant tout une campagne menée par des consommateurs. Elle tire sa force du pouvoir des consommateurs. On mobilise le pouvoir d'achat des consommateurs sur le problème des conditions de travail dans l'industrie de l'habillement. Leur point de vue est un élément nouveau pour ces organisations qui sont directement impliquées dans la Campagne Vêtements Propres. La plupart d'entre-elles avaient par le passé soit pris part à des mouvements liés au commerce équitable ou à des actions qui ont un lien avec le travail et la solidarité. La volonté de trouver une manière efficace d'exprimer sa solidarité envers les groupes du Sud et de plus en plus de l'Est était et reste la principale motivation des groupes actifs des différentes « Campagnes Vêtements Propres ».

La Campagne Vêtements Propres essaie de faire participer toute sorte de groupes de consommateurs (allant des groupes de jeunes consommateurs aux associations rurales de femmes) en organisant différentes formes de campagnes d'information et d'actions. Une façon d'agir est d'encourager les consommateurs à envoyer des **cartes postales** aux sociétés en question pour dénoncer les conditions de travail qu'ils appliquent. Ces cartes ont été envoyées dans la plupart des pays européens, mobilisant parfois plus de **100.000 consommateurs**. Dans chacune de leurs lettres aux sociétés, les consommateurs exigent une amélioration des conditions de travail. Ils ne demandent pas le boycott des sociétés concernées. Il faudrait faire pression sur les sociétés pour qu'elles mettent leur influence au service de l'amélioration des conditions de travail. On ne devrait pas leur permettre d'annuler les commandes et d'ensuite se désintéresser des usines présentant des problèmes en matière de travail. Voilà le message – la question des droits du travail et des responsabilités- que la Campagne Vêtement propre tente de diffuser parmi les consommateurs

Les **informations** sur les conditions de travail dans l'industrie de l'habillement est distribuée via des bulletins d'information, Internet, et sous forme de la publication de recherches. Les consommateurs ne sont pas uniquement intéressés par la qualité du produit qu'ils achètent mais aussi par les conditions environnementales, sociales et de travail dans lesquelles ces articles sont fabriqués et derrière lesquelles se cachent les marques. La Campagne Vêtements Propres a découvert cet intérêt du consommateur pour ces problèmes par le biais de ses

propres enquêtes et grâce à des études sur les consommateurs qui ont été menées en Europe et aux Etats-Unis. Aussi n'est-il pas surprenant de constater que les producteurs de vêtements portent un intérêt croissant à l'opinion qu'ont les consommateurs de leur compagnie.

Sensibiliser les **jeunes consommateurs** est un des objectifs de plusieurs Campagnes Vêtements Propres. Elles cherchent de nouveaux moyens de faire réagir les jeunes. Des rassemblements et des manifestations sont organisés par les jeunes dans de nombreux pays participant à la Campagne Vêtements Propres. Des campagnes d'information comme des présentations sur transparents par exemple, sont organisées dans les écoles.

## 5.2. *Code de conduite*

Un des principaux problèmes soulevés au cours de la tournée de 1996 a été la prolifération inquiétante de codes et de système destinés à contrôler leur exécution. Les sociétés ont commencé à réagir en introduisant leurs propres codes de conduite intérieurs, et les différentes Campagnes Vêtements Propres ont examiné une série de requêtes. En Europe, la *Fair Wear Charter* néerlandaise a été traduite et a fait l'objet de discussions pendant le projet, mais les syndicats d'autres pays européens n'ont par exemple travaillé que sur les cinq conventions de base. Durant les préparatifs de la tournée et au cours de la tournée elle-même, de nombreuses discussions ont eu lieu avec les partenaires asiatiques. Elles se centrèrent davantage sur le contrôle que sur le contenu des codes. Plusieurs fois, l'accent a été mis sur la nécessité d'un document de base plus explicite afin de répondre à toutes les plaintes. On a donc décidé que la première étape était de **développer conjointement un code modèle pour permettre aux pays asiatiques et européens de parler d'une seule et même voix** aux sociétés et pour démontrer que beaucoup de personnes reconnaissent bel et bien l'existence de ces droits. Ce modèle devait élaborer les normes minimales et inclure le principe de contrôle indépendant. Au sein de l'Europe, plusieurs organisations impliquées dans les Campagnes Vêtements Propres de plus en plus nombreuses ont à leur tour organisé des recherches, des discussions et des débats publics. Des réunions se sont tenues entre les secrétariats internationaux des syndicats et d'autres ONGs afin de faciliter le processus de développement d'un code de conduite unique pour l'industrie de l'habillement et des vêtements de sport (chaussures y compris). Des représentants de la Campagne Vêtements Propres se sont rendus à Hong Kong afin de discuter de l'élaboration d'un projet de système indépendant de contrôle qui serait intégré à l'ébauche de code modèle ayant commencé à circuler. En février 1998, le code modèle, « **code des pratiques de travail pour l'industrie de l'habillement ainsi que les vêtements de sport** », était enfin révélé au grand jour et bénéficiait du soutien des Campagnes Vêtements Propres, des fédérations syndicales internationales et d'un nombre d'organisations régionales et nationales asiatiques.

Le code modèle est divisé en plusieurs sections :

- La première section établit trois principes. Premièrement, la société assume la responsabilité de ses travailleurs, y compris ceux liés à des contrats de sous-traitance. Deuxièmement, la société s'engage à observer les principales normes de travail de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) et à assurer à ses travailleurs un salaire équitable et des conditions de travail décentes. Troisièmement, la compagnie promet de faire du code une condition préalable à la signature de tout contrat passé avec des chefs d'entreprises et des fournisseurs et d'exiger que ces derniers étendent cette condition à leurs sous-traitants.

- La deuxième section du corps du texte du code **se base sur les principales conventions de l'Organisation Internationale du Travail** (Conventions 29,87,100,105,111 et 138) y compris l'interdiction du travail des enfants, du travail forcé, de la discrimination ; la liberté d'association et le droit aux conventions collectives de travail. Ceci est accompagné des conditions de travail fondamentales : salaires, volume horaire et conditions de travail (parmi lesquels la santé et la sécurité). Leur formulation dans le code dérive aussi des normes de l'OIT. Il s'agit de normes minimales qui sont censées être appliquées dans toutes les industries et dans tous les pays. Cette section s'attaque aussi au problème de relations de travail formelles. De plus en plus souvent, les employeurs évitent les relations de travail en traitant leurs ouvriers comme de simples « indépendants » alors qu'en réalité, ils occupent la même position que les employés ordinaires. L'OIT est en train de développer une norme internationale à ce sujet. De nos jours, les campagnes et les syndicats s'accordent à dire que ce sont nos requêtes et que les codes des compagnies (et d'autres) qui ne font pas état du fait que ces normes ne sont pas correctes. Le « débat sur le code » a été un moteur qui a permis de situer le problème des droits du travail et de la responsabilité des compagnies au centre des préoccupations du public, ce qui a obligé les sociétés à parler de la notion de salaire vital, de sécurité de l'emploi et a contraint les autorités à réagir aux violations du droit d'organisation. Parallèlement, les compagnies sont devenues des organismes de contrôle plus efficaces, utilisant le code comme un point de repère contre toute « violation ».
- La troisième section explique la plus importante obligation que doivent assumer les employeurs, les sous-traitants, les fournisseurs et les sociétés disposant de licence<sup>48</sup> lorsqu'ils mettent le code en **application** et demandent à la compagnie de mettre son code en pratique en utilisant une série de sanctions pouvant aller jusqu'à la suspension volontaire ou pas de tout accord. Cette section de clôture demande à tous les employeurs concernés de s'abstenir de prendre des sanctions disciplinaires, de licencier ou de discriminer de tout ouvrier ayant fourni des informations en ce qui concerne l'observation du code. D'après cette section, le code n'établit que des normes minimales qui ne doivent pas être utilisées pour limiter ou décourager la création d'une convention collective de travail. Le texte du code qui devrait être mis à la disposition des travailleurs devrait aussi prévoir un moyen grâce auquel les travailleurs pourraient signaler de façon confidentielle le non-respect de l'application du code.
- La quatrième section énumère les principes de **vérification indépendante**. Elle se base sur les idées des organisations néerlandaises, mais laisse la porte ouverte à l'arrivée d'autres modèles. En dépit du caractère inachevé des réflexions, il s'avérait nécessaire de souligner le modèle participatif de contrôle indépendant.

Dans la publication de ce « **code modèle** » proposé par la Campagne Vêtements Propres, le contrôle peut se fonder sur un système qui comprend deux orientations principales. La première prévoit l'utilisation d'agences/organisations accréditées qui peuvent rassembler un certain type d'informations via les méthodes qui leur sont proposées ; la seconde envisage les informations collectées par des organisations de travailleurs au niveau local, comme par exemple des plaintes, qui ont accès à différentes sortes d'informations et utilisent des méthodes variées. Il faut exercer une pression continue afin de maintenir un certain intérêt dans la poursuite de ces deux orientations. Les apports provenant des syndicats et des ONGs au niveau local (de production) ont besoin d'être intégrés à des méthodes d'application, de vérification et de contrôle. On entend souvent dire qu'il est

<sup>48</sup> Sociétés qui obtiennent des licences pour pouvoir commercialiser les produits d'une certaine marque

important d'autoriser l'accès des organisations régionales aux systèmes de contrôle, mais cela reste une question hautement complexe pour tous. Il est nécessaire de travailler davantage pour garantir la qualité, la confidentialité et la crédibilité. Seules des formes de méthodes de contrôle plus participatives en feraient, un procédé qui aide réellement à aborder les problèmes rencontrés sur le lieu de travail. Des systèmes de contrôle qui continueraient à responsabiliser les fournisseurs pour l'existence de bonnes conditions de travail, sans tenir compte des clients, dont le rôle, en fin de compte, est décisif pour la fixation des normes salariales, par exemple, sont tout à fait inacceptables. Des lignes directrices en matière d'approvisionnement ne devraient en aucun cas favoriser les stratégies des entreprises consistant à annuler les commandes pour se faire oublier.

### **5.3. Système de dénonciations urgentes**

Le système de dénonciations urgentes est un exemple concret de réseau mis en place par la Campagne Vêtements Propres. Cette dernière reçoit souvent des **dénonciations émanant de travailleurs des multinationales de l'habillement** partout dans le monde. Nous enregistrons ces plaintes, les vérifions et les ajoutons aux informations concernant le cas en question en faisant appel à nos contacts locaux présents dans le pays concerné. Ensuite, nous lançons **un grand appel à la mobilisation destiné à tout le réseau**. Grâce à ce système, les membres des Campagnes Vêtements Propres sont mobilisés efficacement pour réagir aux demandes d'intervention lancées lorsque les droits des travailleurs sont bafoués. Ce travail est coordonné par le Groupe de Travail des Dénonciations Urgentes qui est composé de représentants de chacune des Campagnes Vêtements Propres. Le groupe de travail, qui opère via une liste en ligne, se charge du suivi nécessaire lorsqu'une demande d'action est formulée. Souvent, les cas de violations des droits auxquels sont confrontés la Campagne Vêtements Propres durent plus d'un an. Voici quelques uns des points que les coordinateurs des cas de Dénonciations Urgentes doivent clarifier : quelle est l'organisation qui demande de l'aide ?, quelle sorte d'organisation est-ce ?. Des membres des coalitions nationales de la Campagne Vêtements Propres sont contactés, si nécessaire, pour en savoir plus sur ces organisations, pour déterminer si le groupe qui introduit la requête est un syndicat ou pour savoir si un syndicat est impliqué dans l'affaire. Les syndicats internationaux sont mis au courant des actions qui impliquent des syndicats affiliés. Il faut déterminer pour quelle compagnie l'usine concernée produit des articles et il est nécessaire de réunir des informations précises afin de faciliter les actions de campagne et d'établir des liens précis avec les consommateurs. Par ailleurs, les travailleurs et leurs syndicats ne connaissent presque rien des compagnies pour lesquelles ils fabriquent des produits de marque. Grâce au réseau de dénonciations, ils sont souvent capables d'obtenir des informations telles que la répartition de l'actionnariat et le prix de vente unitaire des objets qu'ils fabriquent. Après avoir consulté les ouvriers de l'organisation en question, les coordinateurs décident des destinataires des lettres de protestations et de leur contenu. Les revendications doivent impérativement être formulées clairement et, à titre de documentation, un dossier devrait être compilé, dans chaque cas, pour étayer les faits. Ensuite, les coordinateurs font en sorte de continuer à communiquer avec toutes les parties concernées, comme mentionné ci-dessus. Cette procédure peut prendre beaucoup de temps et il est rare qu'une affaire soit réglée rapidement. L'échange d'informations avec les organisations d'ouvriers est d'une importance capitale.

