



**Conseil Economique
et Social**

Distr.
GENERALE

E/CN.4/Sub.2/1994/11 */
20 juillet 1994

ARABE/FRANCAIS/RUSSE
seulement

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Sous-Commission de la lutte contre
les mesures discriminatoires et
de la protection des minorités
Quarante-sixième session
Point 10 a) de l'ordre du jour provisoire

L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE ET LES DROITS DE L'HOMME DES DETENUS

LA QUESTION DES DROITS DE L'HOMME DANS LE CAS DE PERSONNES SOUMISES
A UNE FORME QUELCONQUE DE DETENTION OU D'EMPRISONNEMENT

Rapport préliminaire sur la lutte contre l'impunité des auteurs des
violations des droits de l'homme (droits économiques, sociaux et
culturels), établi par MM. Guissé et Joinet en application
de la résolution 1993/37 de la Sous-Commission 1/

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragrophes</u>	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1 - 6	3
I. EXAMEN DU PHENOMENE DE LA CORRUPTION	7 - 18	4
A. Analyse des Nations Unies à l'égard de la corruption	7 - 10	4
B. Identification des moyens juridiques et politiques de lutte contre la corruption	11 - 18	5

1/ En raison de difficultés de liaisons indépendantes de la volonté de coauteurs, dues à l'éloignement, le manuscrit du présent rapport, rédigé par M. Joinet, n'a pu être soumis en temps utile à M. Guissé avant la date prévue pour sa transmission à l'éditeur.

*/ Nouveau tirage pour raisons techniques.

Table des matières (suite)

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
II. EXAMEN DU ROLE DES INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES	19 - 55	7
A. Observations et constatations des organes de défense des droits de l'homme, conventionnels ou non, des organismes et institutions des Nations Unies	21 - 44	7
B. Identification des points à approfondir	45 - 55	13
III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	56	15

DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS : QUESTIONS REPRESENTANT
UN INTERET PARTICULIER

INTRODUCTION

1. A sa quarante-cinquième session, la Sous-Commission, par sa résolution 1993/37 du 26 août 1993, a accueilli avec satisfaction le rapport intérimaire (E/CN.4/Sub.2/1993/6) établi par MM. Guissé et Joinet, et leur a demandé de lui présenter un rapport contenant des conclusions et des recommandations sur le premier aspect de la question de l'impunité, qui a trait aux droits civils et politiques. Par ailleurs, elle a décidé, compte tenu de l'interdépendance et de l'indivisibilité des droits civils et politiques et des droits économiques, sociaux et culturels, de demander aux rapporteurs spéciaux de poursuivre leur étude en examinant le deuxième aspect de la question, qui a trait aux droits économiques, sociaux et culturels.
2. Le parti a été pris de différer à 1995 la mise au point finale du premier volet de l'étude, relatif aux droits civils et politiques et de soumettre à la Sous-Commission, à sa quarante-sixième session, la poursuite de l'étude concernant les droits économiques, sociaux et culturels. Ce choix est guidé par la complexité de ce deuxième volet et les contraintes liées à la longueur des documents (32 pages maximum), contraintes qui n'auraient pas permis d'accomplir sur les deux volets du rapport un travail sérieux.
3. Si de nombreuses études ont été menées sur la catégorie des droits économiques, sociaux et culturels, qu'il s'agisse de leur histoire, de leur fondement, de leur base normative ou de leur portée, (voir les nombreuses études sur le droit au développement), rares sont celles consacrées à la lutte contre leur violation.
4. Cette carence provient sans doute de ce que l'approche pénale, qui est relativement bien adaptée à la lutte contre les violations graves des droits civils et politiques, ne peut être intégralement transposée - car d'interprétation stricte - dans le domaine des droits économiques et sociaux qui, par nature, sont relatifs et évolutifs.
5. Les premières investigations concernant ce deuxième volet de l'étude ont conduit à un constat : l'étude de la corruption et des moyens de la réduire - en particulier dans l'administration et dans les relations internationales - paraissait être la manière la plus pragmatique d'aborder la question. Cette évidence était déjà sous-jacente lors des "Rencontres internationales sur l'impunité" ^{2/} réunies à Genève au Palais des Nations, du 2 au 5 novembre 1992 :

"La question de l'impunité ne se limite pas, ne devrait pas se limiter aux atteintes graves telles que les exécutions sommaires, la torture, les disparitions, etc. Elle devrait inclure les violations graves des droits économiques, sociaux et culturels. Imaginez un seul instant les

^{2/} "Non à l'impunité, oui à la justice", Ed. Commission internationale de juristes - CIJ - à Genève et Commission nationale consultative des droits de l'homme - CNCDH - France.

conséquences du pillage des économies des pays du Sud, de l'enrichissement frauduleux des hauts responsables de l'Etat"

6. Par ailleurs, les organisations non gouvernementales les plus actives dans ce domaine ont demandé au Rapporteur qui a participé à une réunion de travail à cet effet d'examiner le rôle joué, le cas échéant, par des institutions intergouvernementales telles que le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, dans le processus de violations des droits économiques, sociaux et culturels.

