

Distr.
GENERALE

A/CONF.157/PC/89
26 avril 1993

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

CONFERENCE MONDIALE SUR LES DROITS DE L'HOMME
Comité préparatoire
Quatrième session
Genève, 19-30 avril 1993
Point 6 de l'ordre du jour provisoire

RAPPORT SUR LES AUTRES REUNIONS ET ACTIVITES

Lettre datée du 23 avril 1993, adressée au Secrétaire général
adjoint aux droits de l'homme par le Secrétaire général
du Commonwealth

Lorsque j'étais à Genève au début du mois dernier, je vous ai annoncé que le Secrétariat du Commonwealth espérait pouvoir présenter au Comité préparatoire à sa quatrième session, un document sur les diverses activités qu'il avait entreprises aux fins de la Conférence mondiale. J'ai donc le plaisir de vous faire parvenir ci-joint ce document que je vous serais reconnaissant de bien vouloir faire distribuer aux participants lors de la phase finale des préparatifs de la Conférence qui se tiendra à Vienne au mois de juin.

Le Secrétaire général

(Signé) : Emeka Anyaoka

LE SECRETARIAT DU COMMONWEALTH ET LA DEFENSE DES DROITS DE L'HOMME :
ACTIVITES EN COURS ET EN PROJET

A. INTRODUCTION

1. On se propose, dans le présent document, de passer en revue la manière dont le Secrétariat du Commonwealth */ s'efforce, dans le cadre des valeurs et des priorités de cette association, d'appuyer les efforts déployés à l'échelon mondial pour instaurer le respect de la démocratie et des droits de l'homme. Il a été tenu compte, dans son élaboration, des vues exprimées à deux réunions consultatives tenues, respectivement, à Londres, en février 1993, avec des représentants des Hautes Commissions du Commonwealth et des membres d'organisations non gouvernementales, et à Genève, en mars 1993, avec des représentants permanents et d'autres représentants des missions permanentes du Commonwealth, des fonctionnaires d'institutions spécialisées du système des Nations Unies ainsi que des membres d'associations professionnelles du Commonwealth et d'organisations non gouvernementales. La réunion de Londres avait pour objectif d'évaluer la façon dont le Commonwealth pourrait traduire sous forme de programmes pratiques les valeurs et priorités énoncées dans la Déclaration de Harare. La réunion de Genève représentait plus précisément une contribution du Commonwealth aux travaux préparatoires de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme.

B. LE CONTEXTE MONDIAL

2. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme va se réunir dans un contexte mondial qui est, à de nombreux égards, de bon augure pour les efforts actuellement réalisés en vue de renforcer l'efficacité des mécanismes des Nations Unies en matière de droits de l'homme et d'établir, à l'échelle mondiale, des conditions tendant à mieux faire comprendre et respecter ces droits. Des progrès considérables ont été accomplis pour renforcer le régime international des droits de l'homme depuis l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme en 1948 et l'entrée en vigueur des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme. La communauté internationale et les communautés nationales ont en outre pris conscience, à divers niveaux, de l'importance des droits de l'homme.

3. La promotion du respect des droits de l'homme est en fait devenue un des éléments essentiels du nouvel ordre du jour de la politique mondiale.

*/ Les 50 Etats membres du Commonwealth sont les suivants :
Antigua-et-Barbuda, Australie, Bahamas, Bangladesh, Barbade, Belize, Botswana, Brunéi Darussalam, Canada, Chypre, Dominique, Gambie, Ghana, Grenade, Guyane, Iles Salomon, Inde, Jamaïque, Kenya, Kiribati, Lesotho, Malaisie, Malawi, Maldives, Malte, Maurice, Namibie, Nauru, Nigéria, Nouvelle-Zélande, Ouganda, Pakistan, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Royaume-Uni, Samoa-Occidentale, Sainte-Lucie, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-Grenadines, Seychelles, Sierra Leone, Singapour, Sri Lanka, Swaziland, Tanzanie, Tonga, Trinité-et-Tobago, Tuvalu, Vanuatu, Zambie, Zimbabwe.

A l'échelon international, les questions relatives aux droits de l'homme sont désormais un facteur clé dans les considérations de politique étrangère de nombreux pays, y compris les programmes d'aide. Elles ont amené, non sans controverse, plusieurs gouvernements et organismes donateurs à poser des conditions d'ordre politique fondées, entre autres, sur la situation des droits de l'homme dans les pays bénéficiaires. Les concepts de souveraineté nationale et de non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats font en conséquence actuellement l'objet d'une redéfinition.

4. Simultanément, on observe à l'échelon national une résurgence des aspirations populaires vers la démocratie et les libertés fondamentales, et l'abandon des coups d'Etat et des régimes militaires et la tendance, de nombreux Etats, passant d'un régime de monopartisme à une démocratie multipartite. Les organisations non gouvernementales et les groupes communautaires ont de plus en plus tendance à exprimer leurs préoccupations en matière de droits de l'homme et à faire campagne pour les droits fondamentaux de l'homme, en faveur non seulement des victimes de violations des droits de l'homme mais aussi des groupes défavorisés sur le plan politique et économique. Les associations féminines notamment déploient des efforts accrus pour obtenir la reconnaissance des droits des femmes en tant que droits de l'homme.

5. De tels bouleversements, intervenus en si peu de temps, ont provoqué de graves tensions et fait renaître des divergences ethniques et religieuses qui compromettent l'intégrité, voire la survie de certains Etats. Ces conflits ont bien souvent été à l'origine de violations systématiques des droits de l'homme, dont les principales victimes ont été les femmes et les enfants, qui sont de plus en plus exposés à des actes de violence. La pauvreté demeure en outre un problème essentiel dans le monde et, dans un tel contexte, le respect des droits fondamentaux de l'homme ne peut être pleinement réalisé. Les femmes à qui incombe la responsabilité de faire vivre leur famille sont particulièrement touchées du fait qu'elles ont plus difficilement accès aux ressources et aux services.

