

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



Distr.
GENERALE

E/CN.4/1984/12
12 janvier 1984

Original : ANGLAIS/FRANCAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Quarantième session
Point 8 de l'ordre du jour provisoire

QUESTION DE LA JOUISSANCE EFFECTIVE, DANS TOUS LES PAYS, DES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS PROCLAMES PAR LA DECLARATION UNIVERSELLE DES DROITS DE L'HOMME ET PAR LE PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, ET ETUDE DES PROBLEMES PARTICULIERS QUE RENCONTRENT LES PAYS EN DEVELOPPEMENT DANS LEURS EFFORTS TENDANT A LA REALISATION DES DROITS DE L'HOMME, ET NOTAMMENT :

- a) PROBLEMES RELATIFS AU DROIT A UN NIVEAU DE VIE SUFFISANT;
- b) EFFETS QUE L'ORDRE ECONOMIQUE INTERNATIONAL INJUSTE EXISTANT ACTUELLEMENT EXERCE SUR L'ECONOMIE DES PAYS EN DEVELOPPEMENT, ET OBSTACLE QUE CELA CONSTITUE POUR LA MISE EN OEUVRE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES FONDAMENTALES;
- c) LE DROIT A LA PARTICIPATION POPULAIRE SOUS SES DIVERSES FORMES EN TANT QUE FACTEUR IMPORTANT DU DEVELOPPEMENT ET DE LA REALISATION DES DROITS DE L'HOMME

Etude sur le droit à la participation populaire sous ses diverses formes
en tant que facteur important de la pleine réalisation de
tous les droits de l'homme

Rapport préliminaire du Secrétaire général

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
I. Introduction	1 - 5	1
II. Résumé des points de vue des Etats sur l'étude	6 - 16	3
III. Aperçu des travaux consacrés par les organismes des Nations Unies et par d'autres organismes à la question de la participation populaire	17 - 52	6
IV. Schéma provisoire de l'étude finale	53 - 63	14
Annexe : Résumé des observations reçues des gouvernements comme suite à la résolution 1983/31 du Conseil économique et social		

I. INTRODUCTION

A. Mandat

1. Dans sa résolution 1983/14, du 22 février 1983, la Commission des droits de l'homme a pris acte avec satisfaction du rapport concernant le Séminaire international sur la participation populaire qui s'est tenu à Ljubljana (Yougoslavie) du 17 au 25 mai 1982 (A/37/442), et elle a recommandé au Conseil économique et social d'adopter un projet de résolution qui a par la suite effectivement été adopté par le Conseil le 27 mai 1983, en tant que résolution 1983/31. La présente étude préliminaire est présentée conformément à cette résolution, dans laquelle le Conseil priait le Secrétaire général d'effectuer une étude analytique complète sur le droit à la participation populaire sous diverses formes en tant que facteur important de la pleine réalisation de tous les droits de l'homme, et de présenter une étude préliminaire à la Commission des droits de l'homme à sa quarantième session et l'étude finale à sa quarante et unième session. Le Conseil priait en outre le Secrétaire général de tenir compte, pour cette étude, des travaux sur le principe et la pratique de la participation populaire qui avaient été faits par les organes de l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées et d'autres organismes compétents du système, ainsi que des vues exprimées à la trente-neuvième session de la Commission des droits de l'homme et des vues, notamment sur les exemples nationaux pertinents, qui pourraient être présentées par les gouvernements en application de la résolution 37/55 de l'Assemblée générale et de la résolution 1983/31 du Conseil économique et social.

2. On rappellera que, dans sa résolution 37/55, du 3 décembre 1982, l'Assemblée générale a pris acte avec satisfaction du rapport concernant le Séminaire international sur la participation populaire (A/37/442); a invité les Etats Membres à prendre les recommandations du Séminaire en considération dans leurs politiques et programmes de développement, compte tenu des conditions économiques et sociales qui leur étaient propres; a demandé aux organes et organismes du système des Nations Unies de promouvoir, selon qu'il convenait, la participation populaire à l'exécution de leurs programmes dans la mesure et sous la forme compatibles avec la nature de leurs travaux; et a prié le Secrétaire général de transmettre le rapport du Séminaire, pour examen, aux Etats Membres et aux organismes appropriés des Nations Unies. L'Assemblée a également prié la Commission des droits de l'homme d'examiner, à sa trente-neuvième session, la question de la participation populaire sous ses diverses formes en tant que facteur important de développement et de la réalisation des droits de l'homme, compte tenu, entre autres, des résultats des délibérations du Séminaire, tels qu'ils étaient exposés dans le rapport du Secrétaire général, et de soumettre à l'Assemblée générale, par l'intermédiaire du Conseil économique et social, des suggestions appropriées en vue d'une réalisation plus complète des droits de l'homme; et elle a prié le Secrétaire général d'établir un rapport intérimaire d'ensemble sur l'application de cette résolution, en tenant compte des suggestions faites à la Commission des droits de l'homme, et de présenter son rapport à l'Assemblée générale lors de sa trente-huitième session. Le rapport que le Secrétaire général était prié d'établir aux termes de la résolution 37/55 figure dans les documents A/38/338 et Add.1 à 4.

B. Sources d'information

3. Conformément à la résolution 1983/31 du Conseil économique et social, le Secrétaire général, dans une note verbale datée du 25 août 1983, a demandé à tous les Etats Membres de soumettre leurs observations et commentaires sur cette résolution. A cet égard, le Secrétaire général a indiqué qu'il serait automatiquement tenu compte pour la préparation de l'étude, de tous les renseignements qui lui avaient été communiqués par les Etats sur l'application de la résolution 37/55 de l'Assemblée générale et qu'en conséquence, ces renseignements n'avaient pas à être répétés dans leur réponse à la note verbale du 25 août 1983. Le 3 août 1983, le Sous-Secrétaire général chargé du Centre pour les droits de l'homme a envoyé aux organes de l'Organisation des Nations Unies, aux institutions spécialisées et à d'autres organismes compétents une lettre rédigée en termes analogues.

4. Au 20 décembre 1983, des réponses sur le fond, résumées dans la présente étude préliminaire, avaient été envoyées par les instances suivantes, en application de la résolution 1983/31 du Conseil :

a) Gouvernements :

Finlande, Pays-Bas, Saint-Siège et Yougoslavie.

b) Organes de l'Organisation des Nations Unies, institutions spécialisées et autres organismes compétents :

Centre des Nations Unies pour le développement social et les affaires humanitaires, Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat), Commission des Communautés européennes, Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, Commission économique pour l'Amérique latine, Fonds des Nations Unies pour l'enfance, Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population, Fonds international de développement agricole, Organisation des Etats américains, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture et Organisation mondiale de la santé.

5. En dehors de ces réponses, les principales sources d'information utilisées pour l'établissement du présent rapport préliminaire sont des études établies par ou pour différents organismes des Nations Unies, des études faites par des organisations intergouvernementales régionales et des ouvrages et articles de spécialistes faisant autorité dans le domaine considéré. Le rapport final sera présenté à la Commission des droits de l'homme à sa quarante et unième session.

II. RESUME DES POINTS DE VUE DES ETATS SUR L'ETUDE

6. L'analyse qui suit est un bref résumé des vues exprimées au cours des débats de la trente-septième session de l'Assemblée générale et de la trente-neuvième session de la Commission des droits de l'homme sur la question de la participation populaire, ainsi que des commentaires et observations envoyés au Secrétaire général par les gouvernements au sujet de la résolution 37/55 de l'Assemblée générale 1/ et de la résolution 1983/31 du Conseil économique et social 2/. Cette analyse tient compte également des conclusions adoptées par le Séminaire international sur la participation populaire (A/37/442).

1. Théorie et pratique de la participation populaire

7. L'une des principales conclusions du Séminaire international sur la participation populaire (ci-après dénommé "le Séminaire"), conclusion qui a été confirmée par les réponses des Etats, a été que pratiquement tous les Etats se sont donné pour objectif, du moins en principe, de promouvoir la participation populaire au processus de développement. Souvent des programmes spécifiques ont été lancés pour des secteurs ou des groupes de population déterminés (A/37/442, par. 58). De même, l'importance de la participation populaire en tant que moyen de promouvoir la réalisation de tous les droits de l'homme a été largement reconnue 3/.

8. Cependant, il n'existe pas de définition universellement acceptée de la notion de participation populaire. On a fait valoir que ces difficultés de définition s'expliquaient par la diversité des besoins, des expériences, des tendances et des conditions historiques rencontrés dans les différents pays (E/CN.4/1983/SR.18, par. 22). L'expérience de différents pays en matière de promotion de la participation populaire peut, cependant, aider à mieux cerner les conditions requises pour sa réalisation effective (E/CN.4/1983/SR.17, par. 68 et 69; et A/38/338 et Add.1 à 4, passim). On a également souligné que chaque Etat était en droit de déterminer les institutions et les politiques de participation populaire les mieux adaptées aux conditions qui règnent sur son territoire et à sa dynamique sociopolitique (E/CN.4/1983/SR.18, par. 20) et qu'il était contre-indiqué d'imposer à cet égard des modèles étrangers (E/CN.4/1983/SR.17, par. 45).

9. D'une manière générale, on a fait ressortir que la participation populaire pouvait prendre des formes très différentes selon les sociétés, depuis une stratégie de mobilisation des ressources humaines nationales au profit du développement jusqu'à un transfert de pouvoirs au peuple par le biais de sa participation aux décisions concernant son bien-être et son rôle dans la société (E/CN.4/1983/SR.18, par. 22). Parmi les mesures qui permettent de promouvoir la participation populaire, on a cité notamment : l'adaptation des structures juridiques et judiciaires, la création de coopératives et de syndicats, la restructuration des institutions socio-économiques et politiques existantes et de l'administration publique, la promotion de l'autonomie individuelle et collective, la création d'associations bénévoles et d'organismes consultatifs de spécialistes, la réalisation d'études comparatives et l'échange de données d'expérience (A/37/442). Au cours des débats de la trente-neuvième session de la Commission des droits de l'homme, on a fait observer que la participation populaire est appropriée

1/ Ces réponses ont été reproduites dans les documents A/38/338 et Add.1 à 4. Des exemplaires de ces documents seront mis à la disposition des membres de la Commission pour l'examen du présent rapport.

2/ Les observations reçues des gouvernements conformément à la résolution 1983/31 du Conseil économique et social sont résumées à l'annexe 1 de la présente étude.

3/ A/38/338, par. 5; A/C.3/37/SR.28, par. 60.

dans la formulation des politiques de développement, dans le processus d'adoption des décisions en général, dans la mise en oeuvre et l'exécution des programmes de développement, et dans le partage équitable des avantages du développement (E/CN.4/1983/SR.17 à 20).

10. Dans les observations qu'ils ont communiquées au Secrétaire général, les Etats ont souligné, entre autres choses, l'importance des éléments suivants : la décentralisation du processus d'adoption des décisions (A/38/338, par. 14, et E/CN.4/1984/12, annexe, par. 21); le renforcement des pouvoirs des autorités locales (A/38/338/Add.1, par. 25); le respect du droit d'autodétermination (A/38/338/Add.2, p. 2); la promotion de l'autonomie locale 4/; les principes de "l'autogestion" socialiste 5/; et la consultation et l'intéressement d'organismes non gouvernementaux de toute nature pour l'élaboration des lois et règlements et pour les activités de planification et de développement en général 6/.

2. Lien entre la participation populaire et le respect des droits de l'homme

11. Au cours des débats de la trente-neuvième session de la Commission des droits de l'homme, il a été déclaré que la participation populaire était un facteur fondamental pour la jouissance de bon nombre des droits énoncés dans la Charte internationale des droits de l'homme (E/CN.4/1983/SR.17, par. 50). Dans les réponses envoyées par les gouvernements, il a été fait référence à différentes dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme, notamment à son article 21, paragraphe 3, qui dispose que "la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics", ainsi qu'à des dispositions analogues figurant dans des constitutions et lois fondamentales nationales.