I. EXAMEN DU PHENOMENE DE LA CORRUPTION

A. Analyse des Nations Unies à l'égard de la corruption

7. Le séminaire interrégional sur la corruption dans l'administration, organisé dans le cadre des Nations Unies à La Haye (11-15 décembre 1989) par le Département de la coopération technique pour le développement et par le Service de la prévention du crime et de la justice pénale, l'Office des Nations Unies à Vienne a mené des analyses qui ont conduit à identifier l'impunité en tant qu'élément sous-jacent des différentes formes de corruption.

8. Le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants (La Havane, 27 août - 7 septembre 1990) avait déjà souligné dans sa résolution 7 sur la corruption dans l'administration que cette forme de corruption était universelle; que ses effets, s'ils sont particulièrement nocifs pour les pays à économie vulnérable, se font sentir dans le monde entier; que la corruption des fonctionnaires peut compromettre l'efficacité des programmes nationaux, et par là même constituer un handicap majeur pour le développement.

9. Prenant le relais du huitième Congrès, la Commission des droits de l'homme a adopté la résolution 1992/50, intitulée "Enrichissement frauduleux des responsables de l'Etat au détriment de l'intérêt public, facteurs qui en sont responsables et agents qui, dans tous les pays, sont impliqués dans cet enrichissement". Cette résolution insiste sur la nécessité d'entreprendre une action déterminée, tant pour lutter contre l'enrichissement frauduleux ou illicite des responsables de l'Etat et la restitution des fonds ainsi détournés, que pour prévenir les pratiques qui fragilisent de plus en plus les jeunes comme les vieilles démocraties et constituent un obstacle pour leur développement et leur économie.

10. La corruption suppose une interaction entre au moins deux parties : celle qui l'accepte (le corrompu) et celle qui la propose (le corrupteur) et donc une sanction visant les deux "partenaires" tout en tenant compte du rôle déterminant du corrupteur. C'est dans cet esprit a) que le huitième Congrès des Nations Unies précité a proposé l'adoption de mesures non seulement à l'encontre des fonctionnaires corrompus mais aussi à l'encontre des entreprises se livrant à la corruption, et b) que la Commission des droits de l'homme, dans sa résolution 1992/50 sur l'enrichissement illicite des responsables de l'Etat, a pointé clairement la responsabilité du Nord dans les enrichissements frauduleux qui se commettent au Sud et pose, en conséquence, la question encore floue en droit international de la restitution aux peuples

spoliés, pour les réinvestir dans le développement économique, social et culturel local, des fonds extorqués par leurs dirigeants, le plus souvent avec des complicités bancaires extérieures.

B. Identification des moyens juridiques et politiques de lutte contre la corruption

11. Quelle stratégie pour l'action ? D'abord définir clairement l'objectif à atteindre : la lutte contre la corruption n'est pas une fin en soi, mais l'un des moyens majeurs pour renforcer toujours plus la démocratie, rendre effectif le droit au développement et, en dernière instance, assurer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, c'est-à-dire la permanence d'un état de droit, ainsi que l'a rappelé le Secrétaire général des Nations Unies, lors de l'ouverture de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, à Vienne en 1993.

12. Premier handicap à surmonter : les carences actuelles de la coopération internationale. Dans la plupart des pays, le droit pénal interne ne reconnaît pas la corruption des fonctionnaires étrangers en tant qu'infraction, ce qui pose la difficile question de l'extraterritorialité des lois pénales. Par ailleurs, la divergence des normes répressives, d'un pays à l'autre, constitue un obstacle à une coopération internationale efficace, notamment dans le domaine de l'entraide judiciaire qui est considérée comme l'un des instruments majeurs pour faire face au caractère transnational de la corruption. D'où les préoccupations de la Commission des droits de l'homme qui, dans sa résolution 1992/50 sur l'enrichissement frauduleux, note avec regret que, bien que le droit international ne considère pas l'appropriation frauduleuse de fonds publics comme un délit politique, le droit et la jurisprudence de la plupart des Etats ne permettent pas l'extradition des personnes qui se sont rendues coupables d'une telle appropriation.

13. Le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants n'a d'ailleurs pas manqué de souligner combien était essentiel le réexamen, par les Etats, de l'efficacité de leurs lois pénales, y compris de celles concernant la procédure pénale ou de celles sur l'extradition, afin de pouvoir lutter contre les pratiques qui, par nature, facilitent la corruption.