6. Malgré, cependant, la gravité croissante des problèmes de droits de l'homme, les systèmes internationaux et nationaux se sont avérés incapables d'assurer une protection efficace de ces droits dans tous leurs aspects. Nonobstant la prolifération des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et des organes correspondants, les mécanismes de surveillance et de mise en oeuvre doivent être encore renforcés. Ces instruments devraient être d'ailleurs révisés dans une certaine mesure pour alléger la charge trop lourde que constitue pour les Etats l'obligation de présenter des rapports. Nombre d'Etats sont actuellement en effet en retard dans la présentation de leurs rapports, principalement en raison de la pénurie de personnel spécialisé compétent, de sorte que le système des rapports n'a pas l'efficacité escomptée. Les divergences qui existent sur les problèmes et priorités dans ce domaine doivent être d'autre part surmontés. La mise au point d'une politique internationale cohérente en la matière suppose néanmoins un consensus sur l'application universelle des normes internationales relatives aux droits de l'homme à des sociétés et cultures diverses. De même, il importe de supprimer la distinction qui est faite traditionnellement entre les droits civils et

politiques, d'une part, et les droits économiques, sociaux et culturels, d'autre part, et de parvenir à un accord sur la question des droits des individus, des communautés et des Etats qui sont apparus eu égard au droit au développement.

7. Les forces favorables au respect des droits de l'homme à l'échelon mondial se font en revanche sentir plus que jamais, grâce notamment aux efforts déployés par toute sorte de groupes et d'organisations à différents échelons.

8. C'est dans un tel contexte qu'il convient d'envisager le rôle du Commonwealth dans la promotion des droits de l'homme à l'échelle mondiale. Par la promotion de ses valeurs fondamentales, telles que définies dans la Déclaration de Harare de 1991 (voir annexe A), le Commonwealth cherche à contribuer à la réalisation des objectifs que la communauté internationale s'est fixée dans le domaine des droits de l'homme. La Déclaration de Harare, de même que la Déclaration de principes du Commonwealth, adoptée à Singapour en 1971 (voir annexe B), énoncent des principes et des intentions ayant fait l'objet de consensus de la part de tous les chefs de gouvernements des pays du Commonwealth et accordant la priorité à la promotion de la démocratie, des droits de l'homme et d'un développement durable. En s'acquittant de son mandat, le Secrétariat du Commonwealth s'efforce de jouer un rôle promotionnel pragmatique, compte pleinement tenu des relations d'interdépendance qui existent entre le développement politique, économique et social.

C. LA PROMOTION DES VALEURS FONDAMENTALES DU COMMONWEALTH

La méthode de consensus du Commonwealth

9. Pour promouvoir ses valeurs fondamentales, le Commonwealth s'efforce d'utiliser une stratégie essentiellement fondée sur la méthode du consensus. Depuis sa création, il y a 43 ans, le Commonwealth a mis au point un mode de fonctionnement qui lui est propre reposant sur des liens historiques, des institutions analogues et une langue commune. Ses principaux atouts tiennent à un système de consultations informelles régulières, y compris au niveau le plus élevé, dans le cadre desquelles les décisions sont prises sur la base du consensus à un réseau de relations informelles entre groupes professionnels et organisations non gouvernementales à une approche favorisant la concertation, à une tendance marquée pour la coopération, non pas à sens unique mais sous la forme d'un réseau de contacts réguliers à des programmes pratiques axés sur les besoins recensés par les membres eux-mêmes et à une volonté d'encourager les échanges Sud-Sud de connaissances.

10. Lorsqu'ils examinent des questions susceptibles de prêter à controverse, les gouvernements des pays du Commonwealth s'efforcent en général de définir une base commune par un processus de consultation et d'en élargir ensuite la portée. Le Commonwealth reconnaît d'ailleurs l'importance du rôle que peuvent jouer à cet égard instances et organisations non gouvernementales et la nécessité de disposer de l'appui des communautés locales pour pouvoir élaborer et mettre en oeuvre des politiques et des programmes appropriés.

11. Cette approche a parfois été complétée par la désignation de petits groupes d'experts indépendants - à composition reflétant largement la diversité des pays du Commonwealth - qui ont permis de susciter des débats publics et gouvernementaux éclairés sur des questions spécifiques d'actualité.

12. L'approche consensuelle du Commonwealth a souvent permis, dans la pratique, de réduire au minimum les divergences et d'encourager un dialogue favorisant des échanges de vues francs et ouverts plutôt que de vagues déclarations générales, ouvrant fréquemment de cette manière la voie à un large accord sur des problèmes précis. Le Commonwealth contribue ainsi parfois à résoudre des problèmes politiques délicats.

