

LES NATIONS UNIES ET LES DROITS DE L'HOMME À L'APPROCHE DE LA CONFÉRENCE MONDIALE SUR LES DROITS DE L'HOMME DE 1993

Markus G. SCHMIDT*

Jour après jour, les journaux télévisés, les quotidiens et les revues font état de violations sérieuses des droits de l'homme un peu partout dans le monde. La montée du racisme, l'oppression des minorités, l'emprisonnement d'opposants politiques, élections truquées, exécutions sommaires ou arbitraires: voilà des phénomènes qui illustrent que les droits et libertés de l'individu sont bafoués à tout instant. Les organisations internationales, la plupart des gouvernements, les organisations non-gouvernementales et une opinion publique informée ainsi que des individus concernés s'efforcent de veiller à la mise en oeuvre des standards internationaux en matière de droits de l'homme et, dans la mesure du possible, de remédier aux violations qui se produisent.

Le préambule de la *Charte des Nations Unies*¹ place la protection et la promotion du respect des droits de l'homme parmi les objectifs les plus importants de l'Organisation. Pourtant, ils n'ont pas toujours été parmi les activités les plus en vue du travail de l'Organisation; toujours est-il que la *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme*², adoptée le 10 décembre 1948, demeure un standard commun de comportement pour tous les peuples. La *Déclaration universelle*, à son tour, a inspiré la rédaction d'à peu près tous les instruments adoptés au sein des Nations Unies en la matière, tels que le *Pacte international sur les droits civils et politiques* (CCPR) et le *Protocole facultatif s'y rapportant*, le *Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels* (CESCR), la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* (CERD), la *Convention contre la Torture* (CAT), ou la *Convention internationale sur l'élimination de la discrimination des femmes* (CEDAW).

Un nombre impressionnant d'organes et de comités onusiens cherchent à promouvoir le respect de standards internationaux en matière de droits de l'homme. Les organes les plus en vue sans doute la Commission des Droits de l'Homme (ci-après « Commission »), dont la création est envisagée par l'article 68 de la *Charte*, ainsi que la Sous-Commission pour la Prévention de la Discrimination et la Protection des Minorités (ci-après « Sous-Commission »). Bien que moins connu, le travail des organes dits « contractuels », composés d'experts indépendants élus sur la base de leur compétence individuelle et professionnelle, est tout aussi important: il suffit de mentionner le Comité des droits de l'homme, le Comité pour les droits économiques, sociaux et culturels, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et le Comité contre la Torture: tous sont appelés à examiner la mise en oeuvre des instruments sus-mentionnés par les États parties.

Cet article se propose de passer en revue le travail du Secrétaire des Nations Unies auquel il incombe d'assister tous ces organes dans leur tâche. En effet, il est possible d'affirmer que le travail et

les résultats obtenus par ces organes n'auraient pas été possibles sans les services et l'assistance technique et logistique fournis par le Centre pour les droits de l'homme. Alors que les mandats et le travail de la Commission et de la Sous-Commission, ou des organes dits « contractuels », sont désormais bien documentés, peu de choses sont connues sur les mandats et le travail du Centre pour les droits de l'homme.

Le Centre fournit une gamme impressionnante de services à presque tous les organes des Nations Unies actifs en matière de droits de l'homme. Ces services comprennent la préparation de rapports et d'études analytiques pour la Commission et la Sous-Commission; la rédaction de projets de recommandations ou de décisions pour le Comité des droits de l'homme et le Comité contre la Torture ainsi que leurs groupes de travail; et les services consultatifs et l'assistance technique pour les gouvernements qui réclament une telle assistance. Le Centre est divisé en trois branches³: législation et prévention de discrimination; mise en oeuvre des instruments internationaux; et services consultatifs, assistance technique et relations externes. Ces branches sont à leur tour divisées en sept sections: recherche et standards internationaux; prévention de discrimination; communications; instruments internationaux; procédures spéciales; services consultatifs et coopération technique; et relations externes.

Un domaine bénéficiant de l'attention particulière du Centre est le programme des services consultatifs et de la coopération technique en matière de droits de l'homme. Dans ses origines, le programme remonte aux années 1950. Pendant trois décennies, il a quelque peu sombré, mais depuis 1987, son essor a été remarquable. Le programme comporte quatre volets: (a) services consultatifs fournis par des experts indépendants, choisis en fonction de leur compétence et nommé en leur capacité individuelle. Ils suggèrent aux gouvernements les modalités pour assimiler les législations nationales et règlements administratifs aux standards internationaux existants; (b) des bourses d'études en matière de droits de l'homme; (c) des séminaires et cours de formation internationaux; et (d) des cours de formation régionaux et nationaux⁴.

En décembre 1987, l'Assemblée générale des Nations Unies approuva la constitution d'un fonds volontaire pour les services consultatifs et l'assistance technique pour la promotion des droits de l'homme. Grâce aux contributions volontaires de la part des États membres de l'Organisation, contributions qui s'élèvent aujourd'hui à plusieurs millions de dollars U.S., de nombreux séminaires et cours de formation ont pu être organisés dans les quatre coins du globe: ainsi, en 1989, à Conakry (Guinée), Banjul (Gambie), Quito (Équateur), Castelgandolfo (Italie), Buenos Aires (Argentine), Lima (Pérou) et Moscou; en 1990, à Tunis (Tunisie), Montevideo (Uruguay), Asuncion (Paraguay), Ottawa (Canada), New Delhi (Inde) et Kiev; en 1991, à Sofia (Bulgarie), San

* D. Phil, Genève.

1 En juillet 1990, la structure administrative du Centre fut réorganisée. Pour un aperçu utile de l'organisation administrative du Centre, voir *Droits de l'Homme — Fiche d'information N° 1*: « Mécanismes des droits de l'homme », pp. 17-22.