12. Au sujet des rapports entre la participation populaire et la jouissance des droits civils et politiques, sur lesquels on a insisté, on a fait valoir qu'il ne pouvait y avoir de participation authentique sans liberté d'expression, et que le développement est retardé lorsque font défaut la liberté d'expression, l'esprit d'innovation, la coopération volontaire et la promotion des associations autonomes (A/C.3/37/SR.28, par. 60). La liberté d'expression et d'information et le droit de prendre part à la gestion des affaires publiques sont eux aussi des éléments importants pour la réalisation effective de la participation populaire (E/CN.4/1983/SR.18, par. 37, et E/CN.4/1983/SR.20, par. 61). L'accent a aussi été mis sur le droit des personnes économiquement défavorisées de s'organiser pour sauvegarder et promouvoir leurs intérêts (E/CN.4/1983/SR.17, par. 77 et 78). Il a aussi été déclaré que là où la volonté du peuple n'est pas respectée en tant que fondement de l'autorité des pouvoirs publics, le progrès social reste limité, quels que soient les apports idéologiques et l'importance des ressources financières (A/C.3/37/SR.28, par. 45).

13. De même, bon nombre de pays ont insisté sur le lien existant entre la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels et la participation populaire au niveau de l'adoption des décisions et des processus de mise en application correspondants. Dans certains pays, les politiques et programmes de développement rural visent à promouvoir la participation de la population par l'encouragement des associations de producteurs

4/ A/38/338/Add.3, par. 4; et réponse de la Yougoslavie en date du 30 novembre 1983, p. 3 du texte anglais.

5/ E/CN.4/1984/12, annexe, par. 34 à 45.

6/ A/38/338, par. 9 à 12; A/38/338/Add.1, par. 8 à 10, 12 à 20; A/38/338/Add.2, p. 16; A/38/338/Add.3, par. 5 et 6; et E/CN.4/1984/12, annexe, par. 15 à 20.

et des coopératives et organisations paysannes (A/38/338/Add.1, par. 40, et A/38/338/Add.2, p. 20). Ces organisations peuvent aider à mobiliser les ressources locales, à mieux définir les besoins de la population et à coordonner les activités de développement (A/38/338, par. 21 à 24) ainsi qu'à promouvoir l'autosuffisance et encourager les gens à résoudre par eux-mêmes leurs problèmes (A/38/338/Add.1, par. 48). On a également fait valoir que la réalisation du droit à la santé passait par l'information et l'éducation sanitaires de la population, l'organisation de soins de santé primaires proches de la population et l'établissement de centres de santé à caractère préventif (A/38/338/Add.2, p. 13 à 15). En outre, on a souligné que la création de comités sanitaires locaux et d'organismes bénévoles permettrait d'oeuvrer plus facilement en faveur des groupes sociaux défavorisés (A/38/338/Add.1, par. 65 et 66).

14. L'importance de la participation des travailleurs à la gestion a été soulignée par un certain nombre de gouvernements ^{7/}. Toutefois, l'opinion a été émise également que l'on avait jusqu'ici accordé à cette question plus d'importance qu'elle n'en méritait dans le contexte des discussions sur la participation populaire (E/CN.4/1984/12, annexe, par. 1 et 2).

3. La participation populaire en tant que droit de l'homme

15. Aux termes de la Proclamation de Téhéran, "il faut que les lois de chaque pays accordent à chaque citoyen ... le droit de participer à la vie politique, économique, culturelle et sociale de son pays" ^{8/}. Dans sa résolution 1983/31, dans laquelle il demandait la réalisation de la présente étude, le Conseil économique et social parle du "droit à la participation populaire". Toutefois, au moment où cette résolution a été adoptée, l'opinion a été exprimée également que l'existence d'un droit à cet égard n'avait pas encore été établie et que la formulation qui apparaissait dans la résolution était donc prématurée et préjugait de l'avenir (E/1983/SR.15, p. 6).

16. Selon un autre avis, le droit à la participation est un droit de l'homme et, sous certains aspects, il figure déjà en tant que tel dans des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Toutefois, selon ce point de vue, ce droit ne peut être entièrement formulé par déduction à partir des normes existantes du droit positif, et une analyse plus approfondie est donc nécessaire (E/CN.4/1984/12, annexe, par. 59 et 60). Il a aussi été déclaré que compte tenu de l'ampleur et de la complexité de la notion de participation populaire, les travaux futurs devraient porter essentiellement sur des sujets plus strictement délimités pouvant être traités de façon approfondie (A/38/338/Add.1, par. 52).

^{7/} A/38/338/Add.1, par. 51; A/38/338/Add.2, p. 4 à 6 et 7 à 13 du texte anglais; A/38/338/Add.3, par. 5; et A/38/338/Add.4, par. 7 à 9.

^{8/} Droits de l'homme : Recueil d'instruments internationaux (Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.83.XIV.1), p. 19, par. 5.

III. APERCU DES TRAVAUX CONSACRES PAR LES ORGANISMES DES NATIONS UNIES
ET PAR D'AUTRES ORGANISMES A LA QUESTION DE LA PARTICIPATION
POPULAIRE

17. Pour qu'il soit tenu pleinement compte, dans l'étude finale, des travaux consacrés au domaine considéré par les autres organismes des Nations Unies - sans pour autant en reproduire inutilement les résultats - le Conseil économique et social a, dans sa résolution 1983/31, prié le Secrétaire général "de tenir compte [entre autres choses] des travaux sur le principe et la pratique de la participation populaire qui ont été faits par les organes de l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées et d'autres organismes compétents du système". Mention peut être faite à ce sujet des observations qui ont été communiquées par ces derniers en application de la résolution 37/55 de l'Assemblée générale et qui ont été reproduites dans les documents A/38/338 et Add.1 et 2.

18. En outre, le Secrétaire général a reçu des observations formulées par divers organes de l'Organisation des Nations Unies et par d'autres organismes à propos de la présente étude. Elles figurent dans les archives du Secrétariat et peuvent être consultées sur demande. Un résumé en est donné ci-après.

A. Observations émanant de divers organes de l'Organisation des Nations Unies

CENTRE POUR LE DEVELOPPEMENT SOCIAL ET LES AFFAIRES HUMANITAIRES

[Original : anglais]

[26 septembre 1983]

19. Le Centre pour le développement social et les affaires humanitaires a joint à sa réponse un document de son secrétariat sur la participation communautaire à la planification sociale en milieu urbain; ce document avait été rédigé pour la réunion d'un groupe d'experts sur la participation populaire à la planification locale en vue de l'intégration sociale dans les zones urbaines, qui s'est tenue à Vienne du 7 au 11 novembre 1983.

COMMISSION ECONOMIQUE ET SOCIALE POUR L'ASIE ET LE PACIFIQUE

[Original : anglais]

[22 août 1983]

20. La CESAP a joint à sa réponse une série de documents établis par elle au sujet du principe et de la pratique de la participation populaire.

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AMERIQUE LATINE

[Original : anglais]

[25 octobre 1983]

21. La CEPAL s'est référée dans sa réponse à des renseignements qu'elle avait précédemment fournis au Secrétaire général en application de la résolution 37/55 de l'Assemblée générale (reproduits dans le document A/38/338, par. 36 à 40) et y a également joint un certain nombre d'études qu'elle a réalisées au sujet de différents pays considérés séparément.

CENTRE DES NATIONS UNIES POUR LES ETABLISSEMENTS HUMAINS

[Original : anglais]

[31 octobre 1983]

22. Le droit qu'ont les êtres humains de participer directement à l'élaboration des politiques et des programmes qui intéressent leur vie quotidienne a été expressément reconnu à Habitat : Conférence des Nations Unies sur les établissements humains, qui s'est tenue à Vancouver (Canada) du 31 mai au .. juin 1976. La Déclaration adoptée à l'issue des délibérations de cette Conférence énonce le principe suivant :

"Toutes les personnes ont le droit et le devoir de participer individuellement et collectivement à l'élaboration et à l'exécution des politiques et des programmes qui intéressent les établissements humains où elles vivent."
(paragraphe 13 des Principes généraux).

Le Plan d'action qui accompagnait la Déclaration contient la recommandation suivante :

"La participation populaire doit constituer un élément indispensable des établissements humains, en particulier aux stades de la planification, de la formulation, de l'exécution et de l'administration des stratégies; elle doit influencer sur les administrations publiques à tous les niveaux lors de la prise de décisions, afin de favoriser le développement politique, social et économique des établissements humains." (Recommandation E.1)

23. En conséquence, la promotion de la participation populaire aux programmes de développement et d'amélioration des établissements humains constitue pour le Centre une priorité.

FONDS DES NATIONS UNIES POUR LES ACTIVITES EN MATIERE
DE POPULATION

[Original : anglais]

[28 octobre 1983]

24. La notion de participation populaire tient une grande place dans chaque secteur et chaque type d'activité dont il est question dans le Plan d'action mondial sur la population 9/.

25. C'est au paragraphe 71 du Plan d'action mondial sur la population que l'on trouve la formulation la plus brève du rôle essentiel que joue la participation populaire dans le succès des politiques relatives à la population et au développement, envisagé sous l'angle des activités opérationnelles du FNUAP :

"En vue d'atteindre les objectifs inscrits au présent Plan d'action et d'appliquer efficacement les principes d'action qui y sont recommandés, il convient de prendre des mesures tendant à améliorer notre connaissance

9/ Rapport de la Conférence mondiale des Nations Unies sur la population, 1974 (Publication des Nations Unies, numéro de vente F.75.XIII.3), chap. I.

des problèmes démographiques et de leurs diverses ramifications, à faciliter la mise au point des politiques démographiques et à obtenir que tous les intéressés coopèrent et participent à la formulation et à l'application de ces politiques."

Participation populaire et programmes de planification de la famille

26. Dans la mesure où les programmes de planification de la famille s'intéressent aux décisions des individus et des couples qui concernent leur comportement du point de vue de la fécondité, la participation populaire est reconnue par le FNUAP comme un aspect indispensable de ces programmes. La participation des individus et de la collectivité à l'élaboration et à l'exécution des programmes de planification de la famille est recherchée non seulement comme une fin en soi et comme un élément important des aspects de la planification de la famille qui concernent les droits de l'homme, mais aussi comme une condition essentielle de la réussite des programmes.

Participation populaire à l'information, à l'éducation et à la communication

27. Pour que les gens puissent prendre librement des décisions rationnelles touchant à la population et au développement, ils doivent absolument posséder des informations précises, fournies en temps opportun et sous une forme assimilable en ce qui concerne les possibilités qui s'offrent à eux. L'appui donné par le FNUAP aux activités d'éducation et de communication vise précisément à constituer les bases rationnelles sur lesquelles reposera le choix entre les diverses possibilités.

Participation populaire en ce qui concerne le rôle et la place des femmes dans les activités en matière de population et de développement

28. La plupart des activités en matière de population qui reçoivent l'appui du FNUAP intéressent les femmes et, si l'on y veille, elles peuvent aussi leur être bénéfiques. Cependant, pour que les femmes retirent le maximum de profit de ces activités, des efforts doivent être faits expressément dans ce sens, et la participation et l'intégration des femmes doivent être préparées à tous les niveaux et à toutes les étapes de l'élaboration et de l'exécution des projets.