Mise en oeuvre du mandat de Harare

13. En raison des dimensions politiques, économiques, sociales et culturelles que revêt la promotion de la démocratie et des droits de l'homme, le secrétariat du Commonwealth s'efforce d'adopter une approche intégrée pour s'acquitter de son mandat. Les activités de coopération en matière de développement entreprises au sein du Commonwealth dans des secteurs clés, de même que les stratégies du Commonwealth en vue de renforcer la concertation à l'échelon mondial dans la poursuite d'un développement durable, visent à concrétiser la promotion de ses valeurs fondamentales. Pour ce qui est en particulier de la démocratie et des droits de l'homme, le Secrétariat se concentre sur les activités dans lesquelles il se sent particulièrement capable d'obtenir des résultats. Ces activités sont notamment les suivantes :

i) Renforcement des capacités des institutions nationales

a) Depuis 1990, le Secrétariat du Commonwealth a intensifié à la demande des Etats membres ses efforts tendant à renforcer les capacités d'institutions clés comme les parlements, les commissions de service public, les commissions électorales, les instances judiciaires, les organes officiels de défense des droits de l'homme et les associations de défense des femmes, de même que d'autres organisations qui soutiennent la démocratie et la société civile et contribuent à promouvoir et à protéger les droits de l'homme. Lorsqu'il s'efforce de venir en aide aux Etats membres à cet égard, le Secrétariat prend soin de jouer un rôle consensuel d'appui en collaborant avec les secteurs pertinents des pays membres à l'élaboration de stratégies adaptées aux besoins locaux et appuyées sur le plan local. Cette assistance revêt essentiellement un caractère pratique et vise à favoriser la mise en place d'institutions et de mécanismes locaux oeuvrant de façon autonome.

b) Un exemple concret de l'assistance pratique offerte par le Commonwealth est la mise au point d'un système de surveillance des élections dont l'efficacité est désormais largement reconnue, et qui représente un élément important de la mise en place d'un système démocratique. Ayant eu l'occasion, depuis deux ans et demi de surveiller le déroulement de neuf élections nationales importantes, le Commonwealth souligne l'utilité de créer un environnement favorable au processus démocratique bien avant la date des élections. Un certain nombre d'éléments essentiels à cet égard ont été relevés, dont l'adoption d'une constitution prévoyant un gouvernement

représentatif et responsable; des dispositions législatives permettant d'assurer l'élaboration des listes électorales de manière appropriée; des procédures équitables en matière de désignation de candidats; des conditions assurant le déroulement du vote au scrutin secret; un accès adéquat des différentes parties aux médias publics; et des agents des partis politiques vigilants et bien formés, dont le travail doit être complété par des observateurs nationaux et internationaux. On s'accorde enfin et surtout à reconnaître que les structures démocratiques ne peuvent pas être imposées de l'extérieur mais doivent être créées sur le plan interne et qu'il convient de veiller au développement d'une culture démocratique endogène. Il s'agit là d'un processus complexe, dynamique et ardu.

c) Une autre contribution importante du Commonwealth à la consolidation du processus démocratique et des droits de l'homme par le biais de modifications institutionnelles concerne l'Afrique du Sud. Le Commonwealth participe depuis longtemps à la campagne contre l'apartheid, des sanctions dirigées contre le régime d'apartheid en Afrique du Sud jusqu'à la décision prise à Harare par les chefs de gouvernement du Commonwealth de favoriser, par toutes les mesures d'assistance pratique possibles, le processus de négociation en Afrique du Sud. Conformément à la résolution 772 du Conseil de sécurité de l'ONU d'août 1992, le Commonwealth a établi, en Afrique du Sud, un groupe d'observateurs, surveillant, en collaboration avec des observateurs de l'ONU, de l'OUA et de la Communauté européenne, la violence qui risque de compromettre l'instauration d'un gouvernement démocratique non racial en Afrique du Sud. Il soutient par ailleurs les efforts de divers groupes professionnels et autres, qui encouragent le dialogue sur la forme et les structures de la nouvelle Afrique du Sud.

d) La mise en place et le renforcement d'institutions nationales dans le domaine des droits de l'homme sont désormais considérés comme un aspect important des mécanismes nationaux de promotion et de protection des droits de l'homme. Le Secrétariat s'efforce de jouer un rôle de catalyseur à cet égard en stimulant les débats entre gouvernements et associations non gouvernementales sur les stratégies nationales en matière de droits de l'homme en vue de définir les structures et les mécanismes susceptibles de garantir efficacement la promotion et la protection des droits de l'homme. Le rôle potentiel des ONG et des organisations communautaires, en coopération avec les institutions nationales, est également examiné. Etant donné que plus de la moitié des membres du Commonwealth sont de petits pays, une attention spéciale est actuellement accordée aux besoins spécifiques de ces Etats dans le domaine des institutions.

ii) Promotion des échanges d'informations et de données d'expérience

a) Le Secrétariat du Commonwealth s'efforce de faciliter les échanges mutuellement constructifs d'idées, de données d'expérience et de connaissances, ainsi que la diffusion de matériels d'éducation sur les droits de l'homme, en vue de soutenir et de renforcer les efforts nationaux (y compris au niveau local et des communautés) et régionaux tendant à promouvoir la démocratie et les droits de l'homme. Il s'est efforcé d'y parvenir de diverses manières, notamment en envoyant des experts en matière

de droit constitutionnel et électoral auprès des nouvelles démocraties multipartites du Commonwealth, pour les aider à rédiger de nouveaux textes constitutionnels reposant sur des principes démocratiques et à créer des institutions et instaurer des pratiques indispensables au bon fonctionnement d'un système démocratique.

b) Egalement en vue de renforcer les systèmes démocratiques, le Secrétariat du Commonwealth a réuni de hauts fonctionnaires et des magistrats dans des pays membres pour étudier le moyen d'encourager le contrôle judiciaire des actes administratifs. Il en est résulté une série de principes directeurs applicables à un tel contrôle (Annexe C). Il est intéressant de noter que cette initiative a incité un gouvernement membre à annoncer une révision complète de sa législation en vue de faciliter les possibilités de recours devant les tribunaux ouvertes aux citoyens qui s'estiment lésés par des décisions administratives.