### **5.4. Initiatives légales**

Etant donné que la mondialisation des entreprises a mis en lumière les pratiques de celles-ci et l'acceptation de plus en plus généralisée des droits du travail envisagés comme une responsabilité des multinationales, les stratégies légales, pour en finir avec l'impunité qui protège la violation de ces droits sont devenues de plus nécessaires. Il y a une dizaine d'années, de telles idées étaient totalement inconcevables mais aujourd'hui, ce

n'est plus le cas. Ceux qui travaillent à l'amélioration des conditions de travail dans l'industrie de l'habillement voulaient aussi pouvoir appuyer les approches en cours avec des arguments légaux, d'autant plus que le rôle joué par les gouvernements dans l'industrie a diminué rapidement. La Campagne Vêtements Propres a envisagé deux possibilités spécifiques d'approches légales : premièrement, via **le droit du consommateur à être informé** des conditions de travail dans lesquelles les vêtements qu'il achète sont fabriqués ; et deuxièmement, via **la responsabilité des distributeurs et des sociétés de fabrication de vêtements à tous les stades de la production**. Voici les questions qui ont été posées par la Campagne Vêtements Propres en 1997 au Tribunal Permanent des Peuples (TPP). La demande d'une audition a été accordée et plusieurs affaires accusant certaines compagnies transnationales importantes du secteur de l'habillement et des vêtements de sport ont été présentées. Des témoins (chercheurs, travailleurs et des représentants des organisations de travailleurs, parmi lesquelles des syndicats) ont témoigné devant le TPP, qui ont signalé que les conditions de travail violaient purement et simplement les normes établies par l'OIT et les « codes de conduite » propres à la compagnie. Depuis le Forum, la campagne poursuit l'étude des mesures légales pouvant soutenir les codes de conduite et les accords (volontaires) pour travailler à la création d'un système de contrôle indépendant.

La Campagne Vêtements Propres a participé à plusieurs forums politiques :

- Dialogue Transatlantique

Les organes gouvernementaux ont commencé à s'intéresser au sujet : la DG5 a organisé deux séminaires avec le Ministère du Travail des USA et une réunion européenne pour la préparation de codes de conduite et de contrôle, La Campagne Vêtements Propres a participé à toutes les réunions en tant qu'orateur.

- Le Parlement européen

Le Parlement européen a accepté une résolution (la résolution Howitt) sur les codes de conduite. La Campagne Vêtements Propres a apporté sa contribution aux deux réunions de consultation organisées par M. Howitt et a fourni des documents écrits.

- Organisation Internationale du Travail

L'OIT a mis sur pied un groupe de travail étudiant « la dimension sociale de la libéralisation du commerce ». En octobre 1998, ce groupe a publié un rapport sur les codes de conduite et le label social. En plus des codes « hybrides » et des codes modèles comme celui de la Campagne Vêtements Propres, le rapport examine les codes de conduite de plus de 200 compagnies et fait largement état des récents développements. Nous apportons toujours notre contribution, d'une part via les syndicats et, d'autre part, via la Campagne Vêtements Propres suisse.

- OCDE

L'OCDE a publié un inventaire des codes de conduite et est en train de réviser son code de 1976. Plusieurs partenaires de la Campagne Vêtements Propres suivent le processus et apportent leur contribution.

## **4. Ses points forts**

### **6.1. Point de vue du consommateur**

Tout le monde s'habille. Les vêtements reflètent la personnalité, le style de vie et l'image de celui qui les porte. En d'autres termes, ils expriment différentes choses. En outre, les vêtements représentent une part importante

du budget des ménages. Utiliser l'opinion du consommateur pour le sensibiliser sur la question des droit sociaux a été beaucoup plus fructueux que prévu et cette observation vaut pour tous les pays ayant participé aux campagnes.

### ***6.2. Réseau vaste et solide d'organisations***

La Campagne Vêtements Propres rassemble un grand éventail d'organisations centrées sur différents sujets : les travailleurs, les droits de l'homme, les femmes, l'environnement, le tiers monde... Toutes ces organisations peuvent se joindre à notre cause tout en conservant leur propre identité et leurs méthodes personnelles.

### ***6.3. Accent sur un secteur concerné par la campagne***

Le secrétariat d'Amsterdam possède à présent une liste de contacts dans la plupart des pays producteurs de vêtements, y compris en Afrique sub-saharienne et en Europe de l'Est (auparavant, l'accès était plus sur l'Asie). La coordination avec les groupes des Etats-Unis a permis à la Campagne de collaborer avec l'Amérique centrale et l'Amérique du Sud. L'information sur les distributeurs/producteurs de vêtement s'est multipliée grâce aux recherches de plus en plus nombreuses publiées par les organisations menant des campagnes et autres (comme les médias, les organismes internationaux et les universités). Cet intérêt peut s'expliquer par les campagnes. Ces relations durables avec les organisations de travailleurs partout dans le monde donne l'occasion à la Campagne Vêtements Propres à avoir accès à des informations précises et lui permet aussi d'évaluer les requêtes, les stratégies et d'agir efficacement.

### ***6.4. Combinaison des stratégies et des moyens traditionnels avec les technologies modernes en matière de communication.***

Hormis les ateliers, les manifestations, les pétitions, etc. la Campagne Vêtements Propres utilise abondamment son site Internet. Celui-ci comprend des liens conduisant à d'autres Campagnes Vêtements Propres ainsi que des initiatives significatives. Chaque mois, plus de 15.000 documents y sont consultés. Actuellement, tous les partenaires utilisent Internet pour échanger des informations, des communications internes et mener des campagnes.

### ***6.5. Couverture médiatique***

La couverture médiatique a été plus que satisfaisante et a renforcé la pression exercée par le public sur les sociétés pour que celles-ci prennent leurs responsabilités. Par exemple, les débats du Forum International ont été retransmis à la télévision en Espagne, en Belgique et au Mexique. La couverture radio a été assurée aux Pays-Bas, en Allemagne, en Belgique, aux Etats-Unis et en Chine. Les principaux quotidiens nationaux en Belgique, aux Pays-Bas, en Suisse, en Autriche, en Italie et en Allemagne, ont parlé du Forum.

## 5. Résultats

### 7.1. Intérêt accru

L'intérêt général porté aux entreprises internationales et à leurs pratiques s'est accru. Le secteur de l'habillement est au centre des débats. D'une part, étant donné que la concurrence mondiale entre les compagnies augmente, leurs pratiques sur le marché sont devenues un facteur d'une importance capitale. En conséquence, les sociétés sont beaucoup plus **sensibles à toute pression exercée par le public**. D'autre part, puisque les compagnies ont vraiment commencé à travailler à l'échelle mondiale, elles ont aussi besoin de mettre au point des instruments de contrôle et d'examiner leurs propres activités. Ces développements ont impliqué une **modification de leurs stratégies**. Ce qui explique l'énorme boom des compagnies de publicité et de commerce travaillant au service de ces stratégies, ainsi que l'essor de sociétés auxquelles ont fait appel pour un travail de sous-traitance en matière de droits de l'homme, comme par exemple les firmes d'audit social.

La campagne s'attendait précisément à susciter autant d'intérêt pour les **codes sur les droits du travail et les systèmes de vérification**. C'est devenu l'un des principaux débats sociaux de ces dernières années. Cela n'a pas seulement intéressé et favorisé la participation des ONGs et des syndicats, ça a aussi éveillé l'attention de l'OIT, de la Commission Européenne, du Parlement Européen, des importantes associations d'industries, d'un nombre croissant d'universités et de la presse internationale. Ces deux dernières années, c'est devenu un sujet à la mode, sur lequel se pencher et donc inévitablement, un sujet beaucoup plus controversé.

### 7.2. Participation du consommateur

L'industrie de l'habillement met en scène de nombreux acteurs. Le secteur de la production, tout comme celui de la distribution sont fragmentés. Par exemple, un détaillant peut avoir jusqu'à 10 000 fournisseurs ou peut employer indirectement 500 000 ouvriers. Il y a aussi un grand nombre d'instruments permettant d'améliorer les conditions de travail. Faire en sorte que tout ceci soit compris par le public et que cela lui permette d'agir d'après les informations qu'il reçoit n'est pas un tâche aisée. Voici quelques exemples montrant à quel point sensibiliser le public pour qu'il utilise son pouvoir est efficace. En 1997, H&M, C&A et Levi Strauss ont reçu plus de 200 000 cartes envoyées par les consommateurs flamands. En 1998, des actions ont été organisées à l'approche de la Coupe du monde de football. La campagne française, dont le slogan était « jouez le jeu », a récolté 140 000 signatures qui ont été présentées à la fédération nationale de détaillants d'articles de sport. Les joueurs de football ont reçu 50 000 cartes postales réclamant : « une coupe du monde où tout le monde gagne ». La campagne **autrichienne**, qui a débuté en avril 1999, a permis l'envoi de 80 000 cartes à Nike, Adidas et au Ministère de l'Economie et des Finances. La campagne suisse a commencé en 1999. Dès le mois de Mars, 120 000 cartes avaient été envoyées et Migros, Coop et H&M ont demandé à ce que des réunions soient tenues.

### 7.3. Changement d'attitude des sociétés

Les actions ont provoqué des réactions plus ou moins constructives de la part de plusieurs sociétés du secteur de l'habillement. Au cours des 5 dernières années, cette réaction a changé. Au début des années 1990, la réponse habituelle aux critiques se caractérisait par un refus catégorique d'assumer ses responsabilités ou même par une absence totale de réponse. De nos jours, les compagnies reconnaissent leurs responsabilités, du moins jusqu'à un certain point, et déclarent se sentir concernées par les droits des travailleurs. Les sociétés américaines ont commencé à rédiger des codes de conduite et les sociétés européennes leur ont emboîté le pas un peu plus tard.

Les sociétés qui étaient au cœur des campagnes ont généralement été les premières à prendre de telles mesures. Les campagnes ont mis sur le tapis leurs propres codes et les négocient avec les compagnies. Aux Pays-Bas, en Belgique, en France, au Royaume-Uni, en Allemagne, en Suisse et en Suède, des réunions se sont tenues entre plusieurs compagnies ou fédérations de compagnies.

#### **7.4. Premier projet conjoint de contrôle et de vérification**

La trajectoire suivie par la campagne néerlandaise a débouché sur la création d'une fondation. Chaque partie a accepté la *Fair Wear Charter for Clothing*. Un code de conduite, dans notre terminologie actuelle. Elle établit les normes et les obligations générales des compagnies participant à cette initiative. En matière de normes, elle ressemble au code modèle de la Campagne Vêtements Propres. La fondation est composée d'un conseil d'administration, d'un panel d'experts et d'un secrétariat. L'idée est de créer, à l'avenir, un comité de dénonciations. Le conseil d'administration se compose d'un nombre égal de représentants des syndicats, d'ONGs, de détaillants et de producteurs, qui ont un droit de vote indépendant. Le panel d'expert dont la mission est de conseiller le conseil d'administration, est structuré de la même manière. Enfin, les parties ont accepté de lancer un projet de deux ans destiné à développer plus en profondeur la façon dont le contrôle devrait être effectué, tout en respectant les principes acquis. En d'autres termes, cela implique que les parties s'engagent à travailler conjointement avec d'autres systèmes européens afin de partager leurs connaissances et leurs expériences. Même si la *Fair Wear Charter* et les propositions concernant le contrôle sont destinées à d'importants détaillants et d'importantes sociétés de production, ce sont en fin de compte les fédérations néerlandaises de petits et moyens détaillants et producteurs qui se sont impliquées dans la Fondation.

En Suède, la campagne a commencé en 1997. Elle a presque directement entamé les négociations avec les sociétés et est à présent engagée dans une série de projets-pilotes avec les compagnies suédoises (H&M, Kappahl, Lindex et Indiska) visant à développer un système indépendant de vérification du respect des normes de travail qui ressemble fortement au code de Campagne Vêtements Propres mentionné ci-dessus.