2 Voir l'aperçu dans *Droits de l'Homme — Fiche d'Information No. 3*, « Services Consultatifs et d'Assistance Technique dans le Domaine des Droits de l'Homme ».

3 Voir « *Services Consultatifs dans le Domaine des Droits de l'Homme — Rapport du Secrétaire général* » — 45^e session, Doc. E/CN. 4/1989/42 (23 janvier 1989); 46^e session, Doc. E/CN. 4/1990/43 (23 janvier 1990); 47^e session, Doc. E/CN. 4/1991/55 (15 décembre 1990); 48^e session, Doc. 4/1992/49 (22 janvier 1992).

4 Voir document AJ46/603 — « *Developments relating to the activities of the Centre for Human Rights — Report of the Secretary-General* » (25 octobre 1991), p. 5.

Remo (Italie), au Caire (Égypte), à Caracas (Vénézuëla), Bräzilia (Bräzil), Moscou, Bucharest (Roumanie), Paris, Santiago (Chili), Nuuk (Danmark/Groenlande), et Oulan Bator (Mongolie); et, pendant la première moitié de 1992, à Barcelone, Santiago de Chili, et au Swaziland⁵.

Pour les administrateurs de la justice nationale, ces cours de formation présentent une opportunité bienvenue pour s'instruire sur les problèmes actuels relatifs aux droits de l'homme et bénéficier des présentations des experts présents. Le Centre pour les droits de l'homme publie régulièrement des rapports sur les débats et les conclusions issus de ces séminaires. En outre, ces cours de formation peuvent servir de plate-forme pour les organisations non-gouvernementales, qui y exposent les défaillances en matière de protection des droits de l'homme de leurs gouvernements.

Malgré quelques carences, le programme des services consultatifs a rempli son pari, et les résultats sont à la hauteur des ambitions — à la mi-1991, près de cinquante gouvernements avaient demandé que leur soient accordés des services consultatifs ou une assistance technique de l'ONU⁶. Les activités du Centre dans ce domaine ne contribuent pas seulement à une meilleure dissémination de l'information sur les standards internationaux dans la matière, elles servent également de catalyseur pour des changements législatifs dans les États membres de l'Organisation. Il a pourtant été remarqué, non sans justification, que le programme demeure trop axé sur les priorités formulées par les instances gouvernementales, et que les cours de formation souvent ne s'adressent et ne bénéficient qu'aux échelons supérieurs de l'administration nationale de la justice des pays concernés⁷. Le Centre ne s'est pas montré insensible à ces critiques: il a cherché à améliorer les « canaux d'information » par lesquels la connaissance des procédures est « filtrée » vers les administrations locales, et il encourage les initiatives lancées par les organisations non gouvernementales pour promouvoir ce processus de filtration. Des voix se sont également élevées contre l'absence d'un mécanisme de contrôle (governing board) veillant à l'utilisation appropriée des fonds affectés au Fonds Volontaire. C'est pourquoi la 48^e Commission a adopté une résolution qui souligne la nécessité de rationaliser les méthodes de travail du programme de coopération technique et d'améliorer ses techniques d'évaluation et de suivi; le Secrétaire-Général y est invité à revoir le mécanisme de gestion du Fonds Volontaire⁸. Bien que l'établissement d'un mécanisme de contrôle ne soit pas expressément mentionné, il est permis d'affirmer qu'il est visé par la résolution.

Vu l'étendue des mandats desservis par le Centre et l'importance accordée à la protection et à la promotion des droits de l'homme par la *Charte des Nations Unies*, il est surprenant que moins d'un pour-cent du budget total de l'Organisation soit attribué à la protection des droits de l'homme. Le Centre est responsable pour une gamme de mandats de loin la plus importante: Amnistie Internationale est l'organisation non-

gouvernementale la plus active dans le domaine — et pourtant, les effectifs en personnel du Centre représentent à peine 50% des effectifs du siège social d'Amnistie Internationale à Londres.

Depuis la moitié des années 1980, la crise financière de l'Organisation a sévèrement affecté les activités des organes contractuels. Le comité le plus affecté a été le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale; il est vrai que son budget est assuré par les États parties à la *Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* mais, dans le passé, des trous dans le budget ont été comblés à partir du budget ordinaire de l'Organisation. Cette pratique étant désormais exclue, le Comité s'est vu forcé d'annuler plusieurs sessions au cours des dernières années, ou de raccourcir leur durée⁹. La crise financière a également affecté les autres activités du Centre. On ne pourrait exclure qu'elle affectera, à défaut de mesures correctives urgentes, le travail de la Commission et de la Sous-Commission à l'occasion de futures sessions. La réduction des effectifs recommandée en 1986 pour l'Organisation des Nations Unies par le « Groupe des 18 »¹⁰ a frappé le Centre de plein fouet: elle a contribué à une diminution de ses ressources, malgré la prolifération des mandats et l'augmentation sans précédent des plaintes et rapports périodiques d'États reçus chaque année, c'est-à-dire l'accumulation de milliers de documents qui mériteraient un examen plus approfondi. Comme dans les autres secteurs d'activité de l'Organisation, l'ordre du jour est de travailler « dans le cadre des ressources existantes », ce qui signifie l'acceptation de budgets dont le taux de croissance réel est de zéro ou même négatif.

Quant aux droits de l'homme, les efforts en vue d'économiser au maximum se traduisent par les statistiques suivantes: de 1985 à 1990, la documentation traitée par le Centre a augmenté de 44%, l'augmentation des réunions desservies pendant la même période est de l'ordre de 84%; et les missions officielles en relation avec le travail des divers comités: rapporteurs spéciaux, experts indépendants, groupes de travail etc., ont augmenté de 65%. Par contre, entre les années 1982-1983 et 1990-1991, les effectifs en personnel du Centre ont baissé de 6%. Un rapport récent du Conseil économique et social, exigé par la Commission lors de sa 46^e session en 1990¹¹, illustre bien cette situation, et plusieurs exemples soulignent la nécessité d'un redressement rapide¹². Les premiers signes — timides mais néanmoins encourageants — d'un début de redressement, intervenus en 1991, seront examinés plus loin.