29. En décembre 1976, le FNUAP a énoncé des principes directeurs relatifs à l'élaboration des programmes, à la formulation des projets, à leur exécution et à leur évaluation. Ces principes intéressent le rôle et la place des femmes dans les activités en matière de population et de développement. Le but était de faire en sorte que les femmes ne soient pas seulement les destinataires des services, mais qu'elles participent activement aux activités en matière de population et qu'il soit pleinement tenu compte de leurs besoins propres dans l'élaboration, la réalisation et l'évaluation de tous les programmes et de tous les projets du FNUAP.

FONDS DES NATIONS UNIES POUR L'ENFANCE

[Original : anglais]

[24 octobre 1983]

30. Le FISE a joint à sa réponse un exemplaire d'un document sur la participation populaire des hommes et des femmes au profit des enfants ainsi qu'un numéro de la revue intitulée Les carnets de l'enfance (No 59/60, 1982) consacré à la participation communautaire, ses problèmes actuels et ses enseignements.

B. Observations émanant d'organismes du système des Nations Unies

FONDS INTERNATIONAL DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE

[Original : anglais]

[9 septembre 1983]

Introduction

31. Les participants à la Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural, qui s'est tenue à Rome en juillet 1979, ont fait remarquer que les stratégies de développement rural ne peuvent être pleinement efficaces que si les populations rurales locales, en particulier les moins favorisées, sont fortement motivées et sont organisées pour participer activement à la conception et à l'élaboration des politiques et des programmes ainsi qu'à la mise en place des institutions administratives, sociales et économiques - y compris les coopératives et les autres types d'organisations volontaires - devant participer à l'exécution et à l'évaluation de ces politiques et programmes.

32. En sa qualité d'institution de financement dans le cadre du système des Nations Unies, le FIDA accorde aux pays en développement à des conditions favorables, des prêts à long terme pour des projets intéressant l'agriculture et le développement rural. Ses objectifs sont d'accroître la production alimentaire, d'améliorer la nutrition et de réduire la misère des populations rurales dans les pays en développement membres du FIDA qui disposent de faibles revenus.

33. La politique et les critères de prêt appliqués par le FIDA exigent que ses projets soient conçus de façon à contribuer au maximum à la réalisation des objectifs susmentionnés tout en offrant proportionnellement des avantages plus grands aux couches les plus démunies de la population, c'est-à-dire aux petits exploitants agricoles et à ceux qui n'ont pas de terres. C'est pourquoi le FIDA attache une grande importance à une participation efficace de la population pauvre des campagnes, élément fondamental de la réalisation et de la réussite des activités de développement rural et agricole qui s'adressent aux plus démunis. Une participation efficace exige que les intéressés prennent part activement aux décisions concernant le choix, l'élaboration, la réalisation, le suivi et l'évaluation des projets et, surtout, le partage des avantages obtenus.

Objectifs du développement faisant appel à la participation

34. Qu'il s'agisse de ses politiques, de ses programmes ou de ses projets, le FIDA a pleinement conscience de l'importance de la participation populaire au développement rural. Il est résolu à favoriser la participation populaire à l'adoption des décisions intéressant le processus de développement, grâce à l'intégration de l'action des bénéficiaires potentiels dans différentes phases du cycle des projets et à la répartition équitable des avantages résultant des projets qu'il finance. Au FIDA, la participation populaire est considérée comme un objectif essentiel du développement et, partant, comme un critère important pour évaluer l'impact et les avantages d'un projet ou d'un programme de développement.

Contraintes externes et internes

35. Dans le cadre des efforts visant à promouvoir la participation, il est important d'analyser et de comprendre les principales contraintes qui, inévitablement, entravent ces efforts. Les contraintes extérieures découlent, entre autres choses, de la répartition inégale des terres, de l'absence ou de l'insuffisance des politiques nationales et des moyens financiers, ainsi que de l'isolement et de l'éloignement relatifs des pauvres des campagnes. Les contraintes internes s'expliquent souvent par les défaillances des dirigeants locaux et par le fait que le rôle des organisations locales dans le développement rural est trop limité.

36. Il est clair que les activités de développement profitent principalement à ceux qui ont largement accès aux terres et aux autres ressources. Lorsque la répartition est très inégale, ce qui est fréquent, ce sont ceux qui disposent des revenus les plus élevés qui tirent le plus grand bénéfice de ces activités, y compris des programmes destinés à combattre la misère. Les groupes défavorisés en tirent peu de profit et peuvent même voir leur situation économique et sociale se dégrader. Dans certains cas, l'adoption de réformes agraires appropriées permettra probablement des améliorations sensibles, mais il reste que dans la plupart des pays en développement, il y a largement place pour des projets conçus exclusivement au profit des plus déshérités.

37. Les obstacles internes à la participation rurale sont moins redoutables, mais ils sont tout aussi importants sur le plan pratique. La plupart du temps, on peut les faire disparaître en renforçant les collectivités locales, en décentralisant certaines institutions qui ont pour mission d'apporter un appui aux activités de développement; enfin en fournissant une aide spéciale aux collectivités locales pour leur permettre d'instituer, et de consolider des programmes d'éducation et de formation en faveur des groupes défavorisés, qui seront ainsi mieux à même de participer aux activités de développement.

38. Dans les pays où des réformes agraires peuvent être entreprises, les possibilités de promouvoir la participation rurale sont particulièrement encourageantes. Ainsi, il est souvent possible de regrouper les bénéficiaires potentiels dans des organisations chargées de répartir les crédits et les apports, et de faire en sorte que ces organisations puissent effectivement mobiliser les ressources supplémentaires qui sont nécessaires pour améliorer et utiliser les terres nouvellement acquises par elles.

39. Un objectif fondamental devrait être d'encourager la formation d'organisations qui fourniraient divers services dans les domaines économique, social et culturel et favoriseraient l'autosuffisance au niveau communautaire. De son côté, la possibilité de participer à l'élaboration, à la réalisation et à l'évaluation des projets de développement fournira aux éléments les plus pauvres de la population rurale des raisons supplémentaires de participer au développement.

40. L'ampleur et la nature des politiques et des mesures prises pour vaincre ces contraintes et pour promouvoir la participation varient d'un pays à l'autre et dépendent principalement de la situation socio-économique propre à chaque cas. Dans les pays où la politique gouvernementale favorise l'évolution des structures de participation, les possibilités offertes aux initiatives locales se trouvent élargies. L'appui et les encouragements que des organismes de développement de l'extérieur apportent à de telles initiatives peuvent aussi être très utiles.

Efforts du FIDA pour encourager la participation populaire

41. Compte tenu de sa politique et de ses critères en matière de prêt, le FIDA s'efforce de prendre en considération les activités visant à encourager la participation rurale, notamment :

- celles qui ont pour origine des initiatives prises dans les zones rurales pour répondre aux besoins ressentis;
- celles qui dénotent un effort des gouvernements pour aider les ruraux à s'organiser et à exécuter eux-mêmes des programmes axés sur leur développement social et économique;
- celles qui offrent aux plus déshérités la possibilité d'accéder aux instances de décision et d'influer sur les décisions lorsqu'il s'agit de la préparation, de la conception, de la réalisation, du suivi et de l'évaluation des projets.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'EDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE

[Original : français]

[6 octobre 1983]

42. Dans ses diverses recommandations et résolutions, l'UNESCO a mis l'accent sur l'importance, d'une part du développement endogène, et d'autre part de la participation des populations au développement. En outre selon les textes normatifs de l'UNESCO, la participation est considérée comme une exigence pour l'action du développement dans le cadre d'"un droit au développement intégral de tout être humain, droit impliquant un accès en pleine égalité aux moyens de progrès et d'épanouissement collectif et individuel dans un climat qui respecte les valeurs de civilisation et les cultures nationales et universelles" (Article 3 de la Déclaration sur la race et les préjugés raciaux).

43. Ces orientations se reflètent dans les activités des différents secteurs de programme relevant des domaines de compétence de l'Organisation et en particulier en matière d'éducation, de culture, de communication et des sciences sociales et de leurs applications.

ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTE

[Original : anglais]

[12 octobre 1983]

44. La participation communautaire ou la participation populaire au développement sanitaire est un facteur clé de la Stratégie mondiale de la santé pour tous d'ici l'an 2000 de l'OMS, qui repose sur l'approche des soins de santé primaires et a été adoptée en 1981 par l'Assemblée mondiale de la santé.

45. La participation communautaire au développement sanitaire est un processus en vertu duquel une collaboration est établie entre le gouvernement et les communautés locales pour la planification, l'exercice et la mise à profit d'activités dans le secteur sanitaire afin de parvenir à une autonomie locale accrue et à une maîtrise sociale de l'infrastructure et de la technologie sanitaires. Par participation communautaire, on entend que la population, qui a le droit comme le devoir de contribuer à résoudre ses propres problèmes de santé, se voit investie d'une plus large part de responsabilité pour évaluer ses besoins en matière de santé, mobiliser des ressources locales, suggérer de nouvelles solutions, et aussi créer et soutenir les organismes locaux nécessaires à la réalisation de ces efforts.

46. L'autonomie locale accrue et la maîtrise sociale de l'infrastructure et de la technologie sanitaires sont les pierres angulaires de la participation communautaire au développement du secteur sanitaire. Bien que la responsabilité première de la santé de la population incombe au gouvernement, elle devrait être partagée avec les communautés dans un souci d'autonomie, assorti d'une coordination appropriée avec les services d'appui du gouvernement dans le secteur de la santé.

47. La plupart des programmes de l'OMS, et tous les bureaux régionaux, envisagent la participation communautaire comme un élément essentiel des activités. Dans le cadre d'une collaboration technique avec les pays, ils encouragent l'élaboration de plans opérationnels concernant la participation communautaire, l'exécution de ces plans et l'évaluation de la participation communautaire aux soins de santé primaires. Au niveau national, les activités visent à supprimer les contraintes politiques qui empêchent la participation communautaire de devenir partie intégrante de la politique des soins de santé primaires et à réorienter progressivement les systèmes de santé vers des soins de santé primaires reposant sur la participation communautaire. Au niveau intermédiaire du système de santé, les activités visent à mieux faire comprendre le caractère de la participation communautaire au personnel des services de santé, afin qu'il apporte son plein appui technique au processus de décision intéressant la communauté et à d'autres activités communautaires. L'essentiel des activités dans lesquelles intervient la participation communautaire se situe au niveau local, où l'accent est mis sur l'action visant à motiver et à mobiliser l'ensemble de la communauté en vue de ce qui est attendu de celle-ci : évaluer elle-même ses besoins en matière de santé, élaborer des plans et adopter des décisions concernant des secteurs de la santé dans lesquels elle souhaite intervenir, mener des activités liées aux soins de santé primaires et faire en sorte que les prestations soient équitablement réparties.

48. Dans le cadre de ses activités, l'OMS :

- rassemble et diffuse des renseignements sur des systèmes et des expériences de participation communautaire aux soins de santé primaires;
- coopère avec les gouvernements à la création d'organismes permanents de développement gérés par la communauté, notamment pour les services assurés dans les régions rurales et les zones urbaines défavorisées;
- encourage le développement d'activités programmées qui soient de nature à renforcer la gestion communautaire, et collabore à ce développement;
- coopère avec les pays pour renforcer les organismes chargés de la formation, notamment de celle des agents de santé communautaires et des agents bénévoles de village;
- met au point des méthodes pour favoriser et mettre en place des mécanismes de participation communautaire;
- collabore avec d'autres organismes pour promouvoir les activités qui favorisent le processus de participation communautaire.

49. Il est prévu que la promotion, à l'échelle mondiale, de la participation communautaire contribuera à l'élaboration de plans nationaux visant à encourager cette participation; cela devrait déboucher sur le déploiement à grande échelle de mécanismes fonctionnels de participation communautaire aux soins de santé primaires en vue du développement sanitaire équilibré des pays.