La Campagne Vêtements Propres française (L'éthique sur l'étiquette) et le détaillant français Auchan ont signé une lettre d'intention concernant l'adoption du Code de Conduite visant à développer la mise en pratique et le contrôle de ce code, ainsi que quatre formations pour les acheteurs et des projets-pilotes au Vietnam et à Madagascar. En octobre 1998, l'organisation française des grands détaillants FCD<sup>49</sup> (incluant Carrefour, Promodes et Casino) a adopté un code reprenant leur engagement afin de travailler sur des systèmes de contrôle. D'autres compagnies ont suivi des approches différentes : Carrefour implique la Fédération Internationale des Droits de L'homme (FIDH).

*The Ethical Trading Initiative*, une coalition anglaise de syndicats, d'ONGs et de détaillants reprend un grand nombre d'organisations participant activement à la Campagne Vêtements Propres anglaise (nommée Labour Behind the Label). Il s'agit d'une initiative expérimentale grâce à laquelle les sociétés adoptent des codes de conduite basés sur les conventions de l'OIT et acceptent le contrôle indépendant. Les sociétés y participant acceptent d'améliorer les normes et pas simplement d'annuler les commandes pour se faire oublier. Des études-pilotes menées sur l'industrie textile en Chine sont en cours et d'autres sont en préparation. L'objectif est de développer des instruments efficaces et rentables, de les tester, de les adapter et enfin, de les rendre propices à une utilisation à grande échelle.

<sup>49</sup> Fédération du Commerce et de la Distribution

## 7.5. Amélioration des conditions de travail

Il ne serait mal venu de parler d'une amélioration généralisée des conditions de travail dans l'industrie de l'habillement. Néanmoins, la pression exercée par les consommateurs dans certains cas de violation évidente des droits des travailleurs et d'appels urgents de solidarité ont abouti à un accord entre la direction et les organisations de travailleurs. De cette manière, le cas de quelques dix mille ouvriers ont été pris en considération. Grâce à l'intérêt grandissant porté à ce type de problématiques, certaines grandes sociétés ont pris des mesures structurelles concrètes pour améliorer leur politique sociale. Cette décision a eu un impact positif sur leur personnel, comme par exemple, dans des pays tels que l'Indonésie, où les travailleurs étaient fortement accablés par la crise économique. Il est également important qu'à long terme, les travailleurs se sentent plus forts grâce aux actions de solidarité internationale et qu'ils soient encouragés à continuer de s'organiser et de revendiquer leurs droits fondamentaux.

## 6. Perspectives

- Il y a dix ans, la Campagne Vêtements Propres décrivait le travail effectué dans le secteur de la production de vêtements comme un « travail invisible ». Ces problèmes ont été révélés au grand jour, ont fait la une des journaux et des documentaires télévisés, ont été bien présents dans les esprits des consommateurs, des investisseurs et des étudiants. La Campagne doit continuer ses actions afin de maintenir la **pression** et de continuer de mettre ces problèmes en évidence.
- Pendant que ces projets-pilotes de vérification se mettent en place, ces expériences doivent respecter certaines lignes directrices et doivent ensuite être soigneusement évalués. Les conclusions devraient être largement diffusées et prises consciencieusement en considération afin de pouvoir **tirer des leçons**. Il faudrait aussi faire remarquer que même si un projet pilote n'est qu'un test, il peut avoir un impact important sur l'agenda de la prochaine série de mesures expérimentales.
- Les contributions apportées à ces procédures sont capitales. La communication interne doit être claire et les relations entre les ONGs, les syndicats et autres (Nord, Sud, Est, Ouest) doivent être ouvertes afin de pouvoir échanger régulièrement des informations et continuer à apporter sa contribution. Dans un réseau international, des possibilités de malentendus peuvent aussi surgir à cause des différences linguistiques. A mesure que le réseau s'agrandit, la **transparence** devient un défi en termes de contenu face à des problèmes importants et aussi de stratégie.
- Un important travail d'investigation reste à faire. Les questions légales attendent encore des réponses définitives, pas seulement dans un pays mais dans de nombreux pays ; pas seulement en Europe, mais aussi dans d'autres régions. Les différents projets-pilotes soulignent le fait qu'il y a encore beaucoup d'efforts à faire pour mettre les normes en pratique sur le lieu de travail.
- La Campagne Vêtements Propres espère qu'il y aura d'autres réunions dans des salles de conférence, d'autres cas à préparer et comme toujours, d'autres actions dans les rues.

## Annexes :

---

### Annexe I : Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)

Adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966  
Entrée en vigueur: le 3 janvier 1976,  
conformément aux dispositions de l'article 27

#### Préambule

Les Etats parties au présent Pacte,

Considérant que, conformément aux principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde,

Reconnaisant que ces droits découlent de la dignité inhérente à la personne humaine,

Reconnaisant que, conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'idéal de l'être humain libre, libéré de la crainte et de la misère, ne peut être réalisé que si des conditions permettant à chacun de jouir de ses droits économiques, sociaux et culturels, aussi bien que de ses droits civils et politiques, sont créées,

Considérant que la Charte des Nations Unies impose aux Etats l'obligation de promouvoir le respect universel et effectif des droits et des libertés de l'homme,

Prenant en considération le fait que l'individu a des devoirs envers autrui et envers la collectivité à laquelle il appartient et est tenu de s'efforcer de promouvoir et de respecter les droits reconnus dans le présent Pacte,

Sont convenus des articles suivants:

#### Première partie

##### *Article premier*

1. Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.

2. Pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel, et du droit international. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance.

3. Les Etats parties au présent Pacte, y compris ceux qui ont la responsabilité d'administrer des territoires non autonomes et des territoires sous tutelle, sont tenus de faciliter la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et de respecter ce droit, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies.

#### Deuxième partie

##### *Article 2*

1. Chacun des Etats parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives.

2. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

3. Les pays en voie de développement, compte dûment tenu des droits de l'homme et de leur économie nationale, peuvent déterminer dans quelle mesure ils garantiront les droits économiques reconnus dans le présent Pacte à des non-ressortissants.

### **Article 3**

Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à assurer le droit égal qu'ont l'homme et la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels qui sont énumérés dans le présent Pacte.

### **Article 4**

Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent que, dans la jouissance des droits assurés par l'Etat conformément au présent Pacte, l'Etat ne peut soumettre ces droits qu'aux limitations établies par la loi, dans la seule mesure compatible avec la nature de ces droits et exclusivement en vue de favoriser le bien-être général dans une société démocratique.

### **Article 5**

1. Aucune disposition du présent Pacte ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans le présent Pacte ou à des limitations plus amples que celles prévues dans ledit Pacte.

2. Il ne peut être admis aucune restriction ou dérogation aux droits fondamentaux de l'homme reconnus ou en vigueur dans tout pays en vertu de lois, de conventions, de règlements ou de coutumes, sous prétexte que le présent Pacte ne les reconnaît pas ou les reconnaît à un moindre degré.

## **Troisième partie**

### **Article 6**

1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit au travail, qui comprend le droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté, et prendront des mesures appropriées pour sauvegarder ce droit.

2. Les mesures que chacun des Etats parties au présent Pacte prendra en vue d'assurer le plein exercice de ce droit doivent inclure l'orientation et la formation techniques et professionnelles, l'élaboration de programmes, de politiques et de techniques propres à assurer un développement économique, social et culturel constant et un plein emploi productif dans des conditions qui sauvegardent aux individus la jouissance des libertés politiques et économiques fondamentales.

### **Article 7**

Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir de conditions de travail justes et favorables, qui assurent notamment:

- a) La rémunération qui procure, au minimum, à tous les travailleurs:
- i) Un salaire équitable et une rémunération égale pour un travail de valeur égale sans distinction aucune; en particulier, les femmes doivent avoir la garantie que les conditions de travail qui leur sont accordées ne sont pas inférieures à celles dont bénéficient les hommes et recevoir la même rémunération qu'eux pour un même travail;
- ii) Une existence décente pour eux et leur famille conformément aux dispositions du présent Pacte;
- b) La sécurité et l'hygiène du travail;
- c) La même possibilité pour tous d'être promus, dans leur travail, à la catégorie supérieure appropriée, sans autre considération que la durée des services accomplis et les aptitudes;
- d) Le repos, les loisirs, la limitation raisonnable de la durée du travail et les congés payés périodiques, ainsi que la rémunération des jours fériés.

### **Article 8**

1. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à assurer:

- a) Le droit qu'a toute personne de former avec d'autres des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix, sous la seule réserve des règles fixées par l'organisation intéressée, en vue de favoriser et de protéger ses intérêts économiques et sociaux. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui.
- b) Le droit qu'ont les syndicats de former des fédérations ou des confédérations nationales et le droit qu'ont celles-ci de former des organisations syndicales internationales ou de s'y affilier.
- c) Le droit qu'ont les syndicats d'exercer librement leur activité, sans limitations autres que celles qui sont prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui.
- d) Le droit de grève, exercé conformément aux lois de chaque pays.

2. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de la fonction publique.

3. Aucune disposition du présent article ne permet aux Etats parties à la Convention de 1948 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte -- ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte -- aux garanties prévues dans ladite convention.

#### **Article 9**

Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales.

#### **Article 10**

Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent que:

1. Une protection et une assistance aussi larges que possible doivent être accordées à la famille, qui est l'élément naturel et fondamental de la société, en particulier pour sa formation et aussi longtemps qu'elle a la responsabilité de l'entretien et de l'éducation d'enfants à charge. Le mariage doit être librement consenti par les futurs époux.
2. Une protection spéciale doit être accordée aux mères pendant une période de temps raisonnable avant et après la naissance des enfants. Les mères salariées doivent bénéficier, pendant cette même période, d'un congé payé ou d'un congé accompagné de prestations de sécurité sociale adéquates.
3. Des mesures spéciales de protection et d'assistance doivent être prises en faveur de tous les enfants et adolescents, sans discrimination aucune pour des raisons de filiation ou autres. Les enfants et adolescents doivent être protégés contre l'exploitation économique et sociale. Le fait de les employer à des travaux de nature à compromettre leur moralité ou leur santé, à mettre leur vie en danger ou à nuire à leur développement normal doit être sanctionné par la loi. Les Etats doivent aussi fixer des limites d'âge au-dessous desquelles l'emploi salarié de la main-d'œuvre enfantine sera interdit et sanctionné par la loi.

#### **Article 11**

1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie.

2. Les Etats parties au présent Pacte, reconnaissant le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim, adopteront, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets:
  - a) Pour améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des denrées alimentaires par la pleine utilisation des connaissances techniques et scientifiques, par la diffusion de principes d'éducation nutritionnelle et par le développement ou la réforme des régimes agraires, de manière à assurer au mieux la mise en valeur et l'utilisation des ressources naturelles;
  - b) Pour assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins, compte tenu des problèmes qui se posent tant aux pays importateurs qu'aux pays exportateurs de denrées alimentaires.

#### **Article 12**

1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre.

2. Les mesures que les Etats parties au présent Pacte prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit devront comprendre les mesures nécessaires pour assurer:

- a) La diminution de la mortalité infantile, ainsi que le développement sain de l'enfant;
- b) L'amélioration de tous les aspects de l'hygiène du milieu et de l'hygiène industrielle;
- c) La prophylaxie et le traitement des maladies épidémiques, endémiques, professionnelles et autres, ainsi que la lutte contre ces maladies;
- d) La création de conditions propres à assurer à tous des services médicaux et une aide médicale en cas de maladie.

#### **Article 13**

1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à l'éducation. Ils conviennent que l'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et du sens de sa dignité et renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ils conviennent en outre que l'éducation doit mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre, favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux, ethniques ou religieux et encourager le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix.

2. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent qu'en vue d'assurer le plein exercice de ce droit:

- a) L'enseignement primaire doit être obligatoire et accessible gratuitement à tous;
- b) L'enseignement secondaire, sous ses différentes formes, y compris l'enseignement secondaire technique et professionnel, doit être généralisé et rendu accessible à tous par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité;

- c) L'enseignement supérieur doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité;
  - d) L'éducation de base doit être encouragée ou intensifiée, dans toute la mesure possible, pour les personnes qui n'ont pas reçu d'instruction primaire ou qui ne l'ont pas reçue jusqu'à son terme;
  - e) Il faut poursuivre activement le développement d'un réseau scolaire à tous les échelons, établir un système adéquat de bourses et améliorer de façon continue les conditions matérielles du personnel enseignant.
3. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux, de choisir pour leurs enfants des établissements autres que ceux des pouvoirs publics, mais conformes aux normes minimales qui peuvent être prescrites ou approuvées par l'Etat en matière d'éducation, et de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants, conformément à leurs propres convictions.
4. Aucune disposition du présent article ne doit être interprétée comme portant atteinte à la liberté des individus et des personnes morales de créer et de diriger des établissements d'enseignement, sous réserve que les principes énoncés au paragraphe 1 du présent article soient observés et que l'éducation donnée dans ces établissements soit conforme aux normes minimales qui peuvent être prescrites par l'Etat.

#### **Article 14**

Tout Etat partie au présent Pacte qui, au moment où il devient partie, n'a pas encore pu assurer dans sa métropole ou dans les territoires placés sous sa juridiction le caractère obligatoire et la gratuité de l'enseignement primaire s'engage à établir et à adopter, dans un délai de deux ans, un plan détaillé des mesures nécessaires pour réaliser progressivement, dans un nombre raisonnable d'années fixé par ce plan, la pleine application du principe de l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous.

#### **Article 15**

- 1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent à chacun le droit:
  - a) De participer à la vie culturelle;
  - b) De bénéficier du progrès scientifique et de ses applications;
  - c) De bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur.
- 2. Les mesures que les Etats parties au présent Pacte prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit devront comprendre celles qui sont nécessaires pour assurer le maintien, le développement et la diffusion de la science et de la culture.
- 3. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté indispensable à la recherche scientifique et aux activités créatrices.
- 4. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent les bienfaits qui doivent résulter de l'encouragement et du développement de la coopération et des contacts internationaux dans le domaine de la science et de la culture.

### **Quatrième partie**

#### **Article 16**

- 1. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à présenter, conformément aux dispositions de la présente partie du Pacte, des rapports sur les mesures qu'ils auront adoptées et sur les progrès accomplis en vue d'assurer le respect des droits reconnus dans le Pacte.
- 2.
  - a) Tous les rapports sont adressés au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, qui en transmet copie au Conseil économique et social, pour examen, conformément aux dispositions du présent Pacte;
  - b) le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies transmet également aux institutions spécialisées copie des rapports, ou de toutes parties pertinentes des rapports, envoyés par les Etats Parties au présent Pacte qui sont également membres desdites institutions spécialisées, pour autant que ces rapports, ou parties de rapports, ont trait à des questions relevant de la compétence desdites institutions aux termes de leurs actes constitutifs respectifs.

#### **Article 17**

- 1. Les Etats parties au présent Pacte présentent leurs rapports par étapes, selon un programme qu'établira le Conseil économique et social dans un délai d'un an à compter de la date d'entrée en vigueur du présent Pacte, après avoir consulté les Etats Parties et les institutions spécialisées intéressées.
- 2. Les rapports peuvent faire connaître les facteurs et les difficultés empêchant ces Etats de s'acquitter pleinement des obligations prévues au présent Pacte.
- 3. Dans le cas où des renseignements à ce sujet ont déjà été adressés à l'Organisation des Nations Unies ou à une institution spécialisée par un Etat partie au Pacte, il ne sera pas nécessaire de reproduire lesdits renseignements et une référence précise à ces renseignements suffira.

**Article 18**

En vertu des responsabilités qui lui sont conférées par la Charte des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le Conseil économique et social pourra conclure des arrangements avec les institutions spécialisées, en vue de la présentation par celles-ci de rapports relatifs aux progrès accomplis quant à l'observation des dispositions du présent Pacte qui entrent dans le cadre de leurs activités. Ces rapports pourront comprendre des données sur les décisions et recommandations adoptées par les organes compétents des institutions spécialisées au sujet de cette mise en oeuvre.

**Article 19**

Le Conseil économique et social peut renvoyer à la Commission des droits de l'homme aux fins d'étude et de recommandations d'ordre général ou pour information, s'il y a lieu, les rapports concernant les droits de l'homme que communiquent les Etats conformément aux articles 16 et 17 et les rapports concernant les droits de l'homme que communiquent les institutions spécialisées conformément à l'article 18.

**Article 20**

Les Etats parties au présent Pacte et les institutions spécialisées intéressées peuvent présenter au Conseil économique et social des observations sur toute recommandation d'ordre général faite en vertu de l'article 19 ou sur toute mention d'une recommandation d'ordre général figurant dans un rapport de la Commission des droits de l'homme ou dans tout document mentionné dans ledit rapport.

**Article 21**

Le Conseil économique et social peut présenter de temps en temps à l'Assemblée générale des rapports contenant des recommandations de caractère général et un résumé des renseignements reçus des Etats parties au présent Pacte et des institutions spécialisées sur les mesures prises et les progrès accomplis en vue d'assurer le respect général des droits reconnus dans le présent Pacte.

**Article 22**

Le Conseil économique et social peut porter à l'attention des autres organes de l'Organisation des Nations Unies, de leurs organes subsidiaires et des institutions spécialisées intéressées qui s'occupent de fournir une assistance technique toute question que soulèvent les rapports mentionnés dans la présente partie du présent Pacte et qui peut aider ces organismes à se prononcer, chacun dans sa propre sphère de compétence, sur l'opportunité de mesures internationales propres à contribuer à la mise en oeuvre effective et progressive du présent Pacte.

**Article 23**

Les Etats parties au présent Pacte conviennent que les mesures d'ordre international destinées à assurer la réalisation des droits reconnus dans ledit Pacte comprennent notamment la conclusion de conventions, l'adoption de recommandations, la fourniture d'une assistance technique et l'organisation, en liaison avec les gouvernements intéressés, de réunions régionales et de réunions techniques aux fins de consultations et d'études.

**Article 24**

Aucune disposition du présent Pacte ne doit être interprétée comme portant atteinte aux dispositions de la Charte des Nations Unies et des constitutions des institutions spécialisées qui définissent les responsabilités respectives des divers organes de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées en ce qui concerne les questions traitées dans le présent Pacte.

**Article 25**

Aucune disposition du présent Pacte ne sera interprétée comme portant atteinte au droit inhérent de tous les peuples à profiter et à user pleinement et librement de leurs richesses et ressources naturelles.

**Cinquième partie****Article 26**

1. Le présent Pacte est ouvert à la signature de tout Etat Membre de l'Organisation des Nations Unies ou membre de l'une quelconque de ses institutions spécialisées, de tout Etat partie au Statut de la Cour internationale de Justice, ainsi que tout autre Etat invité par l'Assemblée générale des Nations Unies à devenir partie au présent Pacte.
2. Le présent Pacte est sujet à ratification et les instruments de ratification seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.
3. Le présent Pacte sera ouvert à l'adhésion de tout Etat visé au paragraphe 1 du présent article.

4. L'adhésion se fera par le dépôt d'un instrument d'adhésion auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

5. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies informe tous les Etats qui ont signé le présent Pacte ou qui y ont adhéré du dépôt de chaque instrument de ratification ou d'adhésion.

#### **Article 27**

1. Le présent Pacte entrera en vigueur trois mois après la date du dépôt auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies du trente-cinquième instrument de ratification ou d'adhésion.

2. Pour chacun des Etats qui ratifieront le présent Pacte ou y adhéreront après le dépôt du trente-cinquième instrument de ratification ou d'adhésion, ledit Pacte entrera en vigueur trois mois après la date du dépôt par cet Etat de son instrument de ratification ou d'adhésion.

#### **Article 28**

Les dispositions du présent Pacte s'appliquent, sans limitation ni exception aucune, à toutes les unités constitutives des Etats fédératifs.

#### **Article 29**

1. Tout Etat partie au présent Pacte peut proposer un amendement et en déposer le texte auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Le Secrétaire général transmet alors tous projets d'amendements aux Etats Parties au présent Pacte en leur demandant de lui indiquer s'ils désirent voir convoquer une conférence d'Etats parties pour examiner ces projets et les mettre aux voix. Si un tiers au moins des Etats se déclarent en faveur de cette convocation, le Secrétaire général convoque la conférence sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies. Tout amendement adopté par la majorité des Etats présents et votants à la conférence est soumis pour approbation à l'Assemblée générale des Nations Unies.

2. Ces amendements entrent en vigueur lorsqu'ils ont été approuvés par l'Assemblée générale des Nations Unies et acceptés, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, par une majorité des deux tiers des Etats parties au présent Pacte.

3. Lorsque ces amendements entrent en vigueur, ils sont obligatoires pour les Etats parties qui les ont acceptés, les autres Etats parties restant liés par les dispositions du présent Pacte et par tout amendement antérieur qu'ils ont accepté.

#### **Article 30**

Indépendamment des notifications prévues au paragraphe 5 de l'article 26, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies informera tous les Etats visés au paragraphe 1 dudit article:

a) Des signatures apposées au présent Pacte et des instruments de ratification et d'adhésion déposés conformément à l'article 26;

b) De la date à laquelle le présent Pacte entrera en vigueur conformément à l'article 27 et de la date à laquelle entreront en vigueur les amendements prévus à l'article 29.

#### **Article 31**

1. Le présent Pacte, dont les textes anglais, chinois, espagnol, français et russe font également foi, sera déposé aux archives de l'Organisation des Nations Unies.

2. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies transmettra une copie certifiée conforme du présent Pacte à tous les Etats visés à l'article 26.

## Annexe II :

### Projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

Note du Secrétaire général / 18 décembre 1996 – E/CN.4/1997/105

1. A sa cinquante-deuxième session, la Commission des droits de l'homme a pris acte des mesures prises par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels en vue de l'élaboration d'un projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui reconnaîtrait aux particuliers ou aux groupes le droit de présenter des communications relatives au non-respect du Pacte, ainsi que l'a recommandé la Conférence mondiale sur les droits de l'homme et a demandé au Comité de lui présenter un rapport sur la question à sa cinquante-troisième session (résolution 1996/16, par. 10).
2. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a poursuivi et achevé son examen d'un projet de protocole additionnel à sa quinzième session (E/C.12/1996/SR.44 à 49 et 54). Le rapport du Comité des droits économiques, sociaux et culturels à la Commission des droits de l'homme concernant le projet de protocole facultatif prévoyant l'examen de communications en rapport avec le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est joint en annexe à la présente note.

#### ANNEXE

Rapport du Comité des droits économiques, sociaux et culturels  
à la Commission des droits de l'homme concernant le projet de  
protocole facultatif prévoyant l'examen de communications  
en rapport avec le Pacte international relatif aux droits  
économiques, sociaux et culturels

#### Introduction

1. Dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, la Conférence mondiale sur les droits de l'homme a encouragé "la Commission des droits de l'homme à poursuivre, en coopération avec le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, l'étude de protocoles facultatifs se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels" (Partie II, par. 75). Même si elle évoque des "protocoles" (au pluriel), la Conférence n'avait été saisie que d'un seul projet précis, relatif à une procédure facultative d'examen de communications. Cette volonté a été réaffirmée par la Commission des droits de l'homme, qui, dans le paragraphe 6 de sa résolution 1994/20, a pris acte "des mesures prises par le Comité ... pour élaborer un protocole facultatif ... qui reconnaîtrait aux particuliers ou aux groupes le droit de présenter des communications relatives au non-respect du Pacte", et a invité "le Comité à [lui] faire rapport sur cette question [...]" . Un bref rapport sur l'état d'avancement des travaux (E/CN.4/1996/96) a été soumis à la Commission des droits de l'homme à sa cinquante-deuxième session. La Commission, au paragraphe 5 de sa résolution 1996/11, s'est félicitée des informations présentées et a pris acte des mesures prises par le Comité.