Depuis quelques années, le nombre de rapports soumis par des gouvernements en accord avec les obligations assumées sous divers instruments internationaux en matière de droits de l'homme a augmenté de façon dramatique — le volume de la documentation traitée et analysée a doublé entre 1980 et 1990. Les communications reçues dans le cadre de la procédure régie par le *Protocole facultatif* se rapportant au *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* ainsi que de la procédure régie par la Résolution dite « 1503 »¹³ n'ont pas seulement augmenté en

⁵ *Human Rights Monitor* N° 7 (décembre 1989), pp. 8-10.

⁶ Voir résolution N° 1992/80, adoptée le 5 mars 1992 par la Commission des droits de l'homme (Doc. E/1992/22; E/CN.4/1992/84, pp. 198-203: « [the Commission]...underscores the importance of streamlining and rationalizing working methods and procedures..., including efforts to improve evaluation and follow-up, as well as coordination within the Centre for Human Rights, and requests the Secretary-General to continue examining ways and means to improve further the administration and operation of the Voluntary Fund ».

⁷ Un projet visant à financer les activités du Comité à partir du budget ordinaire de l'Organisation est à l'étude — voir Décision N° 46/429 du 16 décembre 1991 de l'Assemblée générale et Résolution 46/111 du 17 décembre 1991, paragraphes 11 et 12: [12] [L'Assemblée] « fait sienne la recommandation formulée en octobre 1990 par la réunion des présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, tendant à ce que l'Assemblée générale prenne des mesures appropriées pour assurer le financement de ces organes par prélèvement sur le budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies ».

⁸ Voir Assemblée générale, 41^e session, supplément N° 49 (A/41/49).

⁹ Résolution 1990/25, « Bon fonctionnement des organes créés en application des instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme », 27 février 1990, paragraphe 15.

¹⁰ « Situation et faits nouveaux concernant l'appui logistique et l'appui en ressources humaines pour les activités du Centre pour les droits de l'homme », rapport du Secrétaire-Général, doc. E/1990/50 (24 avril 1990).

¹¹ La résolution 1503 (XLVIII) du Conseil économique et social, adoptée le 27 mai 1970, prévoit l'examen, par la Commission des droits de l'homme, « de situations particulières qui semblent révéler l'existence d'un ensemble de violations flagrantes et systématiques ».

¹² Voir, par ex., la « Sélection de décisions du Comité des droits de l'homme prises en vertu du protocole facultatif », Vol. II New York, 1991.

¹³ Voir document A/46/603, op. cit. note 4, p. 3.

quantité absolue mais également dans leur complexité juridique, nécessitant par exemple des analyses approfondies des *travaux préparatoires* du Pacte ou de la jurisprudence des instances régionales, telles que la Cour Européenne des droits de l'homme ou la Cour Inter-américaine des droits de l'homme. Pour ne citer qu'un exemple, le Comité des droits de l'homme a dû, dans le cadre de la procédure régie par le *Protocole facultatif* se rapportant au Pacte, examiner des allégations de discrimination en matière de sécurité sociale, où la question de savoir si des pratiques économiques traditionnelles sont couvertes par le droit des minorités à bénéficier d'une protection particulière de leur culture¹⁴.

Les investigations sur place (« fact-finding ») ou les contacts directs avec des gouvernements dans le cadre des procédures extra-conventionnelles (dites « procédures spéciales ») se sont diversifiés au fil des années. Ainsi, le Groupe de travail sur les Disparitions Forcées ou Involontaires avait devant lui, en 1991, 17,000 notifications de disparitions. Pour 1990, 1080 appels urgents d'assistance ont été envoyés par câble aux gouvernements concernés; entre janvier et octobre 1991, 7000 nouveaux dossiers ont été enregistrés¹⁵.

En 1991, le Groupe a transmis aux gouvernements 4,800 dossiers reçus au cours de l'année, dont 3800 au seul gouvernement du Sri Lanka. En même temps, il n'a pu analyser et transmettre quelques 12,000 cas de disparitions, en raison de l'absence de ressources suffisantes¹⁶. Le membre néerlandais du Groupe de travail a mis en garde contre cette situation qualifiée d'inacceptable¹⁷. Depuis 1989, les réunions des fondés de pouvoir du Fonds Volontaire pour les Victimes de la Torture et du Fonds Volontaire pour les Populations Autochtones réclament une attention particulière; enfin, le nouveau Groupe de travail sur la Détention, réuni pour la première fois en septembre 1991, méritera sans doute un soutien logistique soutenu dans le futur¹⁸.

Mis à part ces activités, les analyses et les examens techniques, par le Centre, de projets de conventions ou de déclarations exigent un temps considérable et se révèlent coûteuses en ressources humaines. Dans les circonstances, il faut déplorer que les ressources du Centre se maintiennent au *status quo*. Les conséquences, y compris l'impossibilité de faire face à toutes les demandes urgentes d'assistance, notamment en ce qui concerne les plaintes individuelles, sont claires.