c) Le Secrétariat s'est en outre efforcé de faire appliquer à l'échelon national les normes internationales relatives aux droits de l'homme en organisant des colloques avec des magistrats supérieurs. Ces colloques ont eu des répercussions directes sur la jurisprudence dans plusieurs pays du Commonwealth et ailleurs. Des colloques de ce genre sont maintenant consacrés à l'application, à l'échelon national, de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

d) Dans le domaine des droits de l'homme, outre l'échange fructueux d'informations qu'il encourage sur des questions telles que le renforcement de la capacité des institutions, dont il a été question dans la section précédente, le Secrétariat se préoccupe en particulier des droits et des problèmes de survie des catégories vulnérables, et notamment des femmes chefs de famille ou qui font vivre leur famille, de la main-d'oeuvre enfantine, des enfants des rues, des travailleurs migrants, des réfugiés et des familles déplacées, ainsi que des communautés autochtones ou tribales. Il s'efforce d'apporter à ces groupes vulnérables l'assistance dont ils ont tant besoin en renforçant la collaboration entre les services qui s'occupent d'améliorer leur situation en diffusant des informations sur les moyens adéquats et efficaces de leur garantir la satisfaction de leurs besoins matériels et sociaux, et en mettant à leur disposition toutes sortes d'éléments et de techniques de formation.

e) Des échanges de vues entre pays du Commonwealth ont en outre porté, à la demande de pays membres, sur des questions préoccupantes dont la solution appelle la coopération régionale. Dans tous ces cas, le Secrétariat s'est efforcé de faire en sorte que les véritables préoccupations des communautés soient exprimées par l'intermédiaire d'organisations professionnelles et non gouvernementales. Ces efforts ont favorisé une meilleure compréhension des problèmes communs et, parfois, une coopération plus étroite entre les gouvernements et les milieux non gouvernementaux pour mettre au point les moyens de résoudre certains problèmes particuliers.

iii) Formation

a) Les programmes du Commonwealth mettent davantage l'accent, depuis quelques années, sur les activités d'éducation et de formation aux pratiques démocratiques et aux droits de l'homme, en vue de promouvoir des gouvernements justes et honnêtes et le développement du civisme. Une large gamme de matériels destinés aux activités d'éducation et de formation dans le domaine des droits de l'homme est en cours d'élaboration à l'intention des fonctionnaires, dont ceux des ministères des affaires étrangères, des services responsables de la condition féminine, du travail, des forces de police, des services pénitentiaires ainsi que des membres de la profession judiciaire. Les questions relatives aux droits de la femme sont particulièrement d'actualité et une documentation a été mise au point sur le problème des violences dont sont victimes les femmes et des sévices infligés aux enfants.

b) La formation des formateurs s'inscrit dans le cadre de ces activités d'éducation. Des programmes ont bénéficié du concours de ministères, d'organes parlementaires et électoraux, de syndicats, de médias, etc. Le secrétariat ne souhaite pas en effet mettre l'accent sur la formation directe mais jouer plutôt un rôle catalyseur en cherchant à faire reconnaître l'importance de cette formation dans le cadre d'ateliers pilotes et en s'assurant de la participation d'institutions clés des pays membres.

c) Le Secrétariat offre une formation spécialisée aux fonctionnaires chargés d'établir les rapports que les Etats se sont engagés à présenter en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ou d'instruments régionaux. Là encore, le Secrétariat applique sa stratégie éprouvée de réunir des praticiens expérimentés et des débutants dans un certain domaine, ce qui garantit généralement l'efficacité du processus d'apprentissage. Le manuel de formation du Commonwealth sur la manière d'établir les rapports relatifs à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes s'est avéré utile, et un manuel analogue est en cours d'élaboration pour la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

14. En résumé, le mandat de la Déclaration de Harare a renforcé l'engagement du Commonwealth de promouvoir ses valeurs fondamentales et lui a donné un nouvel élan, notamment en ce qui concerne la démocratie et les droits de l'homme. Fidèles à leur tradition, les gouvernements des 50 Etats membres du Commonwealth ont d'ailleurs défini par consensus les positions communes énoncées dans la Déclaration.

15. Pour donner effet à cet engagement commun, le Commonwealth continuera à mettre l'accent sur les domaines d'activité dans lesquels il peut intervenir de la manière la plus efficace. S'agissant ainsi de promouvoir la démocratie et les droits de l'homme, le Secrétariat du Commonwealth peut tirer parti de la vaste expérience dont il dispose pour continuer d'aider les gouvernements membres à établir et renforcer leurs institutions nationales. Le Secrétariat est également bien placé pour faciliter les échanges d'informations, d'idées et de données d'expériences ainsi que de formation spécialisée entre ses pays membres. Diverses instances du Commonwealth, allant des réunions biennales des

chefs de gouvernement à celles de ministres et de hauts fonctionnaires, ainsi que des ateliers et séminaires, offrent des possibilités constantes pour de tels échanges.

16. En participant aux préparatifs de la Conférence mondiale, le Commonwealth cherche à partager avec l'Organisation des Nations Unies et l'ensemble de la Communauté mondiale, son expérience de la promotion de la démocratie et des droits de l'homme en vue de contribuer à la réalisation d'objectifs communs.

ANNEXES

- A - Déclaration du Commonwealth adoptée à Harare (Zimbabwe, 1991)
- B - Déclaration de principes du Commonwealth (Singapour, 1971)
- C - Déclaration de Lusaka relative au contrôle des actes du gouvernement en vertu du principe de légalité (Zambie, 1972)

ANNEXE A

DECLARATION DU COMMONWEALTH ADOPTÉE A HARARE

Le Commonwealth a établi un plan d'action qui doit accompagner ses cinquante membres jusqu'au siècle prochain. Réunis à Harare en 1991 les chefs de gouvernement ont adopté la déclaration historique ci-après, qui comprend un protocole d'engagement en 10 points.