C. Observations émanant d'organisations intergouvernementales régionales

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

[Original : français]

[11 novembre 1983]

50. Même si la réalisation des droits de l'homme n'est pas la finalité directe des traités ayant institué la Communauté européenne, celle-ci, par ses diverses activités notamment sociales, destinées à promouvoir le bien-être des hommes en général et de certaines catégories sociales en particulier, participe de manière implicite mais active à la protection des droits fondamentaux. C'est ainsi, par exemple, que des mesures spécifiques ont été prises pour la protection des droits des femmes; d'autres mesures tendent à garantir aux travailleurs migrants les mêmes droits que ceux reconnus aux travailleurs nationaux.

51. De son côté la Cour de Justice des Communautés européennes, qui assure le respect du droit communautaire, veille aussi à la protection des droits fondamentaux.

ORGANISATION DES ÉTATS AMÉRICAINS

[Original : anglais]

[25 octobre 1983]

52. Dans sa réponse, la Commission interaméricaine des droits de l'homme de l'Organisation des États américains (OEA) a communiqué le texte des passages relatifs à la participation politique figurant dans les rapports qu'elle a établis récemment sur les différents pays.

IV. SCHEMA PROVISOIRE DE L'ETUDE FINALE

53. On trouvera ci-après un aperçu de quelques-unes des principales questions qui seront traitées dans l'étude finale qui sera présentée à la Commission des droits de l'homme à sa quarante et unième session. Ce schéma, présenté sous une forme descriptive, n'est ni complet ni définitif. Outre les questions évoquées ci-dessous, l'étude finale tiendra aussi compte des observations et des vues que les Etats ont communiquées au Secrétaire général à propos de l'étude, ainsi que des observations formulées au cours des discussions à la Commission des droits de l'homme et à l'Assemblée générale. On se propose de diviser l'étude en trois parties.

Première partie. Théorie et pratique de la participation populaire : aperçu général

54. On trouvera tout d'abord dans l'étude finale un examen des différentes définitions de la participation populaire, formulées par diverses autorités nationales ou internationales et divers auteurs, l'étude s'attachant ensuite à mettre en évidence certains des principaux éléments qu'il conviendrait d'inclure éventuellement dans une définition universelle de la participation populaire. A cet égard, il est opportun de rappeler la résolution 1929 (LVIII) du Conseil économique et social, dans laquelle le Conseil a recommandé que la participation populaire devienne un élément fondamental de la politique suivie. Cette résolution autorise une application large de la notion de participation populaire, compte tenu du système politique et socio-économique de chaque pays.

55. L'étude finale mettra dûment l'accent sur le caractère multidimensionnel du concept, dont les dimensions politiques devront retenir autant l'attention que les dimensions économiques, sociales, culturelles et juridiques. Il sera ainsi tenu pleinement compte, dans l'examen de la notion de participation populaire, du principe de l'interdépendance et de l'indivisibilité des droits de l'homme.

56. En ce qui concerne la pratique effective de la participation populaire, par rapport à ses aspects théoriques, l'étude finale examinera les principales formes de participation populaire établies au niveau national, compte tenu des normes ou recommandations internationales pertinentes. A cet égard, on s'appuiera entre autres choses, dans l'étude, sur les observations et les renseignements émanant des gouvernements ainsi que d'autres sources qui exposent les activités menées dans divers pays.

57. Dans la première partie de l'étude, on prendra aussi dûment en considération le rôle de la participation populaire dans le processus de développement. Des déclarations et des résolutions nombreuses et diverses, adoptées par différents organes des Nations Unies, ont réaffirmé l'importance fondamentale de la participation populaire dans le développement. Il est désormais largement reconnu que, pour que la participation soit efficace, elle doit être instituée à tous les niveaux de l'adoption des décisions et intervenir à divers stades du processus de développement, depuis la détermination des objectifs généraux et la planification des programmes jusqu'à l'exécution et à l'évaluation de ces derniers 10/.

10/ Ibid., p. 8.

Deuxième partie. Lien entre la participation populaire et la promotion des droits de l'homme

58. Dans cette partie de l'étude finale, l'attention se portera d'abord sur le lien entre d'une part la participation populaire et d'autre part le droit à l'autodétermination et le droit au développement. Les liens entre l'autodétermination et la participation populaire ont déjà été largement évoqués dans le cadre de la décolonisation 11/. Ce ne sont pas seulement les dimensions politiques du droit d'autodétermination qui seront considérées, mais aussi ses dimensions économiques, sociales et culturelles.

59. Le lien entre le droit au développement et la participation populaire a déjà été souligné dans les deux rapports du Secrétaire général concernant le droit au développement 12/. Le Groupe de travail d'experts gouvernementaux sur le droit au développement, créé par la Commission des droits de l'homme, a également relevé l'importance de la participation populaire pour l'exercice effectif du droit au développement 13/.

60. L'attention se portera également sur le lien entre la participation populaire et l'exercice des droits de l'homme par certains groupes tels que les minorités, les populations autochtones, ainsi que les populations rurales.

61. On examinera aussi dans l'étude finale le lien entre la participation populaire et divers droits de l'homme spécifiques. Par exemple, on s'efforcera de déterminer l'intérêt que présente la participation populaire pour ce qui est de promouvoir et faciliter l'exercice de droits proclamés dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, tels que le droit à la liberté de pensée et le droit à la liberté d'expression, le droit à la liberté de l'information, la liberté d'association et le droit de prendre part à la direction des affaires publiques. Une analyse parallèle portera sur l'importance que revêt la participation populaire pour ce qui est de promouvoir et faciliter l'exercice de droits proclamés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, tels que le droit au travail (y compris la participation des travailleurs à la gestion), le droit à un niveau de vie suffisant, y compris les divers éléments qui entrent dans ce niveau de vie, le droit à l'éducation et le droit de participer à la vie culturelle.

Troisième partie. La participation populaire considérée comme un droit de l'homme

62. Les deux parties précédentes de l'étude finale auront permis de montrer que l'exercice complet et durable de tous les droits de l'homme exige que soient données aux individus de larges possibilités pour ce qui est de participer à

11/ Aureliu Cristescu, Le droit à l'autodétermination : développement historique et actuel sur la base des instruments des Nations Unies (Publication des Nations Unies, numéro de vente F.80.XIV.3); et Héctor Gros Espiell, Le droit à l'autodétermination : Application des résolutions de l'Organisation des Nations Unies (Publication des Nations Unies, numéro de vente F.79.XIV.5).

12/ E/CN.4/1334, par. 230 à 253, et E/CN.4/1488, par. 96 à 109.

13/ E/CN.4/1489, par. 28 et 29.

l'élaboration et à l'application des décisions pouvant déterminer ou modifier les conditions mêmes de leur existence 14/. Toutefois, au cours de l'examen concernant l'importance fondamentale du lien entre la participation populaire et l'exercice complet de tous les droits de l'homme, on s'attachera également à déterminer, dans l'étude finale, si la participation populaire, et le droit à la participation populaire, peuvent être considérés comme un droit de l'homme spécifique. L'attention se portera, entre autres questions, sur les suivantes : déterminer s'il existe déjà ou non un "droit" à la participation populaire; si le fondement conceptuel d'un tel droit est satisfaisant; si l'on peut dire qu'un tel droit est en train de se faire jour dans la communauté internationale; dans l'affirmative, quel en serait le contenu; et quelle serait sa place dans le système que constituent actuellement les droits de l'homme 15/.

63. Pour examiner ces questions et d'autres sujets connexes, on considérera à la fois les dispositions pertinentes des législations nationales et celles des instruments internationaux et régionaux pertinents. En se fondant sur un examen de ces sources, on s'efforcera d'identifier les principaux éléments des relations entre la participation populaire et les droits de l'homme.

14/ E/CN.4/1488, par. 98.

15/ Voir, pour un examen d'ensemble de ces questions, Peter Jambrek, "Participation as a human rights (sic) and as a means for exercise of human rights", document de l'UNESCO SS-82/WS/54 (décembre 1982); et Guy Kouassigan, "Le droit de participation aux affaires publiques", Revue sénégalaise de droit, décembre 1977, No 22, p. 121 à 126.

ANNEXE

RESUME DES OBSERVATIONS RECUES DES GOUVERNEMENTS COMME SUITE
A LA RESOLUTION 1983/31 DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

FINLANDE

[Original : anglais]

[26 octobre 1983]

1. Le Gouvernement finlandais estime que la participation populaire est un élément important de la promotion du développement et de la pleine réalisation des droits de l'homme.
2. Le concept de participation populaire a été examiné à l'Assemblée générale sur la base du rapport du Séminaire international organisé à Ljubljana en 1982 et ultérieurement considéré à la Commission des droits de l'homme et au Conseil économique et social. La Finlande juge opportun que le Conseil, dans sa résolution 1983/31, ait préconisé une étude analytique globale portant sur le concept extrêmement complexe de participation populaire, et elle apprécie les efforts qui ont été faits pour parvenir à une définition complète et précise de ce concept.
3. Toutefois, le Gouvernement finlandais est d'avis que l'on a jusqu'ici trop fortement mis l'accent sur la participation des travailleurs à la gestion dans le domaine économique et, plus généralement, sur leur participation au développement économique et social. La Finlande souhaiterait, en conséquence, que l'on élargisse le débat sur la question de la participation populaire afin d'y inclure également la participation à d'autres aspects de la vie sociale, tels que la vie politique et publique, les moyens d'information, les syndicats, les églises et d'autres organisations sociales.

SAINT-SIEGE

[Original : français]

[3 novembre 1983]

4. L'Eglise catholique a toujours enseigné que chaque personne, créée à l'image de Dieu, doit jouir de tous les droits humains qui découlent de sa dignité et qui sont des droits personnels et sociaux.
5. Le Saint-Siège reconnaît dans la participation de chaque membre de la société à la vie publique, un droit découlant directement de sa dignité. Le magistère suprême de l'Eglise catholique s'est exprimé dans ce sens à plusieurs reprises.
6. En se limitant aux deux dernières décennies, on peut rappeler tout d'abord l'enseignement de l'encyclique Pacem in terris (11 avril 1963) : "Que les citoyens puissent prendre une part active à la vie publique, c'est là un droit inhérent à leur dignité de personnes..." (II:AAS 55, [1963], p. 278). Dans la même encyclique, sous le titre "Devoir de participer à la vie publique", le Pape Jean XXIII invite les catholiques "... à participer activement à la gestion des affaires publiques et ... à promouvoir le bien commun de toute la famille humaine, ainsi que de leur propre pays" (V: ibid., p. 296).

7. Le Concile Vatican II, dans la constitution pastorale Gaudium et spes (7 décembre 1965), applique aussi cette notion de participation aux nouveaux sujets collectifs émergents : les peuples en voie de développement. "Les nations en voie de développement, comme celles qui furent récemment promues à l'indépendance, veulent participer aux bienfaits de la civilisation moderne tant au plan économique qu'au plan politique, et jouer librement leur rôle sur la scène du monde... Pour la première fois dans l'histoire, l'humanité entière n'hésite plus à penser que les bienfaits de la civilisation peuvent et doivent réellement s'étendre à tous les peuples" (n. 9,2).

8. Dans le magistère de l'Eglise catholique, la participation effective à tous les niveaux de la vie publique et sociale se fonde sur le respect des droits des personnes. La constitution Gaudium et spes s'exprime très clairement à ce sujet : "La garantie des droits de la personne est en effet une condition indispensable pour que les citoyens, individuellement ou en groupe, puissent participer activement à la vie et à la gestion des affaires publiques" (n. 73,1). Dans le même document, les évêques du monde entier, réunis à Rome pour le Concile Vatican II, ont souligné la nécessité de trouver les formes les plus adéquates pour assurer cette participation : "Il est pleinement conforme à la nature de l'homme que l'on trouve des structures politico-juridiques qui offrent sans cesse davantage à tous les citoyens, sans aucune discrimination, la possibilité effective de prendre librement et activement part tant à l'établissement des fondements juridiques de la communauté politique qu'à la gestion des affaires publiques, à la détermination du champ d'action et des buts des différents organes, et à l'élection des gouvernements" (n. 75,1).

9. Le Pape Paul VI, après avoir signalé le danger d'une explosion de violence lorsqu'on interdit aux populations de participer à la vie sociale et politique (cf. encyclique Populorum progressio, 26 mars 1967, n. 31), met en relief l'aspiration de l'homme à la participation dans toute la société et dans le monde entier, en face des injustices et des défis actuels (cf. ibid. nn. 33-42).

10. Le Pape Jean-Paul II se réfère également à la notion de participation dans son encyclique Redemptor hominis (4 mars 1979), pour insister sur l'exigence pour celle-ci d'être à la base du pouvoir de l'Etat : "Le sens fondamental de l'Etat comme communauté politique consiste en ce que la société qui le compose, le peuple, est maître de son propre destin. Ce sens n'est pas réalisé si, au lieu d'un pouvoir exercé avec la participation morale de la société et du peuple, nous sommes témoins d'un pouvoir imposé par un groupe déterminé à tous les autres membres de cette société. Ces choses sont essentielles à notre époque, où la conscience sociale des hommes s'est énormément accrue et, en même temps qu'elle, le besoin d'une participation correcte des citoyens à la vie de la communauté politique, compte tenu des conditions réelles de chaque peuple et de la nécessité d'une autorité publique suffisamment forte. Ce sont là des problèmes de première importance en ce qui concerne le progrès de l'homme lui-même et le développement global de son humanité" (n. 17).

11. Dans cette optique, la participation du peuple sera assurée seulement si les autorités de l'Etat sont soucieuses du bien commun et respectueuses de tous les droits fondamentaux de la personne. Voilà comment le Pape Jean-Paul II s'exprime à ce sujet : "L'Eglise a toujours enseigné le devoir d'agir pour le bien commun et, ce faisant, elle a éduqué aussi de bons citoyens pour chaque Etat. Elle a en outre toujours enseigné que le devoir fondamental du pouvoir est la sollicitude pour le bien commun de la société; de là dérivent ses droits fondamentaux. Au nom

de ces prémisses relatives à l'ordre éthique objectif, les droits du pouvoir ne peuvent être entendus que sur la base du respect des droits objectifs et inviolables de l'homme. Ce bien commun, au service duquel est l'autorité dans l'Etat, ne trouve sa pleine réalisation que lorsque tous les citoyens sont assurés de leurs droits. Autrement on arrive à la désagrégation de la société, à l'opposition des citoyens à l'autorité, ou alors à une situation d'oppression, d'intimidation, de violence, de terrorisme, dont les totalitarismes de notre siècle nous ont fourni de nombreux exemples. C'est ainsi que le principe des droits de l'homme touche profondément le secteur de la justice sociale et devient la mesure qui en permet une vérification fondamentale dans la vie des organismes politiques" (Redemptor hominis, n. 17).

12. En conclusion, on peut dire que le droit à la participation se fonde sur la dignité de la personne humaine, qui a des droits inaliénables provenant de sa nature de personne. Chaque personne est née dans la société. Celle-ci se forme et existe pour ses membres, qui ont le droit de participer pleinement à sa vie, selon les exigences et leurs capacités. L'organisation de la société exige que soient respectés les droits de chaque personne, la culture et le bien commun. Ce respect touche à tous les aspects de la personne, qui est libre et transcendente, au droit à la vie et à tous les autres droits inhérents à sa dignité de personne.

PAYS-BAS

[Original : anglais]

2 novembre 1983]

13. Le concept de participation populaire nous paraît sous-entendre, tout d'abord, que tous les membres de la société aient des possibilités suffisantes d'agir sur la conduite des affaires publiques. Dans l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, il est dit que la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics, et que cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote.

14. Pour être honnêtes, les élections doivent offrir à l'électorat un choix réel. Les électeurs doivent être libres de s'organiser, selon leurs propres idées et préférences, en partis politiques concurrents. Si l'Etat fait usage de ses pouvoirs pour faire obstacle au pluralisme politique, les institutions démocratiques ne peuvent pas véritablement jouer leur rôle.

15. La participation populaire suppose non seulement la liberté d'association mais aussi la liberté d'information. Les administrés ne peuvent pas exercer de contrôle véritable sur les gouvernants s'ils ne sont pas libres de se faire une opinion et de l'exprimer. Des citoyens sont trop souvent inquiétés, renvoyés de leur emploi, privés de leur liberté ou même assassinés parce qu'ils ont propagé des informations et des idées qui ne plaisent pas aux détenteurs du pouvoir. Là où la liberté d'information et d'expression est muselée, la population ne peut pas participer véritablement à la conduite des affaires publiques.

16. La liberté d'information comprend la liberté de rechercher et de recevoir ainsi que celle de transmettre des informations. L'accès à l'information est essentiel pour pouvoir influencer valablement sur la conduite des affaires publiques.

Il est important de savoir quels sont les politiques à l'étude, les programmes en préparation et les questions à trancher et quels sont les arguments avancés pour retenir ou écarter telle ou telle option. Aussi la participation populaire présuppose-t-elle un certain degré d'ouverture du gouvernement et la possibilité d'accéder à l'information administrative, au niveau aussi bien national que régional et local.

17. Les remarques qui précèdent sur la nécessité de la liberté d'association et d'information ne s'appliquent pas exclusivement à la participation aux processus politiques par l'intermédiaire d'organes représentatifs élus. Il est d'ailleurs généralement reconnu que la question de la participation populaire doit être envisagée dans un contexte beaucoup plus large. Les partis politiques et les organes représentatifs ne sont pas la seule voie de la participation à la conduite des affaires publiques.

18. En dehors des partis politiques, les citoyens forment des associations bénévoles de divers types et d'importance variable qui visent toutes sortes d'objectifs. Ces associations vont de la fédération ouvrière à l'échelon national et de la communauté religieuse au groupe d'action local ou au club de jeunes à l'échelon du quartier. Elles peuvent être fondées pour promouvoir les intérêts de certains secteurs de la société, comme les syndicats de paysans et les mouvements féministes, mais peuvent aussi être constituées pour défendre certaines causes particulières, telles que la conservation des ressources naturelles ou la protection de l'environnement. Elles peuvent être organisées de façon rigide, ou au contraire ne pas être dotées de structures établies et consister simplement en un rassemblement de gens qui participent à des réunions ou à des manifestations sur un problème précis.

19. Les associations bénévoles comprises dans ce sens large ont souvent des opinions particulières sur certains points de la politique gouvernementale. Les opinions peuvent, par exemple, ne pas correspondre aux lignes de démarcation habituelles entre les différents partis politiques, ou porter sur des problèmes concrets qui ne sont pas considérés dans les programmes existants des partis. Au cours des dernières décennies en particulier les Pays-Bas, comme d'autres pays, ont assisté à un remarquable essor de la participation populaire aux affaires publiques par l'intermédiaire d'associations bénévoles créées en dehors des partis politiques existants. Cette participation a consisté notamment à publier des tracts ou des périodiques, à envoyer des lettres aux organes gouvernementaux et aux corps représentatifs et à organiser des manifestations.

20. Il est de plus en plus largement admis aujourd'hui que ces associations bénévoles ont un rôle à jouer en tant que moyen d'influer sur la conduite des affaires publiques. Leur participation grandissante à cet égard s'explique peut-être en partie par la complexité croissante de la société actuelle, qui suppose une concentration du pouvoir dans les mains de vastes administrations. Les associations bénévoles peuvent jouer un rôle créatif en se faisant les porte-parole du public. Leurs activités spontanées peuvent constituer un complément et un correctif utiles au travail des institutions établies et peuvent contribuer à combler le fossé entre gouvernants et gouvernés.

21. La reconnaissance générale de la valeur de ces activités spontanées est illustrée, par exemple, par le fait que la nouvelle Constitution néerlandaise entrée en vigueur le 17 février 1983 mentionne maintenant nommément la liberté de manifestation comme droit fondamental, mis à part les traditionnels droits à la liberté

de réunion et d'association. Une autre contribution au développement de la participation populaire a été l'adoption de la loi de 1978 sur la transparence des actes gouvernementaux, qui a beaucoup élargi l'accès des citoyens à l'information administrative.

22. Quand on parle de participation populaire accrue à la conduite des affaires publiques, il convient évidemment de faire la distinction entre l'adoption des décisions et l'élaboration de celles-ci. En règle générale, l'adoption des décisions est réservée aux organes habilités à trancher aux termes de la Constitution. La participation populaire signifie que les membres de la société intéressés prennent part à l'élaboration des décisions en faisant valoir leurs points de vue et leurs positions particulières, afin que les organes qui prennent les décisions en soient informés et puissent en tenir dûment compte.

23. Depuis quelques dizaines d'années, le Parlement néerlandais a pris l'habitude d'inviter des personnes et organismes intéressés à lui soumettre des observations écrites sur les projets de loi et les mémoires de politique générale présentés par le gouvernement. Le Parlement organise souvent des auditions publiques au cours desquelles ces personnes et organismes peuvent exprimer oralement leurs points de vue avant que les questions soient discutées par le Parlement lui-même. Les conseils municipaux ont adopté des pratiques analogues.

24. Une forme plus fortement structurée de participation populaire est constituée par les divers organismes consultatifs, créés pour la plupart par la loi ou par des décrets gouvernementaux. Evidemment, on a recours à ces organismes consultatifs, dans une large mesure, pour fournir aux organes de décision des avis d'experts sur tel ou tel problème, mais on fait aussi appel à eux pour donner aux groupes intéressés de la société l'occasion d'exprimer leurs points de vue particuliers. Par exemple, des représentants des mouvements féministes siègent au Conseil de l'émancipation, des représentants des groupes écologiques ont une place au Conseil de la protection de l'environnement, et des membres des organisations de défense des droits de l'homme participent au Comité consultatif des droits de l'homme et de la politique étrangère. De plus en plus souvent, la loi impose de prendre l'avis de ces organismes avant de décider de certaines questions de politique générale. La place la plus en vue, parmi ces organismes, est occupée par le Conseil socio-économique, qui comprend des représentants du monde du travail et des organisations d'employeurs aussi bien que des personnes nommées par le gouvernement.

25. La participation populaire peut aussi être favorisée par une décentralisation du gouvernement, à la fois fonctionnelle et géographique. La décentralisation signifie que les pouvoirs relatifs à l'adoption des décisions sont dévolus à des organes qui sont plus proches des personnes directement concernées. Ce système peut lui aussi contribuer à combler le fossé entre gouvernants et gouvernés. D'un autre côté, il y a le risque que les intéressés se sentent frustrés si ces organes ne sont autorisés à régler que des détails mineurs de l'exécution des décisions de politique générale prises à un échelon supérieur. La décentralisation ne dispense pas de faire en sorte que les personnes directement intéressées aient leur mot à dire dans l'adoption proprement dite de ces décisions de politique générale.

26. Même sans décentraliser à proprement parler le gouvernement, il existe des moyens de donner aux personnes directement intéressées un rôle substantiel dans l'élaboration des décisions. Ces dernières années, des expériences intéressantes ont été lancées par certaines grandes villes des Pays-Bas dans le domaine de la rénovation urbaine. Dans ces villes, des projets détaillés de rénovation de

certaines quartiers ont été élaborés en coopération par les fonctionnaires municipaux et des représentants des organisations de riverains. La décision finale, pour ces projets, incombe au conseil municipal, mais les organisations de riverains participent directement à leur préparation.

27. Un problème particulier, dans les rapports entre citoyens et pouvoirs publics, tient au fait que ces derniers ont souvent à leur disposition des connaissances d'experts qui font défaut au grand public. Il s'ensuit que les membres du public qui veulent s'opposer à certains projets se trouvent désavantagés lorsqu'ils doivent proposer des solutions de remplacement. Pour remédier à cette inégalité, des organisations de riverains reçoivent parfois, aux Pays-Bas, des subventions sur les deniers publics destinées à leur permettre de louer les services d'experts consultants de leur choix chargés de les aider à mettre au point des solutions de remplacement.

28. Comme on l'a fait observer plus haut, la société moderne est souvent caractérisée par une concentration du pouvoir dans les mains des grandes administrations. Cela peut engendrer un sentiment de dépendance et d'aliénation dans le grand public, notamment parmi les groupes particulièrement vulnérables et défavorisés. Ceux-ci perdent parfois confiance dans les institutions démocratiques traditionnelles et pensent qu'ils ne sont pas écoutés ni même pris en considération par les gouvernants. Des formes nouvelles de participation populaire pourraient contribuer à faire en sorte que ceux qu'on n'entend jamais puissent s'exprimer et que ceux qu'on ne voit jamais soient reconnus. De cette manière, la participation populaire pourrait devenir un instrument d'émancipation pour les défavorisés et contribuer à la pleine réalisation de tous les droits de l'homme.

29. Le Gouvernement des Pays-Bas ne pense pas que la participation populaire consiste à recruter des gens à la base de la société pour leur faire exécuter des politiques qui ont été décidées à un échelon supérieur. A son avis, la participation populaire comprend le droit d'être en désaccord avec les politiques en vigueur et d'essayer de les changer. En résumé, la participation populaire comprend toutes les activités que les citoyens ont eux-mêmes choisies, à la fois par les voies de la démocratie représentative et par d'autres voies leur permettant de s'exprimer, grâce auxquelles ils peuvent exercer une influence effective sur la conduite des affaires publiques.

YUGOSLAVIE

Original : anglais]

30 novembre 1983]

I. Considérations générales

Introduction

30. Dans les efforts qu'ils déploient depuis plusieurs décennies pour mettre en place leur organisation sociale et leur système politique et pour formuler leurs objectifs et leurs politiques de développement, un grand nombre de pays ont introduit diverses formes de participation populaire active aux processus de gestion, d'administration et de prise des décisions. La participation à la gestion et à la prise des décisions par les citoyens, par les travailleurs, par les exploitants agricoles ainsi que par les différents groupes sociaux revêt des formes différentes selon le contexte historique, social, économique, etc. En effet, il peut s'agir de la participation des groupes et des citoyens par le biais de la "consultation mixte", à l'administration, de la prise des décisions en commun (Mitbestimmung), des diverses formes de démocratie industrielle, enfin de l'autogestion. Cependant, malgré la diversité de ces formes, on peut dire que le courant en faveur de la participation est en train de s'universaliser dans les sociétés modernes.

31. Le grand nombre d'études, de rapports, de résolutions et d'autres documents adoptés pendant les trente dernières années dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies et de ses institutions spécialisées témoigne de ce fait. La question de la participation a été traitée sous divers aspects : sous l'angle du développement économique, sous l'angle social ou du point de vue des droits de l'homme. L'importance de la participation a été soulignée dans des documents tels que la Stratégie internationale du développement pour la troisième Décennie des Nations Unies pour le développement, les rapports sur la situation sociale dans le monde, etc.

32. L'importance de la participation populaire en tant que facteur essentiel dans la jouissance pleine et entière des droits de l'homme apparaît dans divers documents de l'ONU. On lit ce qui suit dans la Proclamation de Téhéran, adoptée en 1968 par la Conférence internationale des droits de l'homme : "... Dans le domaine des droits de l'homme, l'Organisation des Nations Unies a pour principal objectif de permettre à l'humanité d'atteindre un maximum de liberté et de dignité. Pour que cet idéal devienne réalité, il faut que les lois de chaque pays accordent à chaque citoyen - quelles que soient sa race, sa langue, sa religion et ses convictions politiques - la liberté d'expression, d'information, de conscience et de religion, ainsi que le droit de participer pleinement à la vie politique, économique, culturelle et sociale de son pays ...". L'accent a donc été mis, dans la Proclamation, sur l'importance de la participation pour la jouissance des droits de l'homme et sur l'importance du "droit de participer ... à la vie politique, économique, culturelle et sociale ..." en tant que droit individuel distinct.

33. L'idée que la participation est un facteur important de la pleine réalisation des droits de l'homme apparaît dans un certain nombre d'études effectuées sous les auspices des Nations Unies. Par exemple, un Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme a fait observer que le principe fondamental qui devrait régir la question des droits de l'homme dans le cadre du développement est celui de la participation des citoyens, qui devraient pouvoir déterminer eux-mêmes leur mode de vie sur le plan individuel et collectif et, en particulier, participer aux

décisions adoptées dans le cadre des programmes de développement 1/. L'examen du document cité, ainsi que d'autres, permet de formuler au sujet de la notion de participation (envisagée du point de vue des droits de l'homme) la conclusion suivante : la participation désigne le rôle actif et utile que chacun joue dans le processus de prise des décisions, dans l'application volontaire des décisions et dans la répartition équitable des avantages qui en résultent. Elle est un moyen important de la réalisation de tous les droits de l'homme car elle permet à chacun de déterminer sa place et son destin, et de contribuer à l'édification et à la destinée de la société tout entière.

Participation et autogestion

34. Des expériences différentes et des besoins différents ont engendré deux grands types de participation populaire à la prise des décisions. Le premier comprend toutes les formes de participation dans lesquelles les producteurs et les citoyens s'associent avec les détenteurs du pouvoir et des biens (propriétaires, gouvernement etc.). Dans ce type de rapports, les individus (citoyens, travailleurs, etc.) prennent part au processus de prise des décisions sur la base d'un intérêt commun avec leurs partenaires. Le deuxième - l'autogestion - constitue un rapport social qui se caractérise par le fait que les producteurs et les citoyens sont les détenteurs des biens sociaux et de l'autorité. Les rapports qu'ils entretiennent ne sont donc pas des rapports d'association puisque ce sont déjà au départ leurs intérêts sociaux qui priment dans la société.

Les contextes de la participation

35. La participation populaire et l'autogestion peuvent avoir pour contexte une grande diversité d'institutions et de situations sociales. On peut néanmoins distinguer, de ce point de vue, trois types principaux de contextes sociaux. De nombreuses formes de participation et d'autogestion s'inscrivent dans le processus de production. Elles sont extrêmement diverses : négociation collective, information, acquisition de parts, participation aux bénéfices, contrôle des dépenses, "Mitbestimmung", conférences sur la production, comités mixtes, rôle accru des syndicats dans la gestion, élection de conseils professionnels et de conseils de travailleurs, autogestion des travailleurs, etc. Dans certaines sociétés et dans certains systèmes politiques, il peut exister parallèlement plusieurs formes de participation ou n'y en avoir qu'une seule. L'existence de toutes ces formes, comme de beaucoup d'autres, montre qu'il n'y a pas un processus cumulatif ou linéaire de développement de la participation et de l'autogestion des employés. Leur adoption dépend de la situation sociale, des objectifs d'une société donnée et de son système politique. On les trouve dans les pays industriels développés, dans les pays à économie planifiée et dans les pays en développement.

D'autres formes de participation et d'autogestion ont pour contexte les collectivités locales et les collectivités régionales plus importantes.

36. L'autonomie locale fait partie depuis des siècles de la tradition politique des pays à présent industrialisés. L'expérience acquise par divers pays en matière d'organisation des systèmes d'enseignement (pays anglo-saxons et pays scandinaves)

1/ Mise en oeuvre des droits économiques, sociaux et culturels : Problèmes, politiques, progrès, par Manoucher Ganji, Rapporteur spécial (Publication des Nations Unies, numéro de vente F.75.XIV.2), paragraphe 122.

sert de base à de nouvelles formes de participation à l'administration locale dans différentes parties du monde. Il ressort de l'expérience des pays industriels (autonomie des grandes villes) et des formes de participation que l'on rencontre dans les pays socialistes en développement que la participation locale et les formes de l'autonomie locale évoluent peu à peu, de telle sorte que les citoyens en arrivent à influencer directement ou indirectement sur tous les aspects de la vie des collectivités locales (c'est le cas en Algérie, dans des communes de Yougoslavie, dans les villages Ujaama de Tanzanie, de certaines formes d'autonomie locale en Zambie, des communautés villageoises de l'Inde, des traditions de certains villages africains, etc.). Il ressort d'un certain nombre de débats et d'études que la conduite des affaires qui relèvent de l'autogestion locale est à présent un rouage essentiel du développement de la participation et de l'autogestion, puisqu'elle favorise la participation active des citoyens sous diverses formes, à tous les aspects de la vie de leur communauté.

37. Les formes les plus complexes de la participation populaire et de l'autogestion ont pour contexte la société dans son ensemble. Ces formes "globales" de participation sont moins développées sur les plans théorique, idéologique et pratique. L'exigence de participation populaire (qui s'exprime dans plusieurs pays en développement), la pratique de l'autogestion socialiste (en Yougoslavie), les idées sur l'autogestion politique, etc., envisagent un besoin croissant de participation beaucoup plus grande du citoyen aux affaires sociales de son pays. Il est significatif que dans ce domaine les discussions et les activités se multiplient. L'expérience vécue par certains pays (l'Algérie, la Yougoslavie, le Pérou à une certaine époque) illustre les problèmes, les solutions possibles ainsi que les résultats qui peuvent être obtenus dans le cas des formes "globales" de participation et d'autogestion.

38. Il apparaît déjà que, quelle que soit la situation sociale propre à chaque pays, la participation et l'autogestion ne peuvent se réaliser pleinement par la participation des travailleurs et des exploitants agricoles utilisés dans le secteur de l'économie ni par telle ou telle forme de participation et d'autogestion dans les collectivités locales. Tant que ces formes de participation demeureront non intégrées et ne revêtiront pas (en puissance du moins) un caractère plus global, elles ne contribueront pas substantiellement à la réalisation du "droit [de chaque citoyen] de participer ... à la vie politique, économique, culturelle et sociale de son pays" (Proclamation de Téhéran, par. 5). L'évolution de la participation populaire et l'expérience actuelle des collectivités locales montrent que le développement de la participation est possible dans des systèmes politiques différents.

II. L'autogestion en Yougoslavie : Un droit de l'homme fondamental et un facteur important dans la promotion et la réalisation de tous les droits de l'homme

Les bases de l'adoption du système

39. Il est de notoriété que la Yougoslavie a été l'un des premiers pays au monde à décider de fonder son système politique, les rapports socio-économiques et les relations humaines en général sur les principes de l'autogestion socialiste. Ces principes supposent et incluent une participation pleine et réelle des ouvriers, des paysans et des citoyens en général à l'administration de toutes les structures de la production, de l'économie et du travail, les moyens de production étant détenus par la société. Ils supposent et incluent également une participation réelle et entière de tous les travailleurs et de tous les citoyens à la gestion des affaires sociales et politiques, à tous les niveaux de l'organisation communautaire.

40. Les formes initiales et embryonnaires de l'autogestion sont apparues pendant la lutte menée par les peuples et les nationalités yougoslaves pour la libération nationale et la transformation socialiste au cours de la seconde guerre mondiale. Ces expériences et ces formes d'autonomie et de participation populaire massive vécues dans le contexte de l'ordre social et de la situation sociale autogestionnaires qui allaient être ceux de l'après-guerre ont très vite conduit à adopter sur le plan constitutionnel l'autogestion en tant que système sociopolitique du pays.

41. Les raisons pour lesquelles l'autogestion a été adoptée et introduite en Yougoslavie, au début des années 50 2/, en tant qu'élément fondamental des relations socio-économiques et politiques dans le pays peuvent être rattachées, en particulier, aux préoccupations suivantes :

- préserver et développer davantage les réalisations socio-historiques de la Guerre et de la Révolution grâce aux initiatives mêmes des citoyens et des travailleurs. Cela a rendu possible une large mobilisation des ressources humaines en vue d'un développement plus rapide du pays et de la sauvegarde de la liberté, de l'indépendance et de la dignité de chaque homme et de chaque femme ainsi que de l'influence de chacun dans la société. En tant que système socio-économique, l'autogestion visait principalement à permettre le renforcement des droits acquis et inaliénables des citoyens pour ce qui est de participer aux processus de développement et de transformation sociale, en vue d'assurer le bien-être de tous et la liberté effective dans les relations réciproques. Par conséquent, le développement social et économique plus dynamique conduisant au bien-être et à la liberté de chaque citoyen ainsi que de tous pris ensemble, de même que la sauvegarde du rôle décisif des hommes et des femmes dans la détermination de leurs conditions de vie et de travail au sein de la société, ont été les motivations fondamentales de l'adoption et de la reconnaissance de l'autogestion en tant que droit de l'homme fondamental, en tant que droit déterminant la réalisation de tous les autres droits et libertés des citoyens et servant de base à cette réalisation;
- Respecter, sauvegarder et développer l'identité des différents groupes et intérêts sociaux liés aux structures économiques, sociales, nationales et religieuses du pays, structures très diverses comme on sait. Cette diversité

2/ La première mesure à cet égard a été l'adoption de la loi portant transfert de la gestion des entreprises économiques d'Etat et des unités économiques supérieures aux collectifs de travail, loi promulguée le 26 juin 1950; trois ans plus tard a été adoptée une loi constitutionnelle qui élargissait considérablement les compétences et les pouvoirs des organismes de gestion de base et qui a mené à l'introduction de l'autogestion dans les collectivités territoriales. Dans les constitutions de la République fédérative socialiste de Yougoslavie de 1963 et, en particulier, de 1974, l'autogestion a été adoptée complètement comme l'institution fondamentale du pays en matière socio-économique et politique.

engendrait une grande pluralité d'intérêts que seules l'autonomie et l'autogestion pouvaient transformer en une force positive et créatrice sur le plan social. La généralisation de l'autogestion et l'organisation de ces intérêts par l'autogestion étaient pour la Yougoslavie un facteur de cohésion entre ces diverses structures. De même, l'intégration, l'association et le sentiment d'œuvrer ensemble sur la base de cette diversité, ainsi que le développement de l'identité et de l'autonomie de chaque groupe social et de chaque individu étaient et sont restés les caractéristiques primordiales et la condition même de la stabilité sociale en Yougoslavie.

Dispositions socio-économiques et juridiques relatives à l'autogestion

42. Le droit à l'autogestion en tant que droit fondamental de l'homme et du travailleur est inscrit dans la Constitution yougoslave. Les principes fondamentaux de la Constitution de la République fédérative socialiste de Yougoslavie stipulaient déjà, entre autres dispositions, que la base inviolable du statut et du rôle de l'être humain était constituée par "le droit à l'autogestion, en vertu duquel chaque travailleur décide, à égalité des droits avec les autres travailleurs, de son travail, des conditions et des résultats du travail, de ses intérêts propres, des intérêts collectifs et de l'orientation du développement social, exerce le pouvoir et gère les autres affaires sociales. Il était également déclaré dans la Constitution ce qui suit : "... les rapports politiques démocratiques, qui permettent à l'homme de réaliser ses intérêts, d'exercer son droit d'autogestion et ses autres droits, et de développer sa personnalité par une activité directe dans la vie sociale et surtout dans les organes d'autogestion, les organisations sociopolitiques et les autres organisations et associations sociales qu'il crée lui-même et par l'intermédiaire desquelles il influe sur le renforcement de la conscience sociale et la promotion des conditions de son activité et de la réalisation de ses intérêts et de ses droits; ... Le travail de l'homme est l'unique fondement de l'appropriation du produit du travail social, et de la gestion des moyens sociaux".

43. Dans le système constitutionnel et politique yougoslave, l'autogestion est donc proclamée droit inviolable et inaliénable de la personne humaine; il ne s'agit, néanmoins pas d'un droit de l'homme qui soit nouveau ou différent, un droit per se, distinct ou indépendant des autres droits et libertés de l'homme. Précisément, du fait qu'il est institutionnalisé, qu'il est protégé sur les plans social et juridique et qu'il est appliqué, tous les autres droits et libertés de l'homme deviennent une réalité pleine et concrète.

44. De la sorte, le droit à l'autogestion constitue la base de la jouissance réelle et entière des droits et des libertés de l'homme et il détermine l'inviolabilité de son statut socio-économique, qui lui assure "que, travaillant avec les moyens appartenant à la société et décidant directement et dans l'égalité en droits avec les autres travailleurs du travail associé, de toutes les affaires de la reproduction sociale dans les conditions et les rapports d'interdépendance, de responsabilité et de solidarité mutuelles, il réalisera son intérêt matériel et moral personnel et son droit de jouir des résultats de son travail courant et passé et des acquisitions du progrès matériel et social général, satisfera le plus intégralement possible sur cette base ses besoins individuels et sociaux, et développera ses capacités de travail et ses autres facultés créatrices" 3/.

3/ Constitution de la République fédérative socialiste de Yougoslavie, 1974; Préambule, principes fondamentaux, section II.

45. Un ensemble articulé d'institutions s'est constitué en matière d'autogestion. Ainsi, chacun prend part à la gestion des organisations de travail, à celle des communautés territoriales et aux affaires du pays dans son ensemble. L'autogestion en tant que forme de gestion et d'organisation sociale n'est ni parallèle ni contraire à la forme que revêt l'autorité politique et gouvernementale. En fait, l'expérience yougoslave montre que ces deux formes sont interdépendantes, toutes deux visant un objectif précis : permettre à chaque individu de participer en tant que sujet à la prise des décisions politiques et à l'autorité, cette dernière étant, d'autre part, socialisée.

46. Les travailleurs regroupent librement dans des organisations de travail associé leurs moyens de travail et de production, qui sont la propriété de la société. Ces organisations sont entièrement autonomes et ont une identité technologique, économique et administrative clairement définie; grâce à diverses formules de participation personnelle et directe, grâce au mécanisme de prise des décisions, grâce aux élections de délégués, et grâce aux organismes administratifs et autogestionnaires, les travailleurs gèrent eux-mêmes toutes les affaires intéressant la planification, la production, les revenus, la répartition de ces derniers et du produit social, et ils se regroupent également dans des formes d'organisation économique qui se situent à un échelon plus élevé.

47. Ainsi, plus de 5 800 000 travailleurs yougoslaves, employés dans le secteur public, ont été organisés. Des moyens de production relevant du secteur privé sont aux mains de plus de 3 millions de travailleurs, pour la plupart des travailleurs de l'agriculture, qui pratiquent l'autogestion par l'intermédiaire de coopératives et d'entreprises avec lesquelles ils collaborent; cependant, dans tous les cas, ils élisent leurs propres délégués aux organismes des collectivités sociales.

48. Les travailleurs engagés dans un travail associé et les citoyens membres des collectivités locales prennent des décisions non seulement par le biais de différentes applications de la démocratie directe telles que les réunions de citoyens et de travailleurs et les référendums mais aussi en élisant leurs propres délégués chargés de faire part de leurs attitudes, de leurs opinions et de leurs intérêts aux organismes directeurs au niveau local et au niveau des provinces, des républiques et de la Fédération. Les délégations et les délégués directement choisis par les citoyens et les travailleurs sont autorisés à prendre des décisions en se fondant sur les options choisies par la base elle-même et dans le cadre des orientations déterminées par elle. On estime qu'en 1980, 800 000 citoyens et travailleurs ont été élus pour faire partie des délégations susmentionnées et qu'en outre il y avait environ 360 000 délégués dans les assemblées locales et dans celles des provinces-républiques et de la Fédération. Si l'on ajoute à cela les membres des organismes d'autogestion et des délégations des organismes économiques et associés, on peut estimer à plus de 2 200 000 le nombre de travailleurs et de citoyens qui assument diverses fonctions de délégation.

Quelques expériences et résultats dans le cadre du système autogestionnaire

49. Plusieurs caractéristiques fondamentales du système sont apparues lors de son introduction et de son développement. Premièrement, il s'agissait incontestablement d'un système national de participation populaire, doté d'une spécificité nationale et historique propre. Mais simultanément, il reflète des tentatives et des tendances plus générales que l'on retrouve dans un grand nombre de pays : tendance à faire directement administrer l'économie et la société par la population dans le dessein de promouvoir le développement et le progrès social, de réaliser pleinement le bien-être personnel, collectif et social, la dignité de chacun et la liberté d'organiser son cadre de vie et son travail.

50. Deuxièmement, l'expérience montre que le système ne produit réellement des résultats que lorsque l'autogestion est intégralement appliquée à tous les secteurs de la vie économique, sociale et politique, à la fois au niveau des entreprises et des collectivités locales et au plus haut niveau de la Fédération. Le travail fondé sur les moyens de production détenus par la société et l'utilisation directe des fonds sociaux engendrés par le travail constituent une autre caractéristique importante du système.

51. L'introduction et le fonctionnement des diverses formes de l'autogestion, et les rapports que celle-ci établit dans l'économie, dans la société et dans les collectivités sociales, ont transformé sensiblement, y compris sur le plan qualitatif, la société yougoslave et ses perspectives. On se bornera à mentionner certains des résultats et certaines des transformations obtenus. En ce qui concerne les taux qui expriment la dynamique du développement, la Yougoslavie se range dans la catégorie des pays qui ont les taux les plus élevés. Son revenu national par habitant est passé de 120 dollars des Etats-Unis en 1947 à 2 600 dollars environ en 1982. Alors que par exemple, en 1939, le produit social brut par habitant était inférieur de 30 % à la moyenne mondiale, il était, au début des années 80, de 34 % plus élevé que cette moyenne. Au cours de la période 1947-1981, le taux annuel moyen de l'accroissement du produit social brut a été de 5,9 % et, pour la période 1965-1981, de 5,2 % ce qui en tout état de cause représente l'un des taux de développement les plus élevés au monde pour des périodes aussi longues. Dans le secteur public de l'économie, le produit social croissait, au cours de la période 1953-1981, au rythme de 7,5 %. La plupart des autres indicateurs concernant la production industrielle et agricole, le taux de l'emploi, l'éducation, la science, et les résultats d'ensemble du système, sont relativement favorables eux aussi. En conséquence, les réalisations obtenues au cours du développement du pays après la guerre sont considérées essentiellement comme résultant de la participation des citoyens et des travailleurs au système d'autogestion.

52. Certes, ce système ne fonctionne pas à la perfection; il n'est pas encore pleinement réalisé. Son objectif - faire en sorte que le pouvoir social, économique et politique appartienne directement au peuple - n'est toujours pas atteint, et la voie à suivre pourra être - et est effectivement - jalonnée de nombreuses et sérieuses difficultés, d'ordre économique en particulier. A vrai dire, on ne pourrait guère s'attendre à ce que l'autogestion réalise la liberté, la démocratie et la dignité - et à ce que par elle s'épanouissent des valeurs humaines immanentes - sans que cela suppose la solution d'un certain nombre de problèmes et de difficultés. Mais il est important, pour le jugement que l'on formulera sur le système, de noter qu'il n'a cessé de transformer les conditions de la vie sociale et les rapports sociaux et de les faire évoluer dans le sens du progrès et du développement, de la liberté et de la dignité de l'homme.