14. Pour cette raison, l'adoption d'une convention internationale se fait pressante afin de rendre l'approche pénale plus homogène et plus efficace en la complétant par des mesures :

a) De droit civil (nullité ou annulabilité de certains contrats servant de support à l'enrichissement illicite, mesures contre les personnes morales impliquées, etc.;

b) De droit fiscal, car toute corruption comme tout enrichissement illicite implique le plus souvent l'existence d'une fraude fiscale;

c) De droit administratif par l'instauration de procédures de contrôle (notamment des marchés), voire d'instances nationales suffisamment compétentes techniquement, donc pluridisciplinaires et indépendantes, pour résister aux groupes de pression qui gravitent autour de la corruption et tisser un réseau

de coordination favorisant la coopération. Cela pour répondre à la complexité technique et aux dimensions transnationales de plus en plus préoccupantes de la corruption et, plus généralement, de l'enrichissement illicite. Dans ce but, les instances compétentes des Nations Unies pourraient utilement oeuvrer en faveur d'une convention internationale à partir des projets existants. Une première tentative avait été faite à la fin des années 70, au sein du Conseil économique et social, sous forme d'un projet de convention internationale sur la répression dans les transactions commerciales internationales. On citera également le projet de convention internationale pour la prévention et la lutte contre la corruption internationale de fonctionnaires publics, présenté par M. Paolo Bernasconi à la sixième Conférence internationale anticorruption (Cancun, 12-15 novembre 1993); les travaux des vingtièmes Journées de l'Institut de criminologie de l'Université Panthéon Assas (15-16 juin 1994) soulignant la nécessité d'une internationalisation des moyens de lutte; ainsi que l'élaboration en cours, à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), d'une recommandation sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales qui, outre des sanctions pénales, prévoit la possibilité de faire prononcer l'annulation des marchés.

15. Enfin, au cours de leur dix-neuvième Conférence à Malte (La Valette, 14-15 juin 1994), les ministres de la justice des pays membres du Conseil de l'Europe ont adopté une résolution finale préconisant la création, au sein du Conseil, d'un groupe de travail chargé notamment d'élaborer une convention internationale de lutte contre la corruption. Ils ont en outre souhaité la ratification rapide et la mise en oeuvre effective de la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (ouverte à la signature le 8 novembre 1990) et d'autres instruments internationaux concernant le blanchiment.

16. Quel rôle pour les organisations non gouvernementales (ONG) spécialisées ? Les Nations Unies ont joué un rôle historique dans la promotion de la société civile organisée, en instituant le "statut consultatif" qui a conféré une influence grandissante aux ONG, qu'elles relèvent de la catégorie "droits de l'homme", "action humanitaire", "développement" ou "environnement".

17. L'apparition récente d'ONG spécialisées dans la lutte contre la corruption (par exemple, Transparency International ou Antenna Internationale) pourrait s'avérer déterminante :

a) pour développer la prise de conscience tant au plan transnational que dans les structures de l'Etat, ainsi que chez les citoyens pour qu'ils luttent contre l'apathie politique qui banalise la corruption;

b) pour favoriser, du point de vue des "groupes victimes", l'analyse des mécanismes de la corruption afin de mieux la combattre;

c) pour développer cette arme déterminante qu'est la transparence, moyen de prévenir la corruption.

Le développement de telles ONG pourrait être l'une des tâches prioritaires de l'action des Nations Unies dans ces secteurs en expansion que sont l'assistance technique et les services consultatifs.

18. La Commission internationale de juristes, dans un communiqué du 8 novembre 1993, a écrit ce qui suit :

"La lutte contre la corruption du pouvoir n'est plus une question de morale mais bien de survie des peuples démunis. Les crimes contre l'économie nationale, le pillage des ressources des pays pauvres par les dictateurs du tiers monde sont autant de pratiques qui font que la pauvreté et l'appauvrissement s'accroissent. Il est impératif d'empêcher le transfert éhonté des capitaux détournés des pays du Sud vers les banques occidentales, dont la responsabilité est grande, pour participer au renforcement de la démocratie et du droit au développement."

II. EXAMEN DU ROLE DES INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES

19. L'examen du rôle joué par les institutions financières internationales dans les processus de violation des droits économiques, sociaux et culturels est complexe; il convient donc d'éviter les jugements et conclusions hâtifs car on ne saurait attribuer à un seul facteur, à une seule politique et à un seul acteur la responsabilité exclusive des violations des droits de l'homme. Les violations et les obstacles à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels sont multiples, de nature différente et le plus souvent interdépendants, d'où cette complexité.

20. Il serait donc raisonnable, dans un premier temps, d'adopter une approche institutionnelle en examinant les commentaires faits au sein des Nations Unies à l'égard des institutions financières internationales afin d'être en mesure de formuler dans un second temps des recommandations préliminaires à développer dans la phase ultérieure du rapport.