2. Le Comité a envisagé pour la première fois d'élaborer un protocole facultatif en 1990 et il examine officiellement la question depuis sa sixième session <sup>Voir E/1992/23 - E/C.12/1991/4, par. 360 à 366.</sup> L'année suivante, M. Danilo Türk, Rapporteur spécial de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, a expressément recommandé l'adoption d'un tel protocole dans son rapport final (E/CN.4/Sub.2/1992/16, par. 211). Par la suite, quatre rapports distincts ont été élaborés, à la demande du Comité, par M. Philip Alston et ont servi de base à de longues discussions au sein du Comité <sup>Voir E/C.12/1991/WP.2, E/C.12/1992/WP.9, E/C.12/1994/12, et E/C.12/1996/CRP.2/Add.1.</sup>

3. Le présent rapport tient compte du résultat des débats consacrés à la question par le Comité au cours de plusieurs sessions. Celui-ci a notamment procédé à des échanges de vues approfondis sur la base d'un ensemble de projets de propositions entre sa onzième et sa quinzième session <sup>Voir E/C.12/1994/SR.42, 45 et 56; E/C.12/1995/SR.5 et 50; E/C.12/1996/SR.19 et 20; et E/C.12/1996/SR.42 à 47.</sup> Il a adopté le présent rapport à sa quinzième session. Ce faisant, il a décidé que s'il préférait dans la mesure du possible parvenir à un consensus sur les questions examinées, son rapport refléterait également les points de vue divergents lorsqu'il n'y aurait pas consensus. Au cours des débats, l'un des membres du Comité, M. Grissa, a indiqué qu'il

était opposé à l'élaboration d'un projet de protocole facultatif. Son point de vue est exposé dans les comptes rendus et en particulier dans le document E/C.12/1996/SR.42.

4. Le présent rapport analyse les questions sur lesquelles devra se pencher la Commission des droits de l'homme dans son examen du projet de protocole facultatif. Il tient compte des observations formulées par les membres du Comité au cours de débats et en particulier du résultat des délibérations du Comité à sa quinzième session. Il a été pris soigneusement note au cours de ces délibérations des observations très utiles présentées oralement et par écrit par l'Organisation internationale du Travail, la Division de promotion de la femme et les représentants de diverses organisations non gouvernementales ainsi que du rapport d'une réunion d'experts sur la question du projet de protocole convoquée à Utrecht par l'Institut néerlandais des droits de l'homme en janvier 1995. <sup>Right to Complain About Economic and Social Rights</sup> publié sous la direction de F. Coomans et G.J.H. van Hoof (Utrecht, Institut néerlandais des droits de l'homme, 1995).

5. Avant d'examiner les questions qui se posent à propos du libellé d'un projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte, il convient d'étudier brièvement le cadre général dans lequel doit s'inscrire un tel examen.

## **I. FAITS NOUVEAUX INTERVENUS PARALLELEMENT DANS LE CADRE DE LA CONVENTION SUR L'ELIMINATION DE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION A L'EGARD DES FEMMES**

6. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme a invité la Commission de la condition de la femme et le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes à "étudier sans tarder la possibilité d'introduire un droit de soumettre des communications en élaborant un protocole facultatif se rapportant à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes" (Partie II, par. 40). Par la suite, une réunion d'experts organisée, sous les auspices d'organisations indépendantes, à l'Université de Maastricht, aux Pays-Bas, du 29 septembre au 1er octobre 1994, a adopté un projet très complet de protocole facultatif. Ce projet a été ensuite approuvé dans ses grandes lignes par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes à sa quatorzième session. <sup>Supplément No 38 des documents officiels de l'Assemblée générale, cinquantième session (A/50/38 (1995)), chap. I.B, suggestion 7. Pour une analyse d'ensemble, voir A. Byrnes et J. Connors, "Enforcing the Human Rights of Women: A Complaints Procedure for the Women's Convention", 21 Brooklyn Journal of International Law (1996) 679 à 797..</sup>

7. A sa quarantième session, en mars 1996, la Commission de la condition de la femme a établi un groupe de travail de session à composition non limitée pour examiner la question. Après un échange de vues général, le Groupe de travail a procédé à un examen approfondi des principaux problèmes découlant de la proposition. La Commission a recommandé de reconduire le mandat du Groupe de travail en 1997 et a prié le Secrétaire général d'établir deux rapports dont l'un serait une étude comparative d'autres procédures internationales comparables et l'autre une synthèse des vues formulées sur la question par des gouvernements et des organisations intergouvernementales et non gouvernementales. <sup>Voir Conseil économique et social, Documents officiels, 1996, Supplément No 6 (E/1996/26), E/CN.6/1996/15 annexe III..</sup>

## **II. FAITS NOUVEAUX ANALOGUES INTERVENUS DANS LE CADRE D'INSTRUMENTS REGIONAUX RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME**

8. Dans le contexte de l'Organisation des Etats américains, six Etats ont adhéré au Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels (Protocole de San Salvador de 1988) qui prévoit une procédure limitée d'examen de plaintes, ou l'ont ratifié. Le Protocole entrera en vigueur dès son acceptation par cinq autres Etats. Conformément à l'article 19 (6) :

"Au cas où [le droit d'organiser des syndicats et le droit à l'éducation] ont été violés par une action imputable directement à un Etat partie au présent Protocole, cette situation peut donner lieu, par le recours à la Commission interaméricaine des droits de l'homme et, le cas échéant, à la Cour interaméricaine des droits de l'homme, à l'application du système de requêtes individuelles prévues aux articles 44 à 51 et 61 à 69 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme."

9. Un fait encore plus directement en rapport avec la question à l'étude est l'adoption, en juin 1995, par le Conseil de l'Europe, du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives. <sup>Voir Conseil de l'Europe, document H du 5 juillet 1995.</sup> Comme dans le cas du protocole facultatif qu'il est proposé d'ajouter au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la nouvelle procédure n'est perçue que comme un système complétant le mécanisme de présentation de rapports qui reste le principal moyen de surveiller l'application de la Charte. Des plaintes faisant état d'"une application non satisfaisante de la Charte" ne peuvent pas être présentées par des particuliers en leur nom propre mais peuvent être présentées par 1) "les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs" désignées; 2) "les autres organisations internationales non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe et inscrites sur la liste établie à cet effet par le Comité gouvernemental"; 3) "les organisations nationales

représentatives d'employeurs et de travailleurs" relevant de la juridiction de la Partie contractante mise en cause par la réclamation (art. 1); et 4) "toute autre organisation non gouvernementale représentative" à laquelle l'Etat concerné a reconnu le droit de formuler des plaintes contre lui (art. 2). Les groupes relevant des catégories 2) et 4) ne peuvent soumettre que des plaintes portant sur des questions pour lesquelles "ils ont été reconnus particulièrement qualifiés" (art. 3). La réclamation doit indiquer "la mesure dans laquelle [la Partie contractante] n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'application" d'une disposition précise de la Charte (art. 4).

10. La plainte est d'abord examinée par le Comité d'experts indépendants créé en vertu de la Charte. S'il décide qu'elle est recevable, le Comité demande aux deux parties en cause ainsi qu'aux autres Parties au Protocole et aux organisations de la catégorie 1) de lui soumettre leurs observations (art. 7). Il rédige alors un rapport dans lequel il présente ses conclusions sur le point de savoir si l'Etat mis en cause a ou non assuré d'une manière "satisfaisante" l'application de la disposition de la Charte visée (art. 8). Ce rapport est également communiqué à titre confidentiel aux parties concernées, à toutes les Parties à la Charte et au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Il est ensuite transmis à l'Assemblée parlementaire et rendu public dans un délai de quatre mois. Sur la base de ce rapport, le Comité des Ministres adopte une résolution et en cas de constat par le Comité d'experts indépendants d'une application non satisfaisante de la Charte, il adresse une recommandation à l'Etat concerné (art. 9). Ce dernier est tenu d'indiquer "les mesures qu'il a prises pour donner effet à la ... recommandation" (art. 10). Le Protocole entrera en vigueur dès son acceptation par cinq Etats membres du Conseil de l'Europe, lesquels sont actuellement au nombre de 40.

### III. CONSIDERATIONS PRELIMINAIRES

11. A sa septième session, le Comité a adopté le texte unifié d'une "note d'analyse" qu'il a présenté à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme (A/CONF.157/PC/62/Add.5, annexe II). Outre cette analyse, le Comité a fait la communication suivante dans la déclaration générale qu'il a adressée à la Conférence :

"[L]e Comité estime que toutes les conditions sont réunies pour adopter une procédure d'examen de communications (sous la forme d'un protocole facultatif se rapportant au Pacte) applicable aux droits économiques, sociaux et culturels consacrés dans le Pacte. Cette procédure, qui serait entièrement facultative, permettrait aux particuliers ou aux groupes qui se plaignent de violations des droits reconnus dans le Pacte de présenter des communications. Elle pourrait également s'accompagner d'une procédure facultative d'examen de plaintes entre Etats parties. Diverses garanties seraient prises pour empêcher tout abus dans l'application de la procédure. Ces garanties seraient semblables à celles qui sont prévues dans le premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques" (A/CONF.157/PC/62/Add.5, annexe I, par. 18).

12. Dans la "note d'analyse", le Comité a souligné les aspects suivants du protocole facultatif proposé :

- a) tout protocole au Pacte sera strictement facultatif et ne sera, par conséquent, applicable qu'aux Etats parties qui l'accepteront expressément par voie de ratification ou d'adhésion;
- b) le principe général consistant à permettre la présentation de plaintes en vertu d'une procédure internationale relative à l'application des droits économiques, sociaux et culturels n'a rien de nouveau ni de particulièrement novateur, étant donné les précédents qui existent dans le cadre de l'OIT, de l'UNESCO, de la procédure établie en vertu de la résolution 1503 du Conseil économique et social, du Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels (Protocole de San Salvador de 1988), ainsi que de propositions actuellement examinées au sein du Conseil de l'Europe;
- c) l'expérience acquise à ce jour dans le cadre des diverses procédures internationales de dépôt de plaintes qui existent actuellement indique qu'il n'y a aucune raison de craindre qu'avec l'adoption d'un protocole facultatif on puisse être inondé de plaintes;
- d) en vertu de la procédure mise en oeuvre dans le cadre d'un protocole facultatif, la décision finale quant aux mesures qu'il convient de prendre pour donner suite aux constatations adoptées par le Comité revient à l'Etat partie concerné; et
- e) si l'on veut respecter dans les activités de l'ONU le principe de l'indivisibilité et de l'interdépendance des deux séries de droits, il est essentiel de prévoir une procédure de plaintes dans le cadre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels; il y a lieu en effet de redresser le déséquilibre actuel.

### IV. ANALYSE DES DISPOSITIONS EVENTUELLES D'UN PROTOCOLE FACULTATIF

13. L'analyse qui suit se fonde principalement sur les délibérations du Comité à sa quinzième session mais tient aussi compte des débats auxquels il a procédé entre 1991 et 1996. Elle s'inspire également fortement de l'approche adoptée dans les procédures d'examen de communications qui existent actuellement en vertu d'instruments des Nations Unies relatifs aux

droits de l'homme et notamment du premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

14. Après de longs débats, le Comité a décidé de ne pas recommander d'inclure une procédure d'examen de plaintes entre Etats parties dans le projet de protocole facultatif. Il a été observé qu'une telle procédure était déjà prévue dans divers autres instruments fondamentaux relatifs aux droits de l'homme, tels que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Toutes ces procédures ne s'appliquent qu'entre les Etats qui les ont réciproquement acceptées. Le rapport présenté au Comité à sa quinzième session résumait ainsi les différents points de vue sur le sujet :

"En principe, il y a de bonnes raisons de prévoir une telle procédure dans le cadre du protocole facultatif. Cela augmenterait le nombre de possibilités d'examen de la mise en oeuvre des droits économiques, sociaux et culturels et mettrait ces droits sur un pied d'égalité avec ceux qui font l'objet des instruments cités plus haut. Dans la pratique toutefois, il y a également des raisons impérieuses qui militent contre l'inclusion d'une telle procédure. Celles qui existent déjà en vertu d'instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme comparables n'ont jamais été utilisées et les gouvernements se sont toujours montrés circonspects vis-à-vis de ce que l'on a qualifié de boîte de Pandore que toutes les parties préfèrent voir rester fermée Rosalyn Higgins, "Encouraging Human Rights", 2 London School of Economics Quarterly (1988) 249. Même à l'OIT, les deux procédures prévues pour l'examen de plaintes entre Etats (en vertu de l'article 26 de la Constitution et de la procédure d'examen des plaintes relatives à la liberté d'association) n'ont été utilisées que quatre fois et une fois, respectivement. C'est la raison pour laquelle une procédure de ce type n'a pas été proposée dans le cadre du projet de protocole facultatif se rapportant à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes."