Pour faire face aux défis nouveaux, le Commonwealth tirera parti de ses forces et de son caractère uniques, enracinés dans la communauté d'idéaux, de traditions et de langue qui unit 1,4 milliard d'individus sur tous les continents et dans les principaux océans et dans sa capacité d'unir des membres aussi divers par un même objectif.

1. Les chefs de gouvernement des pays du Commonwealth, réunis à Harare, réaffirment leur confiance dans le Commonwealth, association volontaire d'Etats souverains indépendants, dont chacun est responsable de ses propres politiques et qui se concertent et coopèrent pour servir les intérêts de leurs peuples et la cause de la compréhension internationale et de la paix mondiale.

2. Le Commonwealth comprend des peuples de races et d'origines très diverses, représentatifs de tous les stades du développement économique et d'une grande diversité de cultures, de traditions et d'institutions.

3. Le Commonwealth doit sa force à cette diversité, tempérée par la communauté de langue et de culture et par l'héritage commun de l'état de droit. Il a pour tradition de chercher le consensus par la concertation et les échanges d'expérience. Il est particulièrement bien placé pour servir de modèle et de catalyseur à de nouvelles modalités d'amitié et de coopération universelles dans l'esprit de la Charte des Nations Unies.

4. Les membres du Commonwealth ont aussi en commun l'attachement à certains principes fondamentaux qui sont énoncés dans la déclaration de principe sur laquelle se sont entendus nos prédécesseurs à la réunion de Singapour en 1971. Ces principes ont résisté à l'épreuve du temps. Nous leur restons entièrement attachés, car aujourd'hui comme il y a 20 ans :

- Nous croyons que la paix et l'ordre internationaux, le développement économique mondial et l'état de droit dans les relations internationales sont essentiels à la sécurité et à la prospérité de l'humanité;
- Nous croyons à la liberté individuelle garantie par la loi, à l'égalité des droits de tous les citoyens, indépendamment du sexe, de la race, de la couleur, de la confession et de l'appartenance politique ainsi qu'au droit inaliénable de tout un chacun de participer par un processus libre et démocratique aux grands choix de société;

- Nous considérons que le préjugé racial et l'intolérance sont une maladie pernicieuse qui compromet les chances de développement sain et que la discrimination raciale est le mal absolu;
- Fermement attachés au principe de la dignité et de l'égalité de tous les êtres humains, nous nous opposons à toute forme d'oppression raciale;
- Nous reconnaissons l'importance et l'urgence du développement économique et social pour satisfaire les besoins élémentaires et répondre aux aspirations de la grande majorité des peuples du monde et nous nous employons à corriger progressivement les grandes inégalités de niveau de vie qui existent dans nos pays.

5. A Harare, nous nous sommes proposés d'appliquer ces principes à l'actualité, au moment où le Commonwealth se prépare à relever les défis des années 90 et du XXI^e siècle.

6. La planète n'est plus prise dans l'étau de la guerre froide. Dans bien des parties du monde, le totalitarisme cède la place à la démocratie et à la justice. La décolonisation est pratiquement achevée. Des réformes importantes sont pour le moins amorcées en Afrique du Sud. Tous ces changements, si heureux et réconfortants qu'ils soient, créent pour le monde et pour le Commonwealth de nouvelles tâches et de nouveaux défis.

7. Depuis 20 ans, plusieurs pays du Commonwealth se sont beaucoup développés sur le plan économique et social. On se rend compte que l'économie de marché et l'ouverture au commerce international et à l'investissement étranger peuvent stimuler le progrès économique et améliorer les niveaux de vie. Beaucoup de pays du Commonwealth sont pauvres et accablés par des problèmes inextricables : démographie galopante, pauvreté sans issue, dette écrasante, dégradation de l'environnement. Plus de la moitié des Etats du Commonwealth sont particulièrement vulnérables à cause de leur très petite taille.

8. Seul un développement rationnel et durable peut offrir à ces millions de déshérités des chances d'améliorer leur sort. Des apports de ressources publiques et privées du monde développé au monde en développement et des régimes nationaux et internationaux propices sont indispensables pour que cet objectif puisse être atteint. Le développement aidera à s'attaquer à toute une gamme de problèmes qui touchent toute la communauté mondiale tels que la dégradation de l'environnement, les migrations et les réfugiés, les maladies transmissibles, la production et le trafic des stupéfiants.

9. Ayant réaffirmé les principes du Commonwealth et examiné les problèmes et défis que doivent affronter le monde et le Commonwealth qui en fait partie, nous nous engageons au nom du Commonwealth et de nos pays à redoubler d'efforts, notamment dans les domaines suivants :

- Défense et promotion des valeurs politiques fondamentales du Commonwealth :

- Démocratie, procédures et institutions démocratiques adaptées aux situations nationales, état de droit, indépendance du pouvoir judiciaire, gouvernement juste et honnête;
- Droits fondamentaux, et notamment égalité des droits et des chances de tous les citoyens, indépendamment de la race, de la couleur, de la confession et de l'appartenance politique;
- Egalité des sexes, garantissant aux femmes le plein exercice de tous leurs droits;
- Poursuite des efforts pour obtenir la fin de l'apartheid et l'établissement en Afrique du Sud d'une société libre, démocratique, non raciale et prospère;
- Promotion du développement durable et réduction du paupérisme dans les pays du Commonwealth, grâce à :
 - Un cadre économique international stable et propice à la croissance;
 - Une gestion économique rationnelle laissant un rôle central aux forces du marché;
 - Des politiques et programmes démographiques efficaces;
 - Une gestion rationnelle du progrès technique;
 - La plus grande liberté du commerce multilatéral, dans des conditions loyales et équitables pour tous, compte tenu des besoins spéciaux des pays en développement;
 - Des apports adéquats de ressources des pays développés aux pays en développement et un allègement de la dette des pays en développement les plus nécessiteux;
 - La mise en valeur du capital humain, notamment par l'éducation, la formation, la santé, la culture, le sport et des programmes de renforcement de l'entraide familiale et communautaire, l'accent étant mis sur les besoins des femmes, des jeunes et des enfants;
 - Des programmes de coopération bilatérale et multilatérale efficaces et renforcés visant à améliorer les niveaux de vie;
- Répartition la plus large du fruit du développement, dans le contexte du respect des droits de l'homme;
- Protection de l'environnement, grâce à l'application des principes de développement durable énoncés à Langkawi;