Cette situation menace sérieusement le système de surveillance de la mise en œuvre des conventions existantes par les États parties; pire, elle risque d'entraver la mise en œuvre de nouveaux instruments tels que la *Convention sur les droits de l'enfant*¹⁹ et de la *Convention sur les droits des travailleurs migrants et de leurs familles*, adoptés par l'Assemblée générale en décembre 1989 et décembre 1990, respectivement. Il suffit de souligner que l'adage selon lequel le respect des droits de l'homme

ne peut s'acquérir au prix de braderie s'applique à tous les aspects du programme des Nations Unies en la matière — il faut des ressources matérielles mais surtout des ressources humaines appropriées pour faire face aux mandats de plus en plus diversifiés et pressants et au nombre sans cesse croissant des plaintes, individuelles ou collectives. Affecter un pour-cent du budget de l'Organisation à la protection et à la promotion des droits de l'homme est tout simplement insuffisant.

Malgré ces observations, on peut évaluer objectivement l'efficacité du programme, ainsi que la possibilité de futures améliorations. Bornons-nous à admettre que les droits de l'homme ont toujours été, et resteront, un domaine hautement politisé; c'est pourquoi il serait faux d'espérer des solutions faciles et rapides visant à améliorer la politique en matière de droits de l'homme au niveau national. Après tout, l'Organisation est composée de 179 États souverains, et, alors qu'il convient d'admettre que des instruments tels que la *Déclaration Universelle* ou la *Convention sur les droits de l'enfant* renferment des idéaux qui ne commandent pas forcément un consensus universel lors de leur adoption, il n'est pas moins vrai que dans une organisation dont les organes opèrent largement sur la base du consensus, c'est souvent le dénominateur commun le plus petit qui prévaut. Ceci paraîtra une réalité déconcertante, mais ceux qui s'efforcent de promouvoir le respect des droits de l'homme peuvent difficilement se permettre de l'ignorer. De façon générale, on peut affirmer que plus les délibérations dans les enceintes de l'ONU affectent les intérêts vitaux d'un pays, plus il sera difficile d'arriver à une solution internationale acceptable.

Selon le dernier rapport annuel d'Amnistie Internationale, des cas de torture ou mauvais traitement de détenus sont signalés dans plus de cent États membres de l'Organisation des Nations Unies; les arrestations et détentions arbitraires, les abus de la psychiatrie, de la discrimination basée sur les convictions religieuses ou politiques demeurent fréquentes; des minorités entières et des populations autochtones sont persécutées; des exécutions sommaires et arbitraires sont rapportées quotidiennement — et, pourtant, ces réalités ne devraient pas amener l'observateur non initié à rejeter comme un exercice voué à l'échec les efforts onusiens pour la protection des droits de l'homme. Il est trop facile de juger les instruments internationaux en matière de droits de l'homme à travers les statistiques annuelles de leurs violations. Quant au droit international humanitaire, par exemple, on ne saurait nier que les *Conventions de La Haye* de 1907, les *Conventions de Genève* de 1929 et 1949 et les deux *Protocoles additionnels* de 1977 ont sauvé la vie de millions d'individus, alors qu'il est tout aussi évident que ces mêmes « codes de conduite » pour la conduite des conflits armés ont souvent été malmenés, tout dernièrement pendant la guerre du Golfe et actuellement, de façon particulièrement flagrante, dans l'ex-Yougoslavie²⁰.

La lacune la plus évidente des efforts onusiens pour la protection des droits de l'homme demeure l'absence de mécanismes efficaces de sanction, y compris des sanctions prononcées au nom de l'Organisation. Seuls les rapporteurs spéciaux de la Commission et quelques groupes de travail, ainsi que le Comité contre la Torture, disposent d'un pouvoir d'investigation sur place (fact-finding capability), qui permet aux experts d'examiner les allégations de violations des droits de l'homme sur place, et de recueillir les témoignages des victimes présumées. On ne saurait nier que ceux qui participent à de telles missions ne sont pas toujours en mesure de remplir leur tâche sans qu'il n'y ait obstruction de la part de l'État intéressé, en violation de la *Convention de Vienne sur l'Immunité Diplomatique*. Dans la

14 Voir *Rapport du Groupe de Travail sur les Disparitions Forcées ou Involontaires*, Doc. E/CN.4/1992/18 (30 décembre 1991), paragraphes 4 et 19.

15 Voir intervention de M. T. VAN DONGEN, devant le premier Comité Préparatoire pour la Conférence Mondiale sur les droits de l'homme, 11 septembre 1991 [miméo].

16 Lors de sa première séance, le Groupe de travail discuta notamment ses méthodes de travail provisoires et adopta un questionnaire-type destiné à être rempli par des personnes alléguant une arrestation ou une détention arbitraire.

17 La *Convention sur les droits de l'enfant* entra en vigueur le 2 septembre 1990; le 6 juillet 1992, 120 États l'avaient ratifié ou y avaient accédé, et 29 États l'avaient signé mais pas ratifié. La *Convention sur les droits des travailleurs migrants*, par contre, n'est pas encore entrée en vigueur: au 1 juillet 1992, seulement deux États, le Mexique et le Maroc, l'avaient signé.

18 Voir dans ce contexte la Résolution 771 du Conseil de sécurité, adoptée à l'unanimité le 13 août 1992.

19 L'article 2, paragraphe 7, de la *Charte* stipule qu'« (a)ucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ni oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte... ».

20 Voir Résolution S/688 (5 avril 1991); *Le Monde*, 17 avril 1991; *La Tribune de Genève*, 18 avril 1991.

majorité des cas, néanmoins, leur mandat est respecté, et ceci même par les États considérés comme les parias de la communauté internationale.

Il n'est pas inutile de rappeler dans ce contexte que l'ONU n'a jamais été conçue comme un « gendarme global », et que, si de telles missions avaient été lancées il y a trente ou quarante ans, elles auraient échoué *ab initio*, l'État destinataire ayant simplement à invoquer l'article 2, paragraphe 7, de la Charte des Nations Unies²¹.