#### A. Préambule

15. Le préambule du premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne compte qu'un seul paragraphe. Dans le contexte actuel, il semblerait approprié de ne pas trop s'écartez de la simplicité de cette démarche. Néanmoins, étant donné que le protocole ne serait pas adopté au même moment que le Pacte (comme cela fut le cas du premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques), il est souhaitable d'indiquer certaines des raisons de l'établissement d'une procédure additionnelle, à savoir l'interdépendance des deux séries de droits, la contribution de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, le rôle du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, l'importance des procédures de recours concernant ces droits, le lien entre le protocole et les objectifs plus larges de la communauté internationale en matière de développement économique et social et la nature des obligations spécifiées à l'article 2 (1) du Pacte.

16. Le texte proposé pour le préambule est le suivant :

"Les Etats parties au présent Protocole,

a) Soulignant que la justice sociale et le développement, y compris la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, sont des éléments essentiels de la construction d'un ordre national et international juste et équitable,

b) Rappelant que la Déclaration et le Programme d'action de Vienne ont reconnu que tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés,

c) Soulignant le rôle du Conseil économique et social et, par son intermédiaire, du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (ci-après dénommé le Comité) pour ce qui est de favoriser une meilleure compréhension du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après dénommé le Pacte) et de promouvoir la réalisation des droits qui y sont reconnus,

d) Rappelant la disposition de l'article 2 (1) du Pacte selon laquelle chacun des Etats parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives,

e) Notant que la possibilité, pour les personnes jouissant de droits économiques, sociaux et culturels, de déposer une plainte en cas de violation alléguée de ces droits constitue un moyen de recours nécessaire pour garantir la pleine jouissance de ces droits,

f) Considérant que, pour mieux assurer l'accomplissement des fins du Pacte et l'application de ses dispositions, il convient d'habiliter le Comité à recevoir et à examiner, conformément aux dispositions du présent Protocole, des communications relatives à des allégations de violations du Pacte,

Sont convenus de ce qui suit..."

#### B. Compétence du Comité

## 1. Questions de terminologie

17. Dans les procédures d'examen de communications en général, le premier article comporte un engagement par lequel un Etat partie reconnaît la compétence du Comité pour ce qui est de recevoir des communications. Dans les textes de ce genre, on fait traditionnellement une distinction entre le fait de recevoir une communication (qui n'implique pas nécessairement que cette dernière sera examinée par la suite) et son examen ("consideration" ou "examination" en anglais) (qui a lieu une fois remplies les diverses conditions de procédure). Dans le texte anglais du premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, au terme "examiner" correspondent indistinctement les deux verbes "consider" et "examine". Dans la version anglaise du texte qui est proposé ci-dessous, c'est le terme "examination" qui sera utilisé pour désigner l'examen des communications conformément à la pratique du Comité des droits de l'homme.

18. Le Comité recommande que le protocole évoque une "violation ... des droits énoncés dans le Pacte" (ce qui correspond à la formulation de l'article premier du premier Protocole facultatif) se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le rapport présenté au Comité à sa quinzième session mentionnait également les autres possibilités qui avaient été formulées :

"[Une solution consisterait à] évoquer le fait qu'un Etat partie ne respecte pas les obligations qui lui incombent au titre du Pacte (comme cela est proposé dans le projet de Maastricht mentionné au paragraphe 4 ci-dessus, lequel reprend plus ou moins les différentes terminologies employées dans les dispositions de l'article 41 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques concernant les plaintes entre Etats). Une autre solution serait de suivre la terminologie employée dans le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne et d'évoquer le fait qu'un Etat n'a pas assuré de façon satisfaisante l'application d'une disposition ou d'adopter la formulation proposée par l'OIT selon laquelle il serait question de ceux 'qui affirment que l'Etat partie visé n'a pas assuré le respect de l'un quelconque des droits'. Dans le cas du Pacte, toutes ces formulations sauf la première pourraient être interprétées comme s'appliquant non seulement aux droits reconnus dans les articles 1 à 15 du Pacte mais également aux obligations de procédure figurant dans la quatrième partie du Pacte, en matière d'établissement de rapports notamment. Il n'est cependant pas certain qu'il soit souhaitable que des particuliers puissent présenter une communication contre un Etat partie au motif qu'il n'aurait pas présenté de rapport en temps utile, ou qu'il n'en aurait pas présenté du tout. Même si un tel comportement constitue, de toute évidence, une violation des obligations qui incombent à l'Etat, il existe d'autres moyens que le Comité a envisagés pour traiter ce type de problèmes.

Si l'on exigeait que l'auteur d'une communication puisse prétendre être victime d'une 'violation', l'Etat partie ne s'exposerait pas à être condamné uniquement parce qu'il n'aurait pas assuré à tel ou tel plaignant le plein exercice d'un droit donné. L'obligation qui incombe à l'Etat en vertu du Pacte et, par conséquent, la question de savoir si une violation s'est produite, dépendrait toujours des faits de la cause et de l'examen des implications de la formulation utilisée à la fois dans la disposition de fond reconnaissant le droit concerné et dans le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte qui définit la nature de l'obligation. Il semble, par conséquent, qu'il n'y aurait aucune raison de ne pas adopter l'approche retenue dans le premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui consiste à parler de violation. La seule correction qu'il conviendrait d'apporter consisterait à remplacer le mot 'énoncés' par le mot 'reconnus', étant donné que la terminologie employée dans les deux pactes est différente."

## 2. Possibilité pour des particuliers et/ou des groupes de présenter une plainte

19. La question suivante examinée par le Comité était celle de savoir si un particulier doit être autorisé à présenter une communication. A cet égard, il a été noté que le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne avait exclu cette possibilité et avait établi une liste restrictive de groupes admis à présenter une plainte. Au cours de l'examen approfondi de cette possibilité, tous les membres du Comité qui ont participé au débat sont convenus qu'il était essentiel de donner aux particuliers le droit de présenter une requête. Il a aussi été rappelé à cet égard que, déjà lors de sa septième session, le Comité avait manifesté une "nette préférence pour une procédure individuelle" (A/CONF.157/PC/62/Add.5, annexe II, par. 66).

20. Une autre question, liée à la précédente, était celle de savoir si les groupes, dont un ou plusieurs membres prétendent être victimes de violations, doivent être autorisés à présenter une plainte. A cet égard, le Comité a rappelé la mention qui figure dans la résolution 1994/20 de la Commission des droits de l'homme (reconnaître "aux particuliers ou aux groupes le droit de présenter des communications") (par. 6) et a noté que, dans la pratique, le Comité des droits de l'homme a quant à lui examiné de nombreuses communications présentées par des particuliers au nom de groupes s'estimant lésés et vice versa. Il a donc été convenu que les groupes devaient être inclus parmi les victimes présumées autorisées à présenter une plainte.

21. Le texte proposé pour l'article premier, sur la base des décisions mentionnées dans l'analyse qui précède, est le suivant : "Tout Etat partie au Pacte qui devient partie au présent Protocole reconnaît que le Comité a compétence pour recevoir et examiner des communications émanant de tous particuliers ou groupes relevant de sa juridiction conformément aux dispositions du présent Protocole."

### C. Droit de présenter une communication

#### 1. Tierces parties agissant "au nom" de victimes présumées

22. La question suivante est de savoir si la capacité de présenter une communication doit être étendue à des "tierces parties", c'est-à-dire à des particuliers et à des groupes qui, même s'ils ne sont pas eux-mêmes victimes d'une violation, sont considérés comme étant "suffisamment concernés" par la question (formulation utilisée dans le projet du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes). Le rapport présenté au Comité à sa quinzième session signalait à cet égard que :

"cette approche très ouverte n'est pas nécessaire s'il ne s'agit que de permettre qu'une communication soit présentée par une personne ou un groupe au nom d'un autre particulier prétendant être victime d'une violation. Le Comité des droits de l'homme a toujours interprété l'article premier du premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques de manière à tenir compte de cette situation - et cette approche est évoquée très clairement à l'article 90 1) b) du Règlement intérieur de ce comité. Cette formulation plus ouverte semblerait, par conséquent, envisager une situation dans laquelle un groupe de défense des intérêts publics ou quelque autre type d'organisation non gouvernementale pourrait être autorisé par le protocole à soumettre une plainte sans avoir à identifier le particulier ou le groupe qui prétend être victime d'une violation ni à agir de concert avec lui ou en son nom. S'il est vrai que cette procédure présenterait l'avantage d'autoriser des plaintes visant à éviter que des violations ne soient commises - qu'elles soient imminentes ou simplement possibles -, elle élargirait également de façon considérable la portée de l'obligation assumée par les Etats parties, et pourrait ouvrir la voie à des plaintes de caractère spéculatif.

Au cours des débats au Comité, l'argument a été avancé que 'des ONG et d'autres organisations' devraient être autorisées à soumettre des plaintes. Cela éliminerait toutes les conditions exigées telles que 'le statut consultatif', les liens avec le pays concerné ou une connaissance particulière des questions soulevées ou une compétence spéciale en la matière. De la sorte, la procédure serait beaucoup plus accessible que ne le sont celles qui sont prévues par la Charte sociale européenne et l'OIT. Même la procédure ne découlant pas d'un instrument, mais instituée en vertu de la résolution 1503 (XLVIII) du Conseil économique et social, a des limites en théorie, mais pas dans la pratique. L'existence d'un lien entre le plaignant et la violation présumée ne serait plus une condition nécessaire. S'il est clair qu'une telle 'extension' de la capacité de présenter des communications augmenterait les possibilités, dans le cadre de la procédure établie, d'examiner toutes les situations possibles, elle présente aussi le risque de rendre la procédure applicable à un large nombre de plaintes qui n'auraient pas à répondre à des critères minimums destinés à exclure les plaintes mal fondées ou futile.

... Il y a lieu également de noter que l'obligation d'épuisement des recours internes avant de soumettre une plainte à un organe international, condition régulièrement énoncée dans toutes les procédures comparables d'examen de plaintes relatives aux droits de l'homme (sauf dans la procédure prévue par l'OIT), rendra quelque peu illusoire l'élimination du lien entre le ou les plaignants et l'Etat partie visé."

23. Eu égard à ces considérations, le Comité recommande que le droit de présenter une plainte soit aussi accordé aux particuliers ou aux groupes qui agissent au nom des victimes présumées. Il a toutefois fait observer que cette formulation devait être interprétée comme s'appliquant uniquement aux particuliers et aux groupes qui, de l'avis du Comité, agissent après avoir informé la (les) victime(s) présumée(s) et obtenu son (leur) accord.

#### 2. Droits visés

24. La question suivante est de savoir si la procédure doit s'appliquer à l'ensemble des droits reconnus dans le Pacte ou à quelques-uns d'entre eux seulement. Le rapport présenté au Comité à sa quinzième session a noté à cet égard ce qui suit :

"Après avoir examiné de près quatre options différentes, le Comité, dans la note d'analyse qu'il a présentée à la Conférence mondiale, a opté pour une démarche exhaustive plutôt que pour une démarche restrictive. Néanmoins, afin d'exclure les obligations relatives à l'établissement d'un rapport qui figurent dans la quatrième partie du Pacte, il est proposé de restreindre la portée de la procédure aux droits reconnus dans les articles 1 à 15 du Pacte. Cette approche a été appuyée par le Comité au cours des délibérations qu'il a tenues à ce jour, sauf en ce qui concerne les questions soulevées par rapport au droit à l'autodétermination reconnu à l'article premier et aux droits reconnus à l'article 15. On a fait observer que si la procédure s'appliquait au droit à l'autodétermination, elle risquait fortement d'être utilisée de façon abusive. On notera que

le droit à l'autodétermination est énoncé dans les mêmes termes exactement à l'article premier du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et qu'il peut faire l'objet de communications présentées en vertu du premier Protocole facultatif à ce Pacte. Dans la pratique, toutefois, le Comité des droits de l'homme a adopté une approche prudente ou restrictive en la matière. En ce qui concerne l'article 15, il apparaît difficile de l'exclure de la procédure tout en maintenant l'applicabilité de cette dernière à d'autres dispositions formulées de manière tout aussi générale."