- Lutte contre le trafic et l'usage des stupéfiants et contre les maladies transmissibles;
- Aide aux petits Etats du Commonwealth qui en ont besoin pour résoudre leurs problèmes spécifiques dans le domaine économique et dans celui de la sécurité;
- Appui à l'Organisation des Nations Unies et aux autres organisations internationales qui travaillent à l'échelle mondiale pour la paix, le désarmement et une limitation effective des armements et cherchent à promouvoir un consensus international sur les grands problèmes politiques, économiques et sociaux du monde.

10. Pour donner du poids à ces principes et les traduire dans la réalité, nous entendons améliorer et mieux cibler la coopération du Commonwealth dans ces domaines, notamment en renforçant la capacité de répondre aux demandes d'assistance émanant des membres et en consolidant la démocratie, la responsabilité de l'administration et l'état de droit.

11. Nous appelons toutes les institutions intergouvernementales du Commonwealth à relever ces défis. Nous nous engageons à les aider à mettre au point des programmes tirant parti de notre patrimoine historique, professionnel, culturel et linguistique commun pour compléter les activités des autres organisations internationales et régionales.

12. Nous invitons l'Association parlementaire du Commonwealth et les organisations non gouvernementales du Commonwealth à participer pleinement à la promotion de ces principes, dans un esprit de coopération et d'entraide.

13. Réaffirmant les principes du Commonwealth et nous engageant à nous en inspirer dans les politiques et les mesures que nous adopterons pour relever les défis des années 90 dans les domaines où nous estimons que le Commonwealth peut jouer un rôle irremplaçable, nous nous déclarons résolus à vivifier le Commonwealth et à le renforcer en tant qu'institution qui peut et doit améliorer et enrichir la vie non seulement de ses propres peuples mais de la grande communauté de peuples dont il fait partie.

ANNEXE B

DECLARATION DE PRINCIPES DU COMMONWEALTH

Lors de leur réunion à Singapour, en janvier 1971, les chefs de gouvernement des pays du Commonwealth ont arrêté un ensemble d'idéaux communs à tous les membres, qui offrent une base pour faire régner la paix, la compréhension et la bienveillance entre tous les peuples de l'humanité. Ces idéaux sont exprimés dans la déclaration de principes du Commonwealth.

Le Commonwealth des Nations est une association volontaire d'Etats souverains indépendants, dont chacun est responsable de ses propres politiques, qui se consultent et coopèrent pour promouvoir les intérêts communs de leurs peuples, la compréhension internationale et la paix dans le monde.

Les membres du Commonwealth représentent les six continents et les cinq océans, rassemblent des individus de races, de langues et de religions différentes et se trouvent à tous les stades du développement économique, allant des nations en développement pauvres aux nations industrialisées riches. Ils recouvrent une grande diversité de cultures, de traditions et d'institutions.

L'appartenance au Commonwealth est compatible avec la liberté des gouvernements membres de se déclarer non alignés ou d'appartenir à tout autre groupement, association ou alliance. Si divers qu'ils soient, tous les membres du Commonwealth ont certains principes en commun. C'est en cherchant à les faire triompher que le Commonwealth peut continuer à influencer la société internationale pour le bien de l'humanité.

Nous croyons que la paix et l'ordre internationaux sont essentiels à la sécurité et à la prospérité de l'humanité; nous soutenons donc les Nations Unies et cherchons à renforcer leur influence en faveur de la paix dans le monde et leur action visant à éliminer les causes de tension entre les nations.

Nous croyons à la liberté de l'individu, à l'égalité de droit de tous les citoyens indépendamment de leur race, de leur couleur, de leur croyance ou de leurs opinions politiques, et à leur droit inaliénable de participer, par des processus politiques libres et démocratiques, à l'édification de la société dans laquelle ils vivent. Nous luttons donc pour promouvoir dans chaque pays du Commonwealth ces institutions représentatives et les principes garantissant la liberté personnelle dans le cadre de la loi, qui sont notre patrimoine commun.

Nous reconnaissons que les préjugés raciaux sont un fléau dangereux qui menace le développement sain de l'humanité et que la discrimination raciale est un mal absolu de la société. Chacun de nous s'engage à combattre vigoureusement ce fléau à l'intérieur de ses frontières. Aucun pays

n'accordera aux régimes qui pratiquent la discrimination raciale une assistance qui lui semble contribuer directement à la poursuite ou au renforcement de cette politique pernicieuse.

Nous sommes opposés à toute forme de domination coloniale ou d'oppression raciale et nous sommes attachés au principe de la dignité et de l'égalité des êtres humains. Nous n'épargnerons donc aucun effort pour promouvoir l'égalité et la dignité des êtres humains partout dans le monde et pour faire triompher les principes de l'autodétermination et de l'absence de discrimination raciale.

Nous croyons que les vastes écarts de richesse qui séparent aujourd'hui différents groupes de l'humanité sont trop démesurés pour être tolérés. Ils sont de plus source de tensions dans le monde. Notre objectif est de les éliminer progressivement. Nous nous efforçons donc d'agir pour lutter contre la pauvreté, l'ignorance et la maladie, en relevant les niveaux de vie et en essayant d'instaurer une société internationale plus équitable.