Aujourd'hui, les États membres ont de plus en plus de difficultés à se prévaloir de cette disposition afin d'empêcher les instances onusiennes d'examiner les violations des droits de l'homme particulièrement flagrantes dans leurs territoires; le débat sur le droit ou le devoir d'ingérence relancé par l'adoption, en avril 1991, de la Résolution 688 du Conseil de sécurité portant sur le soutien aux populations kurdes en Iraq illustre bien cette situation²². Le droit d'ingérence visant à permettre l'apport d'une aide humanitaire aux populations d'une nation en proie à la guerre civile semble désormais acquis: ainsi, la Résolution 770 du Conseil de sécurité du 13 août 1992 autorise le recours à la force pour l'acheminement de l'assistance humanitaire à Sarajevo et dans d'autres parties de la Bosnie-Herzégovine²³.

D'autres critiques prononcées fréquemment se résument comme suit: (a) que le programme en matière de droits de l'homme n'est autre qu'une table ronde de discussion politisée; (b) que le programme est mal géré, en raison des chevauchements de compétence nombreux; et (c) que la Commission ou la Sous-Commission, voire le Secrétariat, sont à la merci des manipulations gouvernementales. Cette dernière critique est particulièrement grave et mérite un tour d'horizon.

Il convient d'admettre qu'il y a eu, dans le passé, des situations dans lesquelles des groupes de travail ou des rapporteurs spéciaux n'ont pas condamné avec la fermeté requise de sérieuses violations des droits de l'homme. D'un autre côté, il est tout aussi évident qu'un observateur informé ne désavouera pas comme inutile une résolution vague ou ambiguë de la Commission ou de la Sous-Commission, ni un rapport incomplet d'un rapporteur spécial. Aucun État n'apprécie la discussion publique sur ses défaillances en matière de protection des droits de l'homme, et aucun gouvernement ne souhaite se retrouver sur le banc des accusés dans les rapports annuels des divers organes onusiens, rapports qui souvent bénéficient d'une distribution universelle. En défense du Secrétariat, il suffira de relever qu'aucun fonctionnaire international n'a succombé à des pressions extérieures, qu'elles soient directes ou indirectes. Le programme des services consultatifs et de coopération technique ne saurait être critiqué à cet égard; ce qui lui fait défaut ce sont plutôt des stratégies définies plus précisément quant à la nécessité et l'opportunité de tels services, ainsi que des analyses plus approfondies de la situation des politiques nationales ou régionales, avant le lancement de campagnes aux répercussions politiques potentielles considérables²⁴.

En ce qui concerne les critiques se rapportant à la gestion peu économique du programme des droits de l'homme, elles ne sauraient être totalement écartées; dans ce contexte, pourtant, la crise

financière de l'ONU a certainement eu le mérite de secouer les consciences. Elle a contribué à l'élimination partielle de chevauchements de compétence et de mandats là où il en existait; elle a forcé les organes contractuels à revoir leurs règlements de procédure dans le but d'améliorer l'efficacité de leur travail; et elle a engendré des propositions intéressantes visant à une coopération renforcée entre organes contractuels, coopération qui, hélas, continue à faire cruellement défaut à l'heure actuelle²⁵. Plus généralement, il faudra veiller à rendre les procédures opérationnelles plus efficaces et à éviter, dorénavant, de créer d'autres organes contractuels et/ou des groupes de travail qui n'ajouteraient qu'un autre élément aux structures déjà en place. La tendance de jadis de rédiger de nouveaux instruments vides de contenu juridique, sans considération pour ce qui est opérationnel, d'ores et déjà crée un certain degré de confusion administrative; le danger plus immédiat est qu'elle pourrait devenir une entrave à la ratification universelle de ces nouveaux instruments.

Un domaine quelque peu négligé dans le passé a été celui concernant la dissémination d'information sur les standards internationaux en matière de droits de l'homme. Le Centre s'est efforcé de redresser cette situation; le programme des services consultatifs et d'assistance technique est une concrétisation de ces efforts. De plus, la campagne mondiale d'information sur les droits de l'homme, approuvée par l'Assemblée générale en décembre 1987 et lancée par le Centre en 1988, a eu le mérite de recentrer l'attention de l'opinion publique sur les efforts de l'ONU dans le domaine²⁶.

Une opportunité à ne pas manquer pour élever le thème des droits de l'homme au premier plan des débats internationaux sera la Conférence Mondiale sur les droits de l'homme, qui se réunira en juin 1993 à Vienne. La quarante-quatrième Assemblée générale, en 1989, pria le Secrétaire Général de présenter un rapport sur le sujet à la prochaine Assemblée. Successivement, en décembre 1990, en mars et décembre 1991 et en mars 1992, l'Assemblée générale et la Commission des droits de l'homme adoptèrent des résolutions qui spécifient les modalités de préparation de cette conférence et suggèrent les principaux thèmes de débat²⁷.

Les objectifs de cette Conférence sont énoncés au paragraphe premier de la Résolution 45/155, adoptée par l'Assemblée générale en décembre 1990:

(1)(a) « [...] passer en revue et évaluer les progrès réalisés en matière de droits de l'homme depuis l'adoption de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, ainsi que recenser les obstacles à de nouveaux progrès dans ce domaine...;

(b) examiner les rapports existants entre le développement et l'exercice par chacun de ses droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que de ses droits civils et politiques, étant donné qu'il est important de créer les conditions permettant à chacun de jouir de ces droits, tels qu'ils sont définis dans les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme;

(c) examiner les moyens de mieux assurer l'application des normes et des instruments en vigueur pour ce qui a trait aux droits de l'homme;

21 Voir Doc. S/24421 (13 août 1992); voir aussi les résolutions adoptées par la première session spéciale de la Commission, le 13 août 1992.