A. Observations et constatations des organes de défense des droits de l'homme, conventionnels ou non, des organismes et institutions des Nations Unies

21. Il s'agit d'une part d'examiner les études, documents de travail et rapports du Secrétaire général ainsi que des rapporteurs spéciaux et des groupes de travail, dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels, présentés à la Sous-Commission et à la Commission des droits de l'homme, d'autre part d'analyser les observations d'organes établis en application des instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, ainsi que des organismes des Nations Unies et des institutions spécialisées.

1. Organes non conventionnels
 - a) Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités
 - i) Rapporteur spécial sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels

22. A travers ses quatre rapports, établis successivement de 1989 à 1992 ^{3/}, le rapporteur spécial, M. Danilo Türk, a examiné en particulier l'incidence des activités des institutions financières internationales, principalement la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, et a formulé des recommandations spécifiques à leur égard.

23. Il apparaît que les politiques, en particulier d'ajustement structurel et de remboursement de la dette, relevant des institutions internationales financières, ont des effets négatifs sur les droits économiques, sociaux et culturels, ceci malgré une évolution, ces dernières années, dans le sens d'une prise en compte de certains de ces droits et ayants droit directement affectés. Un des griefs avancés par le Rapporteur spécial (voir E/CN.4/Sub.2/1992/16, chap. II "Obstacles existants : les principaux défis de notre temps") est notamment un trop grand décalage entre la théorie inspirant les institutions financières et l'expérience concrète des effets humains, politiques, sociaux et économiques de leurs politiques.

24. Le Rapporteur spécial consacre une partie de son rapport final à la formulation de recommandations concernant les institutions financières internationales afin, bien entendu, de combler les lacunes existantes. Il est proposé, entre autres, de favoriser la participation populaire dans l'élaboration des politiques, par exemple par le biais d'une coopération concrète avec les organes de défense des droits de l'homme (ONG et autres); ainsi que d'évaluer ces projets et politiques et finalement de prendre davantage en considération les droits de l'homme.

25. L'on peut déjà noter que, sur recommandation du Rapporteur spécial, s'est tenu, à Genève du 25 au 29 janvier 1993, un séminaire sur les indicateurs à utiliser pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels, rencontre considérée comme une réunion satellite de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme.

26. Les conclusions et recommandations du Séminaire indiquent :

"Pour évaluer le développement économique et social, il convient de tenir compte de facteurs extérieurs liés à l'environnement économique et politique international. A cet égard, il a été fait état de graves préoccupations concernant les effets sur la jouissance des droits

^{3/} Rapport préliminaire, E/CN.4/Sub.2/1989/19; premier rapport intérimaire, E/CN.4/Sub.2/1990/19; deuxième rapport intérimaire, E/CN.4/Sub.2/1991/17; rapport final, E/CN.4/Sub.2/1992/16.

de l'homme des projets et politiques de développement de la Banque mondiale et des politiques d'ajustement structurel du Fonds monétaire international, ainsi que d'autres stratégies de développement mal adaptées ou destructrices." (A/CONF.157/PC.73, par. 167)

ii) Rapporteur spécial sur le droit à un logement convenable

27. Dans son document de travail (E/CN.4/Sub.2/1993/15), le rapporteur spécial, M. Rajindar Sachar, estime que des gouvernements influents accordent leur soutien à des institutions financières internationales (comme la Banque mondiale et le FMI) qui menaceraient la pleine réalisation du droit au logement. Après mention des travaux du Rapporteur spécial sur les droits économiques, sociaux et culturels, M. Sachar indique que, selon lui, la dénonciation à l'échelon international des conséquences néfastes de ces politiques et programmes et l'insistance mise sur la responsabilité de ces institutions à l'égard des principes relatifs aux droits de l'homme est une exigence capitale.

iii) Rapporteurs spéciaux sur les transferts de populations

28. Dans leur rapport préliminaire (E/CN.4/Sub.2/1993/17), les rapporteurs spéciaux, MM. A.S. Al-Khasawneh et R. Hatano, montrent que les projets de développement à grande échelle, financés par la Banque mondiale, ont conduit à des transferts massifs et involontaires de populations.

29. D'après le rapport, au cours des dix dernières années, la Banque mondiale aurait procédé à un changement d'orientation, en particulier en adoptant des directives de réinstallation et en préconisant des mesures visant à protéger la vie, le bien-être et les droits des populations déplacées ainsi que d'éviter, dans la mesure du possible, les transferts et les réinstallations de populations.