A cette fin, nous cherchons à obtenir au plan international des échanges commerciaux aussi libres que possible, à des conditions justes et équitables pour tous, compte tenu des besoins particuliers des pays en développement, et à encourager des apports de ressources suffisants, de source publique et privée, aux pays en développement, dans un véritable esprit de partenariat, en instaurant à cette fin dans les pays en développement des conditions propices à un investissement et une croissance soutenus.

Nous croyons que la coopération internationale est essentielle pour éliminer les causes de guerre, promouvoir la tolérance, combattre l'injustice et garantir le développement entre les peuples du monde. Nous sommes convaincus que le Commonwealth est l'une des associations les plus efficaces pour atteindre ces objectifs.

En appliquant ces principes, les membres du Commonwealth ont la conviction qu'ils peuvent donner un exemple constructif d'un mode d'approche plurinational, vital pour la paix et le progrès dans le monde moderne. Leur association repose sur la consultation, la discussion et la coopération.

En rejetant la coercition en tant qu'instrument de politique, ils reconnaissent que la sécurité de chaque Etat membre qui doit être protégé de toute agression extérieure, est l'affaire de tous les membres. Le Commonwealth offre de nombreux moyens de poursuivre les échanges de connaissances et d'expérience sur des questions professionnelles, culturelles, économiques, juridiques et politiques entre les Etats membres.

Les membres du Commonwealth entendent promouvoir et développer ces relations, forts de la conviction que l'association plurinationale qu'ils ont créée peut faciliter la compréhension entre les hommes et entre les nations, contribuer à éliminer la discrimination fondée sur la race, la couleur ou la croyance, garantir et renforcer la liberté personnelle, contribuer à enrichir la vie de tous et exercer une influence puissante en faveur de la paix entre les nations.

ANNEXE C

DECLARATION DE LUSAKA RELATIVE AU CONTROLE DES ACTES
DU GOUVERNEMENT EN VERTU DU PRINCIPE DE LEGALITE

Les membres du Gouvernement de la République de Zambie, les représentants du pouvoir judiciaire et de la fonction publique, réunis à Lusaka le 15 octobre 1992 avec des membres des professions juridiques, des organes d'information et du public (voir plus bas pour de plus amples détails) ont adopté, à l'issue d'un atelier de trois jours organisé par le secrétariat du Commonwealth, la déclaration ci-après élaborée compte tenu des actes du séminaire :

Nous affirmons notre conviction qu'un pouvoir judiciaire indépendant, impartial et informé tient un rôle crucial pour assurer un gouvernement juste, honnête, ouvert et responsable, marque de la société démocratique garantie par la Constitution à notre peuple et que celui-ci est en droit d'attendre.

Nous sommes convaincus que la bonne pratique démocratique exige que les actes des gouvernements soient soumis au contrôle des tribunaux, à l'initiative des citoyens, de façon à garantir que les décisions prises et les pratiques administratives suivies soient conformes à tous égards avec la Constitution, avec d'autres lois et règlements applicables et avec la bonne pratique administrative - c'est-à-dire que les décisions administratives soient prises équitablement, raisonnablement et conformément à la loi. Pour l'élaboration de la jurisprudence dans ce domaine, les dispositions fondamentales de protection des droits de l'homme de la Constitution sont particulièrement importantes.

En garantissant le contrôle judiciaire des actes administratifs, la loi donne aux citoyens non seulement un moyen de demander réparation quand ils s'estiment lésés par un acte de l'administration mais aussi de promouvoir activement une bonne pratique administrative. Dans le domaine non judiciaire, la fonction d'Investigator-General joue également un rôle très important.

Les règles fondamentales du droit administratif imposent que l'action administrative soit limitée aux domaines autorisés par la loi, que les règles de la justice naturelle soient respectées, que chaque cas soit traité en fonction des circonstances de l'affaire et sans qu'interviennent des considérations extérieures, que les cas analogues soient traités de la même manière et que les personnes qui prennent les décisions n'aient aucun intérêt personnel ou autre dans l'affaire.

Les principes ci-après sont garants d'une bonne pratique administrative et, dans de nombreux cas, peuvent être rendus applicables par les tribunaux.

PRINCIPES DIRECTEURS

Quand elle exerce un pouvoir discrétionnaire, l'autorité administrative doit :

1. Ne s'occuper que des domaines pour lesquels le pouvoir lui a été conféré;
2. Agir sans préjugés et en toute objectivité et impartialité, en ne tenant compte que des facteurs intéressant l'affaire;
3. Observer le principe de l'égalité devant la loi en évitant toute discrimination injuste;
4. Maintenir l'équilibre entre tout effet négatif que sa décision peut avoir sur les droits, les libertés ou les intérêts des individus d'une part et l'objectif qu'elle poursuit d'autre part;
5. Rendre sa décision dans un délai raisonnable eu égard à la nature de la question en jeu;
6. Appliquer tous les règlements administratifs généraux d'une façon cohérente tout en tenant compte des circonstances particulières de chaque affaire.