22 Voir *Human Rights Monitor*, *op. cit.* note 5, p. 9; et note précitée n°6.

23 Voir le rapport de M. ALSTON intitulé « *Application effective des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, y compris l'obligation de présenter des rapports à ce titre* », doc. A/44/668 (8 novembre 1989), ainsi que les conclusions et recommandations de la troisième réunion des présidents des organes contractuels à Genève, 1-5 octobre 1990 (doc. A/45/636, 30 octobre 1990). M. ALSTON prépare actuellement la mise à jour de son rapport.

24 Voir Résolution Doc. N.U. A/42/118 (7 décembre 1987).

25 Voir Résolution A/44/156 (15 décembre 1989); A/45/155 (18 décembre 1990); A/46/116 (17 déc. 1991) et les résolutions 1991/30 et 1992/37 adoptées par la Commission des droits de l'homme le 5 mars 1991 et 28 février 1992, respectivement; ainsi que le discours de M. Jean MARTENSON ex-Secrétaire-Général adjoint aux droits de l'homme, prononcé à Laugarvatn (Islande), le 10 juin 1991 [mimeo].

26 Voir « *United Nations action in the field of human rights* » Nations Unies: New York, 1988, p. 76.

27 Le rapport de la première session du PrepCom est reproduit dans le document A/Conf. 157/PC/13 (20 septembre 1991).

(d) évaluer l'efficacité des méthodes et mécanismes utilisés par l'Organisation des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme;

(e) formuler des recommandations concrètes concernant les moyens d'accroître l'efficacité des activités et des mécanismes de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme, par le biais de programmes visant à assurer, à encourager et à développer le respect des droits de l'homme...;

(f) faire les recommandations voulues pour assurer à l'Organisation des Nations Unies les ressources financières et autres que requiert son action en matière de défense et de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

Ces objectifs ont servi de point de repère pour la préparation de la Conférence. Un quart de siècle après la Conférence de Téhéran sur les droits de l'homme et la « Déclaration de Téhéran »²⁸, la Conférence Mondiale n'aura pas pour tâche de simplement recenser les acquis en matière de protection des droits de l'homme au cours des vingt-cinq dernières années. Il lui faudra revoir les lignes directrices en la matière et discuter de nouveaux concepts pour les années et décennies à venir. Les défis seront nombreux: amélioration des mécanismes de mise en œuvre des instruments internationaux existants; établir le lien entre le respect des droits de l'homme et le droit au développement; protection des minorités et populations autochtones; droits de l'homme et développements scientifiques, par exemple la biotechnologie; droits de l'homme et contrôle des populations; droits de l'homme et combat du trafic de la drogue; droits de l'homme et terrorisme — ce ne sont que quelques problèmes auxquels la Conférence devrait s'intéresser.

Les préparatifs pour la Conférence ont été lancés dans le Centre et parmi les États membres de l'Organisation depuis le début de 1991. Le Comité préparatoire (ci-après PrepCom) pour la Conférence s'est réuni à trois reprises à Genève, en septembre 1991 et en mars-avril et septembre 1992. La première session du PrepCom s'est surtout occupée de questions préliminaires telles que la durée et le lieu de la Conférence et la participation dans ses discussions²⁹.

La deuxième session a adopté, hormis quelques dispositions, le règlement intérieur de la Conférence; elle a surtout mis en lumière les difficultés à parvenir à un consensus sur l'ordre du jour de la Conférence et sur la documentation à préparer, les différents groupes régionaux ayant mis sur la table des propositions très éloignées les unes des autres, notamment en ce qui concerne le rapport entre développement et l'exercice, par chacun, de ses droits protégés par les deux *Pactes* (cf. objectif (b) de la Résolution 45/155 sus-mentionnée)³⁰. Ainsi, il est apparu que le groupe asiatique accentue surtout l'importance d'un débat approfondi sur le lien entre droit au développement et droits de l'homme, alors que les groupes africains et latino-américains ont suggéré un catalogue d'études plus détaillé et nuancé³¹. Le groupe des pays industrialisés s'est montré plutôt réservé quant à un débat approfondi sur le droit au développement; les États Unis y demeurent franchement hostiles, ce qui a récemment été confirmé par le Représentant permanent des États-Unis auprès de l'Office des

Nations Unies à Genève³². La participation des Organisations non-gouvernementales à la Conférence a également suscité d'après discussions, ce qui a amené des observateurs non-gouvernementaux avertis de qualifier la deuxième session du PrepCom d'échec³³.

La troisième session en septembre 1992 n'a pas permis de progrès quant à la question de l'ordre du jour de la Conférence, malgré le processus de consultations inter-sessionnelles avec les représentants des groupes régionaux entamé par le Secrétaire-Général de la Conférence, M. Blanca, au cours de l'été de 1992. Ces consultations devaient préparer le terrain pour une entente sur l'ordre du jour. Lors de réunions informelles et qualifiées de constructives entre M. Blanca et plusieurs experts des différentes régions géographiques en juillet 1992 à Turin et en août 1992 à Genève, il avait été convenu que malgré les désaccords subsistants, le thème: développement, démocratie et droits de l'homme pourrait être à la base de l'ordre du jour³⁴. Malheureusement, ces propositions n'ont pas été retenues lors de la session même, et le document de travail sur l'ordre du jour présenté par la présidente du PrepCom, la marocaine Halima Embarek Warzazi, a donné lieu à d'interminables échanges de vue³⁵, les groupes régionaux préférant « camper » sur leurs positions³⁶. Dès lors, il n'est guère surprenant que cette session du PrepCom ait elle-même été qualifiée d'échec³⁷.

Une dernière réunion du PrepCom suivra au printemps de 1993, ainsi que des réunions préparatoires des groupes africains, latino-américains et asiatiques³⁸, et des séminaires académiques et des réunions au niveau des Organisations non-gouvernementales³⁹.