25. Le Comité recommande que le protocole facultatif s'applique à tous les droits économiques, sociaux et culturels définis dans le Pacte, ce qui inclurait tous les droits définis dans les articles 1 à 15. Il a cependant observé que le droit à l'autodétermination ne devrait relever de cette procédure que lorsque les droits économiques, sociaux et culturels qu'il comporte sont concernés. Le Comité a estimé que les droits civils et politiques qui découlent du droit à l'autodétermination devraient demeurer du ressort du Comité des droits de l'homme eu égard à l'article premier du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

26. Une autre question se pose, en rapport étroit avec la précédente : faut-il permettre aux Etats d'accepter la procédure prévue dans le protocole facultatif au titre soit de toutes les dispositions des articles premier à 15 (approche "globale"), soit uniquement de tel ou tel élément du Pacte (approche "sélective"). Cette dernière, parfois qualifiée d'approche "à la carte", pourrait prendre deux formes. Dans le premier cas, les Etats Parties devraient indiquer les dispositions du Pacte qui ne seraient pas couvertes par la procédure qu'ils ont acceptée en devenant parties au protocole facultatif. Chaque Etat pourrait ainsi décider que telle ou telle disposition du protocole facultatif n'est pas applicable à tous les droits reconnus par le Pacte. Dans le deuxième cas, les Etats devraient au contraire préciser quelles dispositions s'appliquent lorsqu'ils deviennent parties au protocole. Le rapport présenté au Comité à sa quinzième session faisait également observer que chacune de ces deux approches pourrait s'appliquer soit aux articles du Pacte, soit, dans une perspective plus restreinte encore, à des droits bien déterminés.

"Ainsi par exemple, dans la première hypothèse, un Etat pourrait désigner l'article 11 comme étant un article au titre duquel il accepterait la procédure d'examen de plaintes (ce qui couvrirait ainsi tous les éléments - niveau de vie, alimentation, vêtement, logement suffisants, etc. - traités dans cet article). Dans la seconde, un Etat pourrait identifier un droit bien précis tel que le droit à une alimentation suffisante au titre duquel il accepterait la procédure. Il faudrait relever que l'adoption d'une couverture plus restrictive dans le protocole facultatif ne diminuerait en rien ni ne modifierait en aucune autre manière la large gamme d'obligations dont tous les Etats parties au Pacte sont déjà tenus de s'acquitter."

27. Le même rapport décrivait les avantages et les désavantages que présentait une approche sélective quelle qu'elle soit : "Elle a pour principaux avantages : i) de permettre aux Etats d'adapter l'étendue des obligations qu'ils acceptent à leur propre situation, ce qui fait qu'ils pourraient plus facilement accepter le principe d'une procédure d'examen de plaintes; ii) de faciliter à terme l'acceptation progressive d'un éventail de droits plus large; iii) de résoudre en partie la question de savoir quels droits peuvent être invoqués devant les tribunaux et dans quelle mesure, en donnant aux Etats la faculté de répondre eux-mêmes à cette question et en élargissant leur conception des choses au fur et à mesure que la teneur des droits individuels gagne en clarté; et iv) de rendre la procédure dans son ensemble plus maniable et donc plus acceptable pour davantage d'Etats.

Cette option présente aussi de toute évidence des inconvénients : i) on pourrait envisager cette solution d'un point de vue sinon théorique, du moins pratique, pour contester le principe selon lequel tous les droits sont d'égale importance; ii) cette façon de voir les choses s'écarte de l'approche globale retenue dans le cas du premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, encore qu'elle aille dans le même sens que l'option donnée aux Etats d'accepter certaines dispositions seulement lorsqu'ils ratifient la Charte sociale européenne; et iii) il se pourrait que les Etats optent dans un premier temps pour l'acceptation de la procédure au titre uniquement d'une gamme de droits par trop limitée.

Quelle que soit l'approche retenue à ce propos, il faudrait tout de même partir du principe que, eu égard à leur importance fondamentale, les articles 2 à 5 du Pacte seraient toujours pleinement applicables pour ce qui est de l'interprétation à donner du sens de l'un quelconque des droits reconnus dans les articles 6 à 15."

28. Après un long débat sur cette question, la majorité des membres du Comité qui y ont participé ont exprimé une nette préférence pour une approche globale en vertu de laquelle tout Etat devenant partie au protocole facultatif devrait accepter que la procédure pertinente soit applicable à tous les droits reconnus par le Pacte. D'un autre côté, une forte minorité s'est déclarée favorable à l'adoption d'une approche sélective qui autoriserait les Etats à n'accepter les obligations que pour un nombre précis de droits. Cette minorité a estimé que l'on pourrait demander aux Etats de choisir expressément, au moment où ils deviendraient parties au protocole, les dispositions qu'ils entendaient appliquer ou au contraire celles qu'ils entendaient ne pas appliquer.

### 3. Garantie de l'accès à la procédure

29. Une autre question liée à celle-ci concerne la protection du droit de présenter une plainte. Le rapport présenté au Comité à sa quinzième session a formulé ainsi la question :

"Il y a lieu de faire figurer dans le protocole une disposition qui non seulement affirme le droit d'un particulier ou d'un groupe à présenter une communication écrite alléguant la violation des droits reconnus dans le Pacte, mais oblige également les Etats parties à faire tout ce qui est nécessaire pour permettre aux plaignants éventuels de présenter des communications. Depuis 1990, l'importance de cet aspect de la procédure d'examen de plaintes a constamment été soulignée par la Commission des droits de l'homme dans une série de résolutions. Se fondant sur un rapport du Secrétaire général [E/CN.4/1994/42], la Commission, dans sa résolution 1994/70, a prié les organes créés en vertu d'instruments internationaux de prendre d'urgence des mesures, conformément à leur mandat, pour aider à empêcher que le recours aux procédures mises en place par l'Organisation des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme ne soit entravé de quelque manière que ce soit. La Commission a également demandé instamment aux gouvernements de s'abstenir de tout acte d'intimidation ou de représailles contre, notamment, ceux qui soumettent ou ont soumis des communications en vertu des procédures établies conformément à des instruments relatifs aux droits de l'homme. Il semble par conséquent approprié de faire figurer dans le protocole une disposition expresse de cette nature."

30. Le Comité est convenu qu'une telle disposition devait être incluse dans le protocole.

31. Le texte proposé pour l'article 2, sur la base des décisions mentionnées dans l'analyse qui précède, est le suivant :

"1. Tout particulier ou groupe qui prétend être victime de la part de l'Etat partie concerné d'une violation de l'un quelconque des droits économiques, sociaux ou culturels reconnus dans le Pacte ou tout particulier ou groupe agissant au nom d'un tel plaignant peut présenter une communication écrite au Comité pour qu'il l'examine.

2. Les Etats parties au présent Protocole s'engagent à n'entraver en aucune manière l'exercice effectif du droit de présenter une communication et à prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher toute persécution ou sanction visant toute personne ou groupe qui présente ou qui cherche à présenter une communication au titre du présent Protocole."

#### D. Recevabilité

32. L'approche la plus commode consisterait, semble-t-il, à rassembler dans un seul article du protocole les diverses dispositions liées à la recevabilité. Pour la plupart, ces diverses règles de procédure se fondent directement sur les termes utilisés dans le premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Dans le cadre du présent projet, elles ont été légèrement réagencées, mais la formulation des dispositions clés reste quasiment identique.

33. Le texte proposé pour l'article 3 est le suivant :

"1. Le Comité déclare irrecevable toute communication qui est anonyme ou qui vise un Etat qui n'est pas partie au présent Protocole.

2. Le Comité déclare irrecevable une communication au cas où celle-ci :

a) ne comporte pas d'allégations qui, si leur bien-fondé était établi, constituerait une violation de droits reconnus dans le Pacte;

b) constitue un abus du droit de présenter une communication; ou

c) concerne des actes et omissions qui sont antérieurs à l'entrée en vigueur du présent Protocole pour l'Etat partie concerné, à moins que ces actes ou omissions :

i) continuent de constituer une violation du Pacte après l'entrée en vigueur du présent Protocole pour cet Etat partie; ou

ii) aient des effets qui se poursuivent après l'entrée en vigueur du présent Protocole et que ces effets eux-mêmes apparaissent comme constituant une violation d'un droit reconnu dans le Pacte.

3. Le Comité ne déclare aucune communication recevable sans s'être assuré :

a) que tous les recours internes disponibles ont été épuisés; et

b) qu'une communication présentée par la victime présumée ou en son nom et soulevant essentiellement les mêmes questions de fait et de droit n'est pas déjà en cours d'examen devant une autre instance internationale d'enquête ou de règlement. Le Comité peut cependant examiner une telle communication lorsque la procédure internationale d'enquête ou de règlement est anormalement longue."

#### E. Justification des plaintes

34. Dans toute procédure d'examen de plaintes, il incombe au plaignant de fournir des informations à l'appui des allégations qui ont été faites. De plus, il y a lieu de donner au Comité la possibilité de réexaminer une communication si de nouvelles informations lui sont apportées après qu'il a pris une décision visant à déclarer la communication irrecevable lors de son premier examen.

35. Le texte proposé pour l'article 4 est le suivant :

"1. Le Comité peut refuser de poursuivre l'examen d'une communication si l'auteur, après s'être vu raisonnablement accorder la possibilité de le faire, ne fournit pas d'informations de nature à étayer suffisamment les allégations figurant dans la communication.

2. Le Comité peut, à la demande de l'auteur de la plainte, reprendre l'examen d'une communication qu'il a déclarée irrecevable au titre de l'article 3, si les circonstances qui l'ont amené à prendre sa décision ont changé."

#### F. Mesures provisoires

36. Même si le premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne renferme aucune disposition expresse traitant de mesures provisoires, des procédures qui ont été adoptées par la suite par le Comité des droits de l'homme ont été consacrées à cette importante question. Bien que le Comité ne juge ni nécessaire ni souhaitable d'adopter une disposition générale qui serait applicable dans tous les cas, il estime qu'il devrait se voir accorder le pouvoir discrétionnaire, à utiliser dans les cas qui pourraient être graves et entraîner un préjudice irréparable, de demander que des mesures provisoires soient prises.

37. Le texte proposé pour l'article 5 est le suivant :

"Si, à tout moment après la réception d'une communication, et avant que le Comité ait abouti à une conclusion quant au fond, un examen préliminaire donne raisonnablement à penser que les faits allégués, s'ils étaient vérifiés, pourraient entraîner un préjudice irréparable, le Comité peut demander à l'Etat partie concerné de prendre les mesures provisoires qui peuvent être nécessaires pour éviter un tel préjudice."

#### G. Notification à l'Etat partie et règlement amiable

38. La grande majorité des procédures relatives aux communications prévoit la possibilité de parvenir à un règlement amiable avec l'Etat partie intéressé. Compte tenu notamment de la nature des droits économiques, sociaux et culturels, il paraît tout à fait opportun de prévoir dans le projet de protocole des dispositions permettant un règlement amiable. Le Comité déclarerait donc en termes exprès qu'il est prêt à faciliter ce type de règlement, à condition que l'arrangement qui en résulterait soit fondé sur le respect des droits et des obligations énoncés dans le Pacte.

39. Une autre question qui se pose est celle de l'inclusion d'une disposition comparable à celle contenue dans la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (art. 14(6) a)) selon laquelle "l'identité de la personne ou des groupes de personnes intéressés ne peut être révélée sans le consentement exprès de ladite personne ou desdits groupes de personnes". De l'avis du Comité, il est préférable que la nécessité éventuelle de protéger l'identité de la (des) victime(s) présumée(s) soit prise en compte dans le règlement intérieur.

40. L'autre question qui se pose dans ce domaine concerne la fixation d'un délai dans lequel l'Etat doit répondre aux informations que lui a communiquées le Comité. Le premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques prévoit un délai de six mois. Au cours de ses délibérations antérieures, le Comité avait envisagé de fixer un délai de trois mois. Il a été suggéré que cela permettrait de parvenir rapidement à une solution équitable. L'OIT et d'autres sources ont, toutefois, fait valoir que d'après leur expérience, un délai de trois mois était trop court pour que les gouvernements puissent répondre. Le Comité recommande donc de maintenir le délai de six mois.

41. Le texte proposé pour l'article 6 est le suivant :

"1. A moins qu'il ne considère qu'une communication doit être déclarée irrecevable sans notification à l'Etat partie concerné, le Comité porte toute communication dont il est saisi en vertu du présent Protocole à l'attention de l'Etat partie concerné, en respectant son caractère confidentiel.