30. Cependant, les rapporteurs spéciaux concluent :

"Si les orientations de la Banque mondiale ont bien contribué à modérer les pires violations des droits de l'homme dont peuvent faire l'objet les populations touchées par des projets de développement financés par elle, encore faudrait-il qu'elles soient systématiquement et effectivement suivies." (E/CN.4/Sub.2/1993/17, par. 346)

b) Commission des droits de l'homme

i) Rapport du Secrétaire général sur les expulsions forcées

31. Le rapport du Secrétaire général (E/CN.4/1994/20), dans le chapitre intitulé "Causes des expulsions forcées et formes sous lesquelles ces expulsions se manifestent", mentionne la résolution 1991/12 de la Sous-Commission affirmant que les expulsions forcées peuvent être exécutées, sanctionnées, exigées, proposées, conçues au départ ou tolérées par un certain nombre d'acteurs dont, entre autres, les gouvernements centraux et les institutions financières bilatérales et internationales.

32. De plus, il est spécifié que lorsqu'un gouvernement accepte de son plein gré d'organismes internationaux ou monétaires, aux fins du développement, une aide ou des prêts qui aboutissent à des expulsions forcées à titre de "sous-produits du développement", la responsabilité ne se trouve pas déplacée de façon à incomber entièrement à celui qui assure le financement.

ii) Rapport du Groupe de travail sur le droit au développement

33. Le rapport du Groupe de travail sur sa première session (E/CN.4/1994/21 et Corr. 1) indique que les acteurs du droit au développement interagissent aux niveaux national, régional et international, et identifie, au niveau international, entre autres, les institutions financières internationales. Est également souligné, comme obstacle à la mise en oeuvre de la Déclaration sur le droit au développement, le fait que les principes qu'elle édicte sont rarement pris en considération dans les accords relatifs au remboursement de la dette extérieure et à l'ajustement structurel. Enfin, le Groupe de travail prend note des obstacles à la mise en oeuvre des droits économiques, sociaux et culturels tels qu'ils sont exposés dans le rapport final du Rapporteur spécial sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

34. Outre ces différents rapports, études et documents de travail, la Sous-Commission, par ses résolutions sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels (résolutions 1991/27, 1992/29) et la Commission des droits de l'homme dans ses résolutions intitulées "Effets des politiques d'ajustement économique consécutives à la dette extérieure sur la jouissance effective des droits de l'homme, en particulier pour l'application de la Déclaration sur le droit au développement" (résolutions 1992/9, 1993/12 et 1994/11), ont exprimé leur préoccupation quant aux effets négatifs des politiques d'ajustement structurel sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

2. Organes établis en application des instruments conventionnels des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme

a) Comité des droits économiques, sociaux et culturels

35. Tel que l'indique le Rapporteur spécial sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité s'est préoccupé du rôle des ajustements structurels dans les Etats parties au Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et, par conséquent, à la capacité de ces Etats de s'acquitter de leurs obligations internationales.

36. Dans son Observation générale No 2 (1990), adoptée à sa quatrième session en 1990 sur les mesures internationales d'assistance technique (art. 22 du Pacte), le Comité indique ce qui suit :

"Le Comité s'est préoccupé en particulier des incidences néfastes du fardeau de la dette et des mesures d'ajustement sur l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels dans un grand nombre de pays. S'il reconnaît que les programmes d'ajustement sont souvent inévitables ... il est convaincu qu'il est alors encore plus urgent d'intensifier les efforts visant à protéger les droits économiques, sociaux et culturels les plus élémentaires. Les Etats parties au Pacte, ainsi que

les institutions compétentes des Nations Unies, devraient donc veiller tout particulièrement à ce que des programmes de protection soient, dans toute la mesure possible, intégrés aux programmes et politiques destinés à encourager les ajustements. Une telle démarche, parfois appelée 'l'ajustement à visage humain' suppose que la protection des couches pauvres et vulnérables de la population devienne un objectif fondamental de l'ajustement économique. De même, les mesures prises au niveau international pour faire face à la crise de la dette devraient tenir pleinement compte de la nécessité de protéger les droits économiques, sociaux et culturels, notamment dans le cadre de la coopération internationale."

37. Egalement dans son Observation générale 2 consacrée aux mesures internationales d'assistance technique, le Comité a affirmé que les institutions financières internationales et les organismes de développement doivent :

"Eviter soigneusement d'appuyer des projets qui ... entraînent des expulsions ou déplacements massifs, sans mesures appropriées de protection et d'indemnisation... Il faudrait tout mettre en oeuvre, à chaque étape de l'exécution des projets de développement, pour que les droits énoncés dans le Pacte soient dûment pris en compte."