Procédure

7. Possibilité de connaître les règlements : tout règlement administratif général qui régit l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire doit être rendu public ou communiqué (selon les modalités appropriées et dans la mesure nécessaire) à l'intéressé, à sa demande, avant ou après l'adoption de la décision le concernant;
8. Droit d'être entendu : pour tout acte administratif risquant de porter atteinte à ses droits, libertés ou intérêts, l'intéressé doit pouvoir faire valoir des faits et des arguments et, selon le cas, soumettre des preuves qui doivent être prises en considération par l'autorité administrative; le cas échéant l'intéressé doit être informé de ces droits en temps voulu et selon les modalités appropriées;
9. Accès à l'information : l'intéressé qui le demande doit être informé avant qu'une décision administrative soit prise et par les moyens appropriés de tous les éléments relatifs à l'adoption de cette décision;
10. Exposé des motifs : quand un acte administratif est de nature à porter atteinte aux droits, libertés ou intérêts d'un individu, celui-ci doit être informé des motifs sur lesquels repose cet acte soit par un exposé des motifs figurant dans la décision proprement dite, soit sur demande, par une communication séparée adressée à l'intéressé dans des délais raisonnables;

11. Indication des recours : la décision administrative signifiée par écrit qui porte atteinte aux droits, libertés ou intérêts d'un individu doit comporter une indication des recours spécifiques disponibles ainsi que des délais dans lesquels ils peuvent être formés.

Contrôle

12. Toute décision prise dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire doit être soumise au contrôle judiciaire d'un tribunal ou d'un autre organe compétent, sans préjudice de la possibilité de faire procéder à un contrôle préliminaire par une autorité administrative habilitée à se prononcer à la fois sur la légalité de la décision et sur le fond;
13. Dans le cas où la loi ne prévoit pas de délai pour rendre une décision dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, si l'autorité administrative ne rend pas sa décision dans des délais raisonnables, ce manquement doit pouvoir faire l'objet d'un contrôle par une autorité compétente;
14. Le tribunal ou tout autre organe indépendant qui contrôle l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire doit être habilité à obtenir les renseignements nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

Mise en oeuvre

15. Dans l'application des critères d'une administration juste et efficace, les intérêts légitimes des tiers et de l'ensemble de la population doivent être dûment pris en considération; toutefois, si ces critères obligent à modifier ces principes dans des cas particuliers ou dans des domaines précis de l'administration publique, tout doit être fait pour respecter les principes et pour garantir la plus grande équité possible.

Le droit administratif fournit à tous égards une base solide pour orienter les ministres d'Etat et les fonctionnaires dans l'exercice de leur charge. En respectant ces principes, le pouvoir judiciaire sert l'intérêt public, en fournissant des instructions pour l'administration future et en offrant des recours quand il le faut et quand les procédures n'ont pas été régulièrement observées. Il existe donc une tension créative entre les deux branches du pouvoir - le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire - qui va dans l'intérêt du public. S'il appartient au gouvernement de concevoir et d'exécuter les politiques, il appartient au pouvoir judiciaire de veiller à ce que ces politiques soient élaborées et mises en oeuvre dans le respect des critères fixés par la Constitution et la législation nationale et à faire respecter ses décisions dans ce domaine et dans d'autres.

Toutefois, le pouvoir judiciaire a un rôle plus large. Dans une démocratie, le peuple ne peut exercer son droit de vote que par intervalles et peut éliminer du pouvoir ceux qui ont trahi sa confiance et manqué aux responsabilités qui leur avaient été confiées. Au jour le jour, il appartient au pouvoir judiciaire ainsi qu'aux membres du corps législatif d'obliger le pouvoir exécutif à rendre compte, selon le principe de l'état de droit et de

veiller (au nom du peuple) à ce que le gouvernement soit exercé dans le respect de la Constitution et de la loi. Cette responsabilité comporte la nécessité de garantir la protection légale aux minorités et aux intérêts des minorités, car même si le gouvernement est choisi par la majorité il doit, dans une démocratie, diriger pour tous.

Pour que ces procédures fonctionnent correctement, il est essentiel que :

- Le pouvoir exécutif garantisse que les hauts fonctionnaires jouissent de la sécurité de leur charge, aient pleinement connaissance de leur responsabilité d'assurer une bonne pratique administrative, soient encouragés à s'acquitter dûment de leurs fonctions et connaissent bien aussi le rôle du pouvoir judiciaire;
- Les hauts fonctionnaires veillent à ce que leur personnel reçoive la formation et les conseils voulus en ce qui concerne la bonne pratique administrative et les règles fondamentales du droit administratif de façon à permettre la meilleure pratique administrative possible et à garantir que les occasions pour les citoyens de se sentir lésés soient limitées au minimum;
- Le pouvoir judiciaire ait l'expérience du contrôle judiciaire des actes administratifs (ce qui peut exiger la création d'une chambre de la High Court composée de magistrats spécialistes) et ait à sa disposition des documents juridiques à jour, notamment des rapports de droit zambien établis rapidement;
- Les professions juridiques soient en mesure, grâce à une bonne formation universitaire et à des programmes de formation juridique continue, de s'acquitter de leur propre fonction vitale consistant à préparer les affaires qui doivent être examinées par les tribunaux;
- Le grand public soit informé - et tenu informé - de ses droits et des recours offerts par la loi en cas d'actes administratifs arbitraires, discriminatoires ou injustes imputables au gouvernement et que le bénéfice de l'assistance judiciaire lui soit garanti;
- Les procédures juridiques prévues pour le contrôle judiciaire des actes administratifs soient revues puis révisées régulièrement de façon à satisfaire aux attentes de la société zambienne et à refléter les pratiques du Commonwealth les plus élevées.

Nous avons la conviction que la mise en oeuvre effective du programme d'action ci-dessus permettra d'améliorer la qualité de l'administration et de la maintenir en permanence à un haut niveau, dans l'intérêt de tous les citoyens qui en ressentiront les bienfaits dans leur vie quotidienne. Nous nous engageons donc solennellement à exécuter ce programme d'action et exhortons quiconque peut avoir un rôle à jouer à faire de même. Notre peuple y a droit.

Lusaka
Zambie
15 octobre 1992