2. Dans les six mois qui suivent, ledit Etat soumet au Comité des explications ou déclarations, en indiquant, le cas échéant, les mesures qu'il a pu prendre pour remédier à la situation.

3. Au cours de l'examen d'une communication, le Comité se met à la disposition des parties concernées afin de faciliter un règlement de la question fondé sur le respect des droits et des obligations énoncés dans le Pacte.

4. Si un règlement intervient, le Comité établit un rapport comportant un exposé des faits et de la solution intervenue."

#### H. Examen des communications

42. Il est précisé dans le premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques que le Comité se fonde sur "toutes les informations écrites qui lui sont soumises par le particulier et par l'Etat partie intéressé" (art. 5(1)). Dans la pratique, c'est là une disposition très généreuse, puisqu'elle n'exclut aucun information, quelle qu'en soit la source, à la seule condition qu'elle soit expressément soumise par l'une ou l'autre des

parties. Toutefois, il semble que si le Comité ne pouvait pas tenir compte d'informations qu'il a obtenues lui-même auprès d'autres sources, cela limiterait trop ses activités et serait contraire au but visé. Le Comité recommande qu'il soit autorisé à tenir compte de ces informations, à condition de les communiquer aussi aux parties concernées pour qu'elles puissent formuler leurs observations.

43. L'article 5 du premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne précise pas les procédures que le Comité doit appliquer pour examiner les communications; il indique seulement que les communications seront examinées à huis clos. Il est inutile d'être plus précis dans le projet de protocole, et il suffirait d'indiquer que le Comité est habilité à adopter ses propres procédures pour l'examen des communications et que celles-ci doivent être examinées en séance privée. Le seul nouvel élément important recommandé par le Comité est la possibilité pour lui de se rendre dans le territoire de l'Etat partie dans le cadre de l'examen d'une communication. Avec une telle possibilité, à laquelle on aurait recours seulement si cela correspond au souhait de l'Etat partie concerné, la procédure serait suffisamment souple pour permettre au Comité, agissant en collaboration avec l'Etat partie, d'adapter son approche aux circonstances de l'espèce.

44. Il est aussi proposé que les constatations finales du Comité soient rendues publiques en même temps qu'elles sont communiquées aux parties directement concernées. Cela serait conforme à la pratique suivie au Comité des droits de l'homme.

45. Le texte proposé pour l'article 7 est le suivant :

"1. Le Comité examine les communications reçues en vertu du présent Protocole en tenant compte de toutes les informations qui lui sont soumises par l'auteur ou en son nom conformément au paragraphe 2 et par l'Etat partie concerné. Il peut aussi tenir compte des informations obtenues d'autres sources, à condition de les transmettre aux parties concernées pour qu'elles puissent formuler leurs observations.

2. Le Comité peut adopter des procédures qui lui permettent de vérifier les faits et d'évaluer dans quelle mesure l'Etat partie intéressé s'est acquitté des obligations qu'il a contractées en vertu du Pacte.

3. Dans le cadre de l'examen qu'il consacre à une communication, le Comité peut, avec l'accord de l'Etat partie concerné, se rendre dans le territoire dudit Etat.

4. Le Comité tient ses séances à huis clos lorsqu'il examine des communications au titre du présent Protocole.

5. Après avoir examiné une communication, le Comité adopte ses constatations en ce qui concerne les allégations formulées dans la communication et les adresse à l'Etat partie et à l'auteur, avec toutes recommandations qu'il juge appropriées. Ces vues sont dans le même temps rendues publiques."

## I. Résultats de l'examen

46. Bien que le premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques prévoie simplement que le Comité fait part de ses constatations aux deux parties intéressées, la pratique du Comité des droits de l'homme, tout comme celle d'autres procédures comparables d'examen de plaintes, a considérablement évolué ces dernières années en ce qui concerne les diverses procédures de suivi. Pour l'élaboration d'un protocole à la fin des années 90, il convient donc, semble-t-il, d'être plus précis quant aux recommandations que le Comité pourrait faire en vue de remédier à toute violation qu'il a constatée. Cette approche apparaît comme tout à fait logique si l'on considère, d'une part, l'importance qu'accorde le Pacte international relatif aux droits civils et politiques à l'existence d'un recours utile en cas de violation et, d'autre part, l'approche proposée dans l'étude établie à l'intention de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités en ce qui concerne "le droit à restitution, à indemnisation et à réadaptation des victimes de violations flagrantes des droits de l'homme et des libertés fondamentales" (E/CN.4/Sub.2/1993/8).

47. A la suite de ses débats, le Comité n'a toutefois pas recommandé d'inclure une disposition qui ferait expressément obligation à l'Etat partie concerné d'appliquer les recommandations du Comité, d'offrir un recours utile ou d'assurer l'octroi d'une indemnisation adéquate lorsqu'il y a lieu. Certes, il y aurait beaucoup à dire, sur le plan théorique, en faveur de telles mesures, mais il n'en est pas moins vrai, comme cela a été souligné pendant les débats, que rendre de telles mesures juridiquement contraignantes transformeraient la nature de la procédure de quasi judiciaire en judiciaire. Or, dans ce dernier cas, des procédures plus complexes seraient en règle générale nécessaires, notamment une gamme plus étendue de garanties de procédure pour les parties concernées.

48. Au deuxième paragraphe, il est proposé de porter le délai pertinent à six mois, pour les raisons qui ont été invoquées à propos de l'article 6 (2) au paragraphe 40 ci-dessus.

49. Le texte proposé pour l'article 8 est le suivant :

"1. Quand le Comité estime qu'un Etat partie a violé les obligations contractées par lui en vertu du Pacte, il peut recommander à l'Etat partie de prendre des mesures précises pour remédier à cette violation et empêcher qu'elle se reproduise.

2. Six mois au maximum après avoir reçu notification de la décision prise par le Comité au titre du paragraphe 1, ou à l'issue d'une période plus longue fixée par le Comité, l'Etat partie concerné fournit à celui-ci des détails sur les mesures qu'il a prises conformément au paragraphe 1 ci-dessus."

#### J. Procédures de suivi

50. Là encore, bien que le premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne donne pas de précisions sur les procédures à mettre en oeuvre pour vérifier s'il est donné suite aux constatations adoptées dans tel ou tel cas, le Comité des droits de l'homme a mis au point, à cette fin, une procédure très complète. Le Comité recommande donc d'indiquer cette procédure dans les dispositions du projet de protocole.

51. Le texte proposé pour l'article 9 est le suivant :

"1. Le Comité peut inviter un Etat partie à examiner avec lui à une date fixée d'un commun accord les mesures que ledit Etat partie a prises pour donner suite à ses constatations ou recommandations.

2. Le Comité peut inviter l'Etat partie concerné à faire figurer dans ses rapports établis au titre de l'article 17 du Pacte des détails sur toutes mesures qui ont été prises comme suite aux constatations et recommandations du Comité.

3. Le Comité fait figurer dans son rapport annuel un compte rendu de la teneur de la communication et de l'examen de la question, un résumé des explications et des déclarations de l'Etat partie concerné et de ses propres constatations et recommandations, et la réponse de l'Etat partie concerné à ces constatations et recommandations."

#### K. Règlement intérieur, services de secrétariat, etc.

52. Etant donné que le Pacte proprement dit ne renferme aucune disposition particulière sur l'adoption du règlement intérieur, les réunions du Comité ou les responsabilités du Secrétaire général pour ce qui est d'assurer le service du Comité, il est recommandé de combler cette lacune dans le cadre de la procédure qui est prévue pour les communications dans le projet de protocole. Le Comité propose donc d'adopter des dispositions semblables à celles qui figurent dans d'autres traités importants relatifs aux droits de l'homme.

53. Le texte proposé pour l'article 10 est le suivant :

"Le Comité peut élaborer un règlement intérieur prescrivant la procédure à suivre dans l'exercice des fonctions qui lui sont confiées par le présent Protocole."

54. Le texte proposé pour l'article 11 est le suivant :

"1. Le Comité se réunit pendant le temps qui est nécessaire pour s'acquitter des fonctions qui lui sont confiées en vertu du présent Protocole.

2. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies fournit au Comité le personnel, les installations et services et les ressources financières qui lui sont nécessaires pour s'acquitter des fonctions qui lui sont confiées en vertu du présent Protocole, et, en particulier, il veille à ce que le Comité dispose, à cette fin, des avis juridiques d'experts."

#### L. Dispositions finales

55. Les dispositions finales qu'il est recommandé d'inclure dans le présent projet de protocole suivent, pour l'essentiel, de très près celles qui figurent déjà dans le premier Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Des changements ont été apportés uniquement là où cela semblait nécessaire ou approprié pour un instrument qui sera peut-être adopté à la fin des années 90, alors que le précédent l'a été en 1966. En particulier, les dispositions aux termes desquelles le Secrétaire général est tenu de diffuser les divers documents et autres informations sont, semble-t-il, superflues aujourd'hui étant donné que les Etats parties reçoivent régulièrement notification de tous les faits nouveaux.

56. Le texte proposé pour les dispositions finales est reproduit ci-dessous. Aucun commentaire n'accompagne ici ces projets d'articles étant donné qu'ils sont suffisamment explicites et que la Commission devra régler les questions plus fondamentales dont traitent les articles antérieurs avant d'arrêter la version définitive de ces dispositions.

57. Le Comité a examiné longuement la question de savoir si des réserves au Protocole facultatif devaient être autorisées ou exclues ou si le protocole devait être muet sur ce point. Il est convenu de recommander que la Commission envisage de prévoir la formulation de réserves si elle adopte l'approche globale décrite au paragraphe 28 ci-dessus pour ce qui est des droits visés.

58. Le texte proposé pour les derniers articles est le suivant :

## "Article 12

1. Le présent Protocole est ouvert à la signature de tout Etat qui a signé le Pacte.
2. Le présent Protocole est soumis à la ratification ou à l'adhésion de tout Etat partie au Pacte. Les instruments de ratification ou d'adhésion seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

## Article 13

1. Le présent Protocole entrera en vigueur trois mois après la date du dépôt auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies du cinquième instrument de ratification ou d'adhésion.
2. Pour chacun des Etats qui ratifieront le présent Protocole ou y adhéreront après son entrée en vigueur, ledit Protocole entrera en vigueur trois mois après la date du dépôt par cet Etat de son instrument de ratification ou d'adhésion.

## Article 14

1. Le présent Protocole a force obligatoire pour chaque Etat partie en ce qui concerne tous les territoires soumis à sa juridiction.
2. Les dispositions du présent Protocole s'appliquent, sans limitation ni exception aucune, à toutes les unités constitutives des Etats fédératifs.

## Article 15

1. Tout Etat partie au présent Protocole peut proposer un amendement et en déposer le texte auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Le Secrétaire général transmet alors tous projets d'amendements aux Etats parties audit Protocole en leur demandant de lui indiquer s'ils désirent voir convoquer une conférence d'Etats parties pour examiner ces projets et les mettre aux voix. Si, dans un délai de quatre mois à compter de la date de cette communication, le tiers au moins des Etats se déclarent en faveur de cette convocation, le Secrétaire général convoque la conférence sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies. Tout amendement adopté par la majorité des Etats présents et votants à la conférence est soumis pour approbation à l'Assemblée générale des Nations Unies.
2. Ces amendements entrent en vigueur lorsqu'ils ont été approuvés par l'Assemblée générale des Nations Unies et acceptés, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, par une majorité des deux tiers des Etats parties au présent Protocole.
3. Lorsque ces amendements entrent en vigueur, ils sont obligatoires pour les Etats parties qui les ont acceptés, les autres Etats parties restant liés par les dispositions du présent Protocole et par tout amendement antérieur qu'ils ont accepté.

## Article 16

1. Tout Etat partie peut, à tout moment, dénoncer le présent Protocole par voie de notification écrite adressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. La dénonciation portera effet une année après la date à laquelle le Secrétaire général en aura reçu notification.
2. La dénonciation n'entrera pas l'application des dispositions du présent Protocole à toute communication présentée avant la date à laquelle la dénonciation prend effet.
3. A compter de la date à laquelle la dénonciation d'un Etat partie prend effet, le Comité n'entame l'examen d'aucune nouvelle question concernant ledit Etat.

## Article 17

Le présent Protocole, dont les textes anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe font également foi, sera déposé aux archives de l'Organisation des Nations Unies."