À l'heure de la rédaction de ce texte, le Troisième Comité de l'Assemblée générale a été saisi du problème de l'ordre du jour de la Conférence, et les débats au sein de ce Comité en novembre-décembre 1992 et en marge de l'Assemblée générale ont abouti, le 18 décembre 1992, à l'adoption d'une résolution traçant l'ordre de jour pour les conférenciers⁴⁰. L'annexe de la Résolution stipule, entre autres, que la Conférence devra se pencher sur (a) les progrès réalisés en matière de protection des droits de l'homme depuis l'adoption de la *Déclaration universelle*, (b) le lien entre développement, démocratie et droits de l'homme, (c) les obstacles à la réalisation de tous les droits fondamentaux de l'homme et de la femme, y compris des groupes vulnérables, (d) des recommandations pour le renforcement de la coopération internationale en matière de droits de l'homme, et (e) la question du financement adéquat du programme onusien dans le domaine⁴¹.

Sans doute ce programme reste-t-il en deçà des espérances de ceux qui avaient lancé l'idée de la Conférence, et l'accent mis sur la question du lien entre droit au développement et droits de l'homme, ainsi que l'absence d'un point spécifique

32 Voir allocution de M. BLANCA à l'occasion de l'ouverture de la troisième session du PrepCom, 14 sept. 1992 [mimeo].

33 Working Paper submitted by the Chairman of the Preparatory Committee: « Draft Agenda for the World Conference on Human Rights » (16 sept. 1992) [mimeo].

34 Voir A/Conf. 157/PC/L.3 (17 sept. 1992) (pays latino-américains); A/Conf. 157/PC/L. 4 (18 sept. 1992) (Inde).

35 Voir *Human Rights Monitor*, N° 17-18 (septembre 1992), pp. 25-28.

36 Ces réunions auront lieu à San José (Costa Rica) pour le groupe de l'Amérique latine et des Caraïbes pour le rapport de la réunion préparatoire du groupe africain qui s'est tenue à Tunis du 2 au 6 novembre 1992, voir Doc. A/Conf. 157/AFRM/14 (24 novembre 1992).

37 Des consultations entre le Secrétariat et les organisations non-gouvernementales ont déjà eu lieu en août 1992; elles ont été qualifiées par M. Blanca « des plus stimulantes et riches d'idées ».

38 Voir Résolution 47/122 adoptée 18 décembre 1992; le projet de résolution avait été soutenu par pas moins de 135 États.

39 Voir Doc. A/C. 3/47/L. 18 Rev. 1 (2 décembre 1992).

40 Résolution 1990/47 du Conseil Économique et Social, adoptée le 25 mai 1990 (« *Faits nouveaux touchant les activités du Centre pour les droits de l'homme* »).

41 Voir Résolution 1992/53, adoptée le 3 mars 1992 (E/1992/22; E/CN. 4/1992/84, pp. 126-7).

28 Pour le rapport de la deuxième session du PrepCom, voir Doc. A/Conf. 157/PC/37 (7 mai 1992).

29 Voir Doc. A/Conf. 157/PC/36 (9 avril 1992) (groupe asiatique); A/Conf. 157/PC/25 (17 mars 1992) (groupe d'Amérique latine et des Caraïbes GRUALC); A/Conf. 157/PC/34 (4 mai 1992) (groupe africain).

30 Voir le commentaire de M. MORRIS ABRAM, « We Musn't Let the Universal Declaration Unravel », *Intern'l Herald Tribune*, 20 October 1992.

31 Voir n° 16 *Moniteur des Droits de l'Homme* (avril 1992), pp. 29-30; Quaker United Nations Office, Geneva, *Report on the Second Preparatory Committee Meeting*, mai 1992.

sur l'amélioration de la mise en œuvre (« *implementation* ») des procédures existantes méritent d'être souligné.

Entre-temps, et il convient encore de le souligner, il faudra éviter que le programme des droits de l'homme ne demeure l'otage de la crise financière de l'Organisation. Heureusement, l'augmentation sans précédent des mandats desservis par le Centre (ils ont été qualifiés par M. Blanca « des plus stimulants et riches d'idées » pour les droits de l'homme) n'est pas passée inaperçue: au printemps de 1990, le Conseil économique et social exigea du Secrétaire-Général un rapport sur la situation du Centre ainsi que des propositions concrètes pour la mise en œuvre de « solutions intérimaires » pour redresser cette situation⁴². Les propositions ne se firent pas attendre: en décembre 1990, le Cinquième Comité de l'Assemblée générale recommanda un renforcement des effectifs du Centre. La Commission des droits de l'homme fit de même lors de sa 48^e session en mars 1992⁴³.

Ces propositions ont reçu l'aval des instances budgétaires de l'Organisation au cours de l'année 1991, et une augmentation des ressources budgétaires et des effectifs du Centre a été recommandée en septembre 1991⁴⁴. Un rapport détaillé sur les besoins du Centre a été rédigé par le Service consultatif de gestion (Management Advisory Service) de l'Organisation en novembre 1991; il recommande non seulement l'affectation de postes supplémentaires au Centre, mais également la restructuration de certains de ses secteurs et l'amélioration de l'informatisation du travail, tel que la création de bases de données informatisées⁴⁵.

Ces initiatives constituent sans doute des pas dans la bonne direction; il reste qu'à l'heure de la rédaction de ces lignes, la situation budgétaire du Centre demeure critique. Au début de l'automne 1992, son Directeur a mis en garde le contrôleur de l'Organisation que si des allocations budgétaires exceptionnelles n'étaient pas affectées au Centre dans les plus brefs délais, celui-ci pourrait être amené à mettre un terme à la mise en œuvre de plusieurs des mandats qui lui ont été confiés.