38. Le rapporteur spécial, M. Louis Joinet, a, par ailleurs, demandé au Comité, lors d'une séance de travail qui s'est tenue au cours de sa quarante-septième session, d'approfondir la réflexion en ce qui concerne l'impunité, l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels et leur violation grave.

b) Comité des droits de l'enfant

39. Dans le cadre de l'examen de rapports des Etats parties à la Convention relative aux droits de l'enfant et dans ses conclusions, le Comité des droits de l'enfant, à sa troisième session, a noté que les mesures d'ajustement structurel entravaient l'application des droits garantis par la Convention et avaient un effet préjudiciable sur les situations des enfants, en particulier de ceux qui appartiennent aux catégories à bas revenu et de ceux qui vivent dans les zones rurales. Il a saisi toutefois cette occasion de rappeler qu'en vertu de l'article 4 de la Convention, les Etats parties devaient appliquer la Convention dans toutes les limites des ressources dont ils disposaient (Rapport sur la troisième session, CRC/C/16, 2 mars 1992).

3. Organismes des Nations Unies et institutions spécialisées

40. Un certain nombre d'organismes des Nations Unies et d'institutions spécialisées ont communiqué des informations et observations sur les répercussions et les perspectives de la crise de la dette et des programmes d'ajustement pour la jouissance effective des droits économiques, sociaux et culturels des pays en développement, dans le cadre d'un rapport d'ensemble du Secrétaire général établi en application de la résolution 1993/12 de la Commission des droits de l'homme (E/CN.4/1994/17). Globalement, ces communications sont critiques sur ce sujet. Outre ce rapport, il peut être intéressant de se référer, à titre d'exemple et pour réflexion, au Rapport

mondial sur le développement humain 1992 du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ^{4/}, ainsi qu'à un récent rapport de l'UNICEF, dans la mesure où le premier a constitué une base de référence au Rapporteur spécial sur les droits économiques, sociaux et culturels et comporte des recommandations pertinentes, et où le second mesure le coût social des politiques des institutions financières internationales.

a) Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

41. Selon le Rapport mondial sur le développement humain 1992, le FMI et la Banque mondiale se seraient éloignés de leur mandat et n'auraient pu atteindre leurs objectifs. Ainsi, la politique du FMI aurait conduit à un ralentissement de la croissance économique et de surcroît, de 1986 à 1990, le FMI aurait virtuellement ponctionné les ressources des pays en voie de développement puisqu'il aurait bénéficié d'un transfert net s'élevant à 6,3 milliards de dollars par an. En conséquence, selon les auteurs du rapport, "le système actuel est inefficace et injuste". De même, la Banque mondiale n'aurait pas mis le solde des excédents mondiaux à la disposition des pays pauvres et aurait bénéficié d'un transfert en provenance des pays en voie de développement.

42. Le rapport de 1992 ainsi que celui de 1993 appellent donc à une réforme en profondeur du FMI et de la Banque mondiale. Outre un retour à leur mandat initial, accompagné d'innovations, il est proposé, entre autres, d'évaluer les projets et les programmes en tenant davantage compte d'autres facteurs qu'économiques et financiers et en particulier des incidences sur les personnes. Il est en outre suggéré un mode de développement participatif impliquant notamment une influence des pays en voie de développement sur le fonctionnement des institutions financières internationales.

b) Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)

43. Dans un rapport intitulé "Public Policy and Social Conditions", réalisé dans le cadre du programme MONEE (sigle anglais pour "Surveillance du passage vers l'économie de marché en Europe centrale et de l'Est") et présenté à Genève le 26 janvier 1994, l'UNICEF a mesuré le coût social des réformes économiques entreprises depuis cinq ans dans neuf pays de l'Est (Albanie, Bulgarie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Fédération de Russie, Slovaquie, Ukraine). Le représentant de l'UNICEF a critiqué les institutions occidentales telles que le FMI ou la Banque mondiale qui auraient conseillé les dirigeants politiques de ces pays sur la voie des réformes économiques sans prêter une attention suffisante à leurs conséquences sociales.

"Le bien-être des enfants a connu une détérioration sans précédent. Cela n'est pas bon, ni pour les enfants, ni pour leur pays, ni pour la démocratie, ni en définitive pour la paix", a déclaré le Directeur général de l'UNICEF, M. James Grant.

^{4/} Bien que ce rapport soit une publication du PNUD, il y est indiqué que les opinions exprimées ne sont pas nécessairement partagées par le PNUD.

44. Pour étudier les conséquences sociales des réformes conseillées par le FMI et la Banque mondiale, le Centre pour le développement de l'enfance, installé par l'UNICEF à Florence, Italie, a décidé de publier une étude tous les six mois.

B. Identification des points à approfondir

45. A la lumière des différentes observations et constatations des organes de défense des droits de l'homme, des organismes et institutions des Nations Unies à l'égard des institutions financières internationales, il apparaît d'une part que ces dernières jouent un rôle dans les processus de violation des droits économiques, sociaux et culturels, mais que, d'autre part, il ne s'agit pas d'une responsabilité exclusive.

46. Deux thèses sont en présence en ce qui concerne le rôle proprement dit des institutions financières internationales. Pour certains, toute prévention et protection des droits économiques, sociaux et culturels suppose une réforme approfondie de ces institutions; pour d'autres, l'adoption de certaines mesures de réforme au sein de ces dernières serait suffisante.

47. Il semble que la deuxième thèse soit, en l'état, la plus réaliste. Il est en conséquence proposé que soit étudiée l'opportunité d'intégrer à tous les stades d'activités du FMI et de la Banque mondiale, de l'élaboration à la mise en oeuvre de projets et programmes économiques, des critères relatifs aux droits de l'homme. Il s'agit donc de concilier à la fois une approche technique (financière et économique) et une approche propre aux droits de l'homme (humaine).

48. Il ne s'agirait pas de promouvoir les politiques dites de "conditionnalité", qui tendent à soumettre l'aide économique au respect des droits de l'homme et qui font l'objet de nombreuses réserves, notamment sous sa forme la plus radicale : l'embargo. Il s'agirait d'une "conditionnalité positive", liée à ce secteur d'activité en pleine expansion du Centre pour les droits de l'homme qu'est le programme des services consultatifs et de l'assistance technique. Lorsque les instances décisionnelles de la Banque mondiale arrêtent un programme d'aide pour un pays donné, une part adéquate devrait être affectée, le cas échéant, par redéploiement à l'intérieur de l'enveloppe à des actions de promotion et de protection des droits de l'homme (par exemple, formation des magistrats, policiers et gendarmes, modernisation de la justice et du système pénitentiaire, diffusion du droit humanitaire au sein des forces armées, action pédagogique en faveur des droits de l'homme, etc.). L'attribution de l'aide serait en quelque sorte suspendue à l'utilisation effective des crédits affectés à la promotion des droits de l'homme.

49. Dans cette optique, l'étude devrait en outre se pencher sur la nécessité de favoriser la participation, à ces activités et à leurs différentes étapes, des organes de défense des droits de l'homme et des principaux pays concernés, en particulier les pays faisant l'objet des politiques des institutions financières internationales, à savoir les pays en voie de développement. On examinera si cette mesure permettrait à ces participants de veiller à la prise en compte par le FMI et la Banque mondiale des situations économiques, sociales et culturelles spécifiques à chaque pays et militerait en faveur

de politiques propres à chacun. Il ne s'agirait donc pas d'appliquer une même théorie inspirant une seule politique (par exemple, politique d'ajustement structurel) destinée à une réalité multiple, mais au contraire d'élaborer et d'appliquer différentes politiques à différentes situations économiques, sociales et culturelles concrètes.

50. On examinera également l'opportunité de conduire systématiquement des évaluations, lors de l'élaboration et de la mise en oeuvre des projets et programmes économiques, en particulier eu égard à leurs incidences sur les droits économiques, sociaux et culturels, y compris au stade de leur suivi.

51. Le champ de l'analyse devra être pensé dans la mesure où, ainsi que cela a été souligné, les institutions financières internationales n'ont pas une responsabilité exclusive. En effet, la modification des économies et leur interdépendance croissante ont conduit à une diversification des acteurs et des responsabilités. Or, les Etats sont parmi les principaux protagonistes de la situation économique et sociale nationale et internationale, et à ce titre, sont également responsables à l'égard de droits économiques, sociaux et culturels. Du point de vue du droit international, tel que l'indique le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, dans le document A/CONF.157/PC/62/Add.5, s'il est souvent affirmé que les droits économiques, sociaux et culturels ne relèvent pas du domaine de la justice, il n'en demeure pas moins que l'exercice d'un grand nombre et sans doute l'ensemble de ces droits comporte au moins certains éléments qui, selon la législation et la pratique de certains Etats, peuvent déjà faire l'objet de décisions de justice. En outre, les individus ou groupes victimes de violations de leurs droits économiques, sociaux et culturels disposent de recours administratifs ou judiciaires.

52. Ainsi, en France, la Cour d'appel de Paris, par un arrêt du 17 septembre 1993, a considéré que 23 familles, dépourvues de logement et n'ayant jamais obtenu au fil des ans qu'une suite soit donnée à leurs demandes de logement auprès de l'Office d'HLM de la ville de Paris ou des villes de sa périphérie, avaient été contraintes par la nécessité à occuper des locaux abandonnés depuis plusieurs années. La Cour a indiqué que le droit au logement était inscrit dans plusieurs traités internationaux ratifiés par la France, en particulier le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (art. 11), et que l'article 7 de la loi du 31 mai 1990 disposait que la garantie de droit au logement constituait un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. La Cour a accordé aux appelants un délai de six mois afin de trouver un logement. Il est donc nécessaire de porter l'attention de l'opinion publique sur l'existence de ces recours et de veiller à ce que les Etats respectent leurs engagements à l'égard de la justice sociale et économique. Ce point devra être approfondi.