III. Le droit à la participation populaire sous ses diverses formes, y compris l'autogestion : quelques considérations normatives

53. Le droit à la participation populaire sous ses diverses formes constitue un droit de l'homme. Cette opinion est formulée dans la résolution 1983/14 de la Commission des droits de l'homme (paragraphe 2 du dispositif). Une analyse du droit à la participation en tant que droit de l'homme exige que l'on prenne en considération ses principaux éléments : ses bases juridiques, son contenu, les sujets de ce droit et sa nature juridique. Quelques considérations de base se rapportant à ces éléments sont exposées ci-après.

Les bases juridiques du droit à la participation populaire

54. Les bases juridiques du droit à la participation se trouvent dans une série d'instruments internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques. Ce droit repose sur des instruments internationaux qui traitent de ses différents aspects. Il convient de noter que le droit à la participation ne peut se réaliser et revêtir tout son sens que lorsqu'il se réalise de façon intégrée dans les domaines économique, politique, social, culturel et autres. Le limiter sous ses diverses formes, y compris l'autogestion, à un seul de ces domaines - aussi important fût-il - ce serait l'amoinrir, voire le nier. Aussi, une analyse de ce droit devrait-elle commencer par la recherche de tous les instruments pertinents qui contiennent ses bases juridiques. Il paraît important, pour l'illustrer, de dégager, parmi les éléments juridiques fondamentaux qui font de lui un droit de l'homme, ceux qui présentent une importance particulière du point de vue du développement de la protection juridique internationale des droits de l'homme.

55. Un de ses fondements les plus importants est le droit au travail. Le travail est l'activité humaine qui détermine le statut de la personne humaine en tant qu'être social, et qui devrait déterminer son rôle de participant actif au développement ainsi que sa position de sujet de la protection garantie par un certain nombre de droits de l'homme. L'article 23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme reconnaît que chacun a droit au travail et au libre choix de son travail. Le contenu du droit au travail est précisé encore dans les articles 6, 7 et 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et dans un certain nombre d'autres instruments internationaux, y compris un grand nombre de conventions de l'Organisation internationale du Travail. L'exercice du droit au travail, cela signifie la réalisation d'une existence compatible avec la dignité de l'homme (paragraphe 3 de l'article 23 de la Déclaration universelle) et donc la réalisation d'un nombre important de droits de l'homme. D'autre part, il crée les conditions nécessaires à une participation active et significative des femmes et des hommes au développement et à l'exercice de tous les droits de l'homme.

56. Une participation active et significative aux décisions concernant le développement et à leur application requiert des participants qu'ils soient qualifiés pour remplir ce rôle. Il est donc logique que le droit à l'éducation, qui est l'un des droits fondamentaux de la personne humaine, englobe entre autres objectifs, le suivant : "l'éducation doit mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre ..." (paragraphe 1 de l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels). Le droit à l'éducation et à la formation en vue de la participation est l'un des éléments les plus importants des bases juridiques du droit à la participation populaire. D'autres droits, tels que le droit à l'information, le droit de prendre part à la vie culturelle et les droits qui se rattachent à d'autres sphères de la vie sociale, ont une importance similaire. La réalisation de ces droits permet à la personne humaine de participer activement et utilement à la détermination des conditions de l'existence et du respect de la dignité de l'homme.

57. Comme indiqué à l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la participation n'est possible que dans une société libre. Au nombre des éléments essentiels qui constituent une société libre - et qui font par conséquent partie des bases juridiques du droit à la participation - figurent des droits et des libertés tels que le droit à la liberté d'opinion et d'expression (article 19 de la Déclaration et articles 18 et 19 du Pacte relatif aux droits civils et politiques et le droit à la liberté de réunion pacifique (article 20 de la Déclaration et article 21 du même Pacte).

58. Parmi les droits fondamentaux de l'homme qui constituent la base du droit à la participation sous ses diverses formes, y compris l'autogestion, le droit à la liberté d'association est particulièrement important du fait que le processus d'association est celui par lequel les êtres humains, en créant diverses collectivités, mettent en place les certaines bases essentielles de leur existence collective et individuelle. Le droit à la liberté d'association n'est cependant pas exposé en détail dans les instruments susmentionnés. Il ne faudrait pas limiter la notion d'association et le droit à la liberté d'association aux seules formes traditionnelles d'association telles que les organisations de citoyens, les partis politiques, les syndicats et autres organismes similaires, etc. L'interprétation du droit à la liberté d'association en tant qu'élément des bases juridiques du droit à la participation sous ses diverses formes, y compris l'autogestion, appelle une analyse plus approfondie. Il faudrait prendre en compte tous les instruments internationaux pertinents, à commencer par la Convention No 11 de l'Organisation internationale du Travail concernant les droits d'association et de coalition des travailleurs agricoles (1921). Il faut donc inclure, dans une analyse plus poussée, toutes les formes actuelles d'association qui sont importantes du point de vue du droit à la participation (coopératives, diverses formes d'association dans les domaines économiques en général, etc.).

59. Le droit à la participation sous ses diverses formes, y compris l'autogestion, intéresse également tous les aspects politiques de l'organisation sociale. Aussi, parmi les éléments de ses bases juridiques, trouve-t-on le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis (article 21 de la Déclaration et article 25 du Pacte relatif aux droits civils et politiques). Cet aspect de la participation mérite de retenir l'attention, mais il ne faut pas oublier qu'il ne saurait être considéré comme seul élément de la participation puisque - comme indiqué plus haut - il ne faut pas limiter la notion de participation à l'un quelconque de ses différents aspects.

60. Le caractère complexe de la notion de participation apparaît de façon particulièrement frappante lorsqu'on examine les bases juridiques du droit à la participation qui se rapportent aux domaines social et culturel. Si l'on analyse les droits de l'homme qui ressortissent à ces domaines, on constate que la réalisation de chacun de ces droits exige un engagement de la part de leurs titulaires. Les droits sociaux et culturels d'une part, le droit à la participation d'autre part, sont interdépendants. La réalisation des droits sociaux et culturels est une composante du droit à la participation populaire. Par ailleurs, la participation populaire active favorise la jouissance pleine et entière des droits sociaux et culturels.

61. Ainsi, par exemple, l'article 27 de la Déclaration universelle reconnaît le droit de chacun à participer librement à la vie culturelle de la communauté (de même l'article 15, 1, a) du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), à jouir des arts, ainsi qu'à prendre part au progrès scientifique et à bénéficier de ses avantages.

62. Les droits sociaux, y compris le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre (article 12 du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), supposent un rôle actif de la part de leurs titulaires. Le droit de jouir de la meilleure santé physique et mentale n'est pas "octroyé". La participation populaire est considérée comme l'un des principaux éléments de l'approche des problèmes de la santé publique, car "une participation active revêt une importance majeure pour ce qui est d'atteindre le niveau le plus élevé de santé physique et mentale". */

Contenu du droit à la participation

63. On a brièvement indiqué ci-dessus quels étaient les différents éléments constitutifs des bases juridiques du droit à la participation. Le développement actuel du droit normatif en matière de promotion des droits de l'homme semble offrir une base juridique solide pour une formulation plus détaillée du droit à la participation. Les différents aspects étudiés plus haut représentent aussi certains éléments importants du contenu du droit à la participation et il faudrait en tenir compte dans la formulation plus précise de ce droit. La question néanmoins demeure de savoir quelle est l'essence du droit à la participation, en d'autres termes quels sont les éléments qui en font un droit de l'homme distinct.

64. La réponse à cette question peut être faite en deux temps. Premièrement, le droit à la participation est le droit à une participation active et réelle aux décisions prises pour assurer le progrès social et le développement, à l'application volontaire des décisions et à la répartition équitable des avantages du développement. En conséquence, tous les droits de l'homme mentionnés plus haut, qui constituent les bases juridiques du droit à la participation et pour une part son essence, ne suffisent pas pour donner de ce droit une définition exhaustive. Une telle définition doit inclure le droit à une participation active et réelle aux décisions prises dans tous les domaines : dans le domaine du développement économique - y compris le droit des travailleurs de participer à la gestion et à l'autogestion - la participation aux décisions prises dans le domaine politique, ainsi que dans les domaines de l'éducation, de la science, de la culture, de la santé publique et dans tous les autres secteurs du progrès social. La reconnaissance du droit à participer aux décisions est l'élément nécessaire du droit de l'homme qu'est le droit de participation. Cependant, elle implique que les participants aient suffisamment de responsabilités dans les décisions prises et leur application.

65. Deuxièmement, le droit à la participation exige des pouvoirs publics qu'ils adoptent certaines mesures. Ils doivent contribuer à créer les conditions qui permettront à la population de participer efficacement et authentiquement à la gestion et à la prise des décisions. De plus, ils doivent mettre en place le cadre juridique et institutionnel nécessaire et contribuer à éliminer les obstacles qui s'opposent à la réalisation du droit de participation. Enfin, ils doivent, par des mesures spéciales, encourager la participation populaire des groupes qui se trouvent objectivement dans une situation défavorable (par exemple, les minorités nationales, ethniques et linguistiques). Tels sont les principaux éléments qui entrent dans le droit à la participation et qu'il conviendrait de codifier. Naturellement, une codification précise du droit à la participation devrait tenir compte de la spécificité de chaque pays.

Les titulaires du droit à la participation

66. La personne humaine est le sujet central du droit à la participation. Comme tous les autres droits de l'homme, ce droit est réalisé individuellement et collectivement. En ce qui concerne les aspects collectifs de l'exercice du droit à la participation,

*/ Rapport établi par l'OMS au sujet de la promotion de la santé dans l'environnement humain. Genève, 1975. On trouvera des conclusions analogues dans des documents adoptés par l'OIT, l'UNESCO, la FAO et d'autres institutions spécialisées où sont analysées les questions qui concernent le contenu et l'exercice des droits sociaux et culturels.

il convient de redire l'importance du droit à la liberté d'association, qui fournit la base juridique de l'organisation des citoyens dans leurs efforts pour donner effet au droit à la participation. En plus des collectivités qui sont organisées sur la base du droit à la liberté d'association, il faut tenir compte des autres collectivités qui sont également titulaires du droit à la participation : les collectivités locales et non-locales, les organisations à caractère économique, les partis politiques, la famille, les groupes traditionnels, les groupes raciaux, ethniques, etc. Il incombe aux pouvoirs publics de mettre en place les institutions qui rendront possible une participation efficace et réelle des titulaires du droit à la participation, c'est-à-dire des individus et des collectivités.

La nature juridique du droit à la participation

67. Le droit à la participation est un droit de l'homme et certains de ses aspects figurent déjà dans les instruments internationaux relatifs à la promotion et à la protection des droits de l'homme. Ceux-ci comportent donc déjà des éléments de droit positif. Formuler le droit à la participation en tant que droit de l'homme distinct apparaît comme un besoin réel et comme une nécessité sociale. Les résolutions de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies qui expriment ce besoin représentent opinio juris sive necessitatis.

68. Les efforts actuellement accomplis en vue de formuler le droit à la participation sont fondés sur le droit positif. Toutefois, on ne saurait formuler entièrement le droit à la participation par déduction à partir des règles existantes du droit positif. Aussi faut-il, pour analyser plus en détail les aspects juridiques de ce droit, examiner également la question des instruments internationaux qu'il serait possible d'adopter à l'avenir. Il semble toutefois nécessaire à ce stade de concentrer les efforts sur l'analyse conceptuelle et juridique du droit à la participation populaire sous ses diverses formes, y compris l'autogestion, afin de disposer d'une base suffisante pour passer à d'autres considérations de caractère normatif.