Dès lors, il est évident qu'il faudra plus pour pallier aux lacunes actuelles du système. Ceci est vrai non seulement pour le programme relatif aux droits de l'homme mais, *mutatis mutandis*, pour l'organisation entière⁴⁶. M. Boutros Boutros-Ghali a d'ailleurs, lors de son allocution devant l'Assemblée générale en décembre 1991, souligné que la promotion des droits de l'homme devrait figurer parmi les tâches principales de son mandat.

Qu'il nous soit permis, pour conclure cette étude, de placer les problèmes quotidiens de la gestion du programme des Nations Unies en matière de droits de l'homme dans un contexte plus vaste. William Safire, journaliste américain de renom, a caractérisé l'ONU de « bureaucratie qui ne fait que perpétuer ses propres erreurs, alors qu'elle ne doit rendre compte à personne »⁴⁷.

Cette critique n'est pas isolée: en 1973, déjà, la journaliste américaine Shirley Hazzard, publia un ouvrage intitulé

« La défaite d'un idéal — une étude sur l'auto-destruction des Nations Unies »⁴⁸. On se souviendra également de la campagne lancée contre l'Organisation dès 1981 par la « Heritage Foundation » de Washington, une organisation proche du parti républicain et de l'administration des Présidents Reagan et Bush. Dans le même contexte, il convient de mentionner la série d'articles — violemment critiques mais tendancieux — sur le fonctionnement de l'Organisation parus récemment dans le *Washington Post* et le *International Herald Tribune*⁴⁹. Bien que ces dernières critiques s'adressent surtout à la performance de l'Organisation dans des opérations spécifiques, telles qu'au Cambodge ou en Somalie, elles s'en prennent aussi à « l'absence de gestion » qui, selon leur auteur, serait responsable de gâchis et de faux-pas, voire de « négligence criminelle »⁵⁰.

À ces critiques il convient d'opposer l'argument suivant: toute organisation internationale dépasse, tôt ou tard, les mandats qui lui furent confiés initialement. Ses États membres, des entités souveraines après tout, découvriront des programmes, résolutions, directives ou programmes qui seront perçus comme étant contraires à l'intérêt national. Simultanément, les fonctionnaires de l'organisation tenteront de justifier son existence, et leur propre *raison d'être*, par la mise en œuvre, par tous les moyens, de ses programmes. Dans les circonstances, l'émergence de frictions et de tensions entre l'organisation et ses États membres ne surprendra guère. Même après l'adoption du Traité de Maastricht et avec l'avènement du Marché Unique, les Communautés Européennes ne sont pas tout à fait à l'abri de ce stade, et l'Organisation des États américains vient à peine de le passer.

L'ONU, suite à des critiques véhémentes inspirées notamment par l'administration Reagan, a traversé une crise d'identité dont elle continue, et probablement continuera pour un certain temps, à essuyer les conséquences, malgré le fait que le temps des vaches maigres semble toucher à sa fin. Il reste que les nombreuses actions de maintien de la paix comme au Cambodge, en Somalie, en Bosnie, en Angola ou au Mozambique continueront à peser lourdement sur les finances de l'Organisation.

Si la comparaison est permise, l'ONU d'aujourd'hui est une organisation considérablement plus « maigre » que les Communautés Européennes; ceci est également le cas pour bon nombre de ses programmes. Ceci ne signifie pas qu'il n'est pas possible de faire mieux et de perfectionner le fonctionnement ou d'améliorer l'efficacité des procédures existantes, d'éliminer les chevauchements de compétence qui demeurent ou les gâchis qui sans doute persistent dans une organisation souvent caractérisée par des lourdeurs administratives. Ces lourdeurs seront toujours vivement critiquées, souvent de façon tendancieuse, et M. Boutros-Ghali a promis de s'y attaquer; néanmoins, il y a lieu de faire face au futur avec plus de sérénité. Pour ceux travaillant dans le domaine des droits de l'homme, la processus douloureux de démocratisation dans les pays de l'Europe de l'Est, la relance du processus de paix au Proche Orient par le gouvernement israélien et la position plus conciliatrice de la Syrie, ainsi que les signaux d'une amorce de démocratisation dans d'autres parties du globe et la fin lente de l'*apartheid* en Afrique du Sud, annoncent une décennie pleine de promesses.

42 Voir Résolution de l'Assemblée générale A/45/248B(V) (21 décembre 1990); Doc. E/CN.4/1991/72 (11 février 1991).

43 Le rapport suggère l'ajout de 18 postes professionnels: « *Review of the Organization and Staffing of the Centre for Human Rights* », Management Advisory Service (DAM/OPPBF/EMSD), novembre 1991; en septembre et décembre de 1992, seize postes professionnels additionnels ont été demandés puis approuvés par les instances compétentes de New York.

44 Voir, dans ce contexte, les propositions pour la réorganisation du Secrétariat des Nations Unies, rapportées dans le *Journal de Genève*, 19 avril 1991, p. 7. Ce processus a été lancé par M. BOUTROS BOUTROS GHALI dès le début de 1992, avec la suppression de plusieurs postes de haut niveau au sein du Secrétariat, l'élimination pure et simple de quelques départements et le regroupement d'autres.

45 *New York Times*, 4 février 1985, A19.

46 Voir également la recension de son dernier ouvrage, « *The countenance of truth: The United Nations and the Waldheim Case* », dans: *International Herald Tribune*, 2 mai 1990.

47 Voir *International Herald Tribune*, 21-24 septembre 1992, p. 1, à la p. 6.

48 Un responsable du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés a d'ailleurs admis que des erreurs avaient été commises lors des opérations humanitaires en Somalie — cf. *Journal de Genève*, 23 septembre 1992, p. 7.

49 Voir *International Herald Tribune*, 21-24 septembre 1992, p. 1, p. 6.

50 Un responsable du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés a d'ailleurs admis que des erreurs avaient été commises lors des opérations humanitaires en Somalie — cf. *Journal de Genève*, 23 septembre 1992, p. 7.