53. Au plan international, conformément aux dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les Etats parties sont tenus de garantir au minimum les droits fondamentaux de subsistance de chacun (Observations No 2 et 4 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels). Aussi sera-t-il recommandé d'encourager la ratification de cet instrument par les Etats qui ne l'ont pas encore fait. Quant à la question de la mise en oeuvre d'un protocole facultatif permettant aux personnes et groupes intéressés de soumettre au Comité des droits

économiques, sociaux et culturels des communications officielles sur des violations de ces droits, elle devrait faire l'objet d'un examen approfondi dans la mesure où, là encore, deux thèses s'opposent. La mise en oeuvre d'une telle procédure de plainte, bien que ne conférant pas de pouvoir juridictionnel au Comité, permettrait à tout le moins, et c'est une troisième thèse, le constat de certaines violations concrètes des droits économiques, sociaux et culturels, et la diffusion des observations du Comité à ce sujet auprès de l'opinion publique conduirait à une prise de conscience universelle des obligations des Etats et des institutions financières internationales quant au respect et à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. L'on peut noter que de tels protocoles existent déjà à l'UNESCO au sujet des articles 13 à 15 du Pacte; à l'OIT au sujet de l'article 8, dans la résolution 1503 (XLVIII) du Conseil économique et social et dans la Convention relative aux travailleurs migrants (résolution 45/158 de l'Assemblée générale, annexe).

54. Parmi l'ensemble des Etats, force est de reconnaître la responsabilité particulière des pays les plus riches dont les décisions économiques et politiques ont des répercussions sur l'économie mondiale et donc sur la situation économique des pays en voie de développement. Or, ce sont ces mêmes pays qui ont, en dernier ressort, l'essentiel du pouvoir de décision au sein des institutions financières internationales, organisations intergouvernementales. C'est pourquoi la question mise en avant par certaines organisations non gouvernementales d'engager des poursuites à l'encontre des hauts responsables du FMI et de la Banque mondiale, pose un double problème dans la mesure où, d'une part, ces derniers appliquent en dernière instance une politique arrêtée par les Etats membres; parce que, d'autre part, le droit pénal étant d'interprétation stricte, le principe de la personnalité des délits et des peines serait alors en cause.

55. Ainsi, tout en n'occultant aucunement la responsabilité de l'ensemble des Etats à l'égard de leur propre situation économique, sociale et culturelle, il est nécessaire d'agir au niveau de la prise de décision politique et économique des pays les plus riches afin de leur faire prendre conscience de la nécessité de concilier efficacité économique et respect des droits de l'homme. Outre l'action des organes de défense des droits de l'homme et des organismes et institutions des Nations Unies, la communauté des organisations non gouvernementales a un rôle décisif à jouer en appelant l'attention de la communauté internationale et spécialement des décideurs politiques sur les violations des droits économiques, sociaux et culturels et en agissant auprès des Etats et des organisations internationales pour la réalisation des réformes et l'adoption des mesures nécessaires.

III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

56. Il conviendra dans le rapport final d'approfondir les points forts de cette étude, à partir notamment des conclusions et recommandations suivantes :

1. Lutte contre la corruption

a) Meilleure identification des moyens de lutte contre la dimension transnationale de la corruption;

b) Elaboration d'instruments internationaux favorisant l'entraide internationale;

c) Etude comparative des législations, des jurisprudences et des institutions nationales destinées à la lutte contre la corruption en vue de formuler des recommandations;

d) Aide au développement des ONG spécialisées.

2. Rôle des institutions financières internationales

a) Etude juridique de la répartition entre les dirigeants et les Etats parties des éventuelles responsabilités;

b) Examen des possibilités offertes par la thèse de la "conditionnalité positive" lors de l'octroi de l'aide par les institutions financières internationales, notamment par la Banque mondiale.

3. L'embargo économique

Est-il compatible avec le principe dit de l'indivisibilité et de l'interdépendance des droits civils et politiques d'une part, le respect et la promotion des droits économiques et sociaux d'autre part, dans la mesure où l'embargo économique imposé comme condition du rétablissement des droits de l'homme peut avoir pour effet d'aggraver le non-respect des droits économiques et sociaux. Ceci non seulement d'un point de vue conjoncturel (durée de l'embargo) mais également au plan structurel (émergence de circuits mafieux dont la structuration est d'autant plus profonde que l'embargo perdure; ils demeurent incrustés dans le tissu institutionnel même après la levée de la mesure).

4. Protection conventionnelle des droits économiques, sociaux et culturels

a) Elaboration d'un protocole facultatif permettant de saisir le Comité des droits économiques, sociaux et culturels par voie de communications;

b) Examen approfondi des thèses opposées qui sont en présence qui permettrait peut être de dégager une voie médiane;

c) Contribution du Comité des droits économiques, sociaux et culturels à l'approfondissement de l'étude du lien entre l'impunité, l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels et leur violation grave.
