

ARTICLE 1

Paragraphe 3

Les buts des Nations Unies sont les suivants :

(...)

3. Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.

L'Organisation des Nations Unies a pour mission première d'établir et de préserver la paix à l'échelle mondiale. Mais la paix dont il s'agit est un concept profond qui ne se résume nullement à l'absence de guerre. Elle comporte une dimension positive¹, qui la situe dans la lignée de l'idée kantienne de paix perpétuelle. Vaste projet ! Le but des Nations Unies n'est donc pas seulement de mettre fin aux guerres que se livrent les Etats, mais de mettre un terme à *toutes* les guerres. Cette paix durable n'est possible qu'à la condition d'éliminer tous les facteurs belligènes : injustice, ignorance, mépris de l'égalité des peuples et des individus... autant d'objectifs qui peuvent apparaître subsidiaires au premier abord et qui sont en réalité profondément interdépendants. La bataille pour la paix se mène sur tous les fronts : celui de l'injustice sociale², celui de la haine et du racisme³, ou encore celui de la pauvreté et du manque de soins⁴. Cette interdépendance a quelque chose de

¹ Cf. A. CASSESE, « Article 1, paragraphe 2 », édition précédente du présent ouvrage, p. 49.

² Préambule de la Constitution de l'OIT, Traité de Versailles, 28 juin 1919, Partie XIII : « Attendu qu'une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale ».

³ Préambule de l'Acte constitutif de l'UNESCO, 16 novembre 1945 : « Les gouvernements des Etats parties à la présente Convention, au nom de leurs peuples, déclarent que, les guerres prenant naissance dans l'esprit des hommes, c'est dans l'esprit des hommes que doivent être élevées les défenses de la paix ».

⁴ Préambule de la Constitution de l'OMS, 19 juin-22 juillet 1946 : « La possession du meilleur état de santé qu'il est capable d'atteindre constitue l'un des droits fondamentaux de tout être humain, quelles que soient sa race, sa religion, ses opinions politiques, sa

désespérant : la construction de la paix ne peut être que longue et se révélera peut-être illusoire. Mais la chimère est si belle qu'elle vaut la peine qu'on la poursuive sans relâche !

On a beaucoup critiqué la rédaction des premiers articles de la Charte. Certes dans les détails, ils n'obéissent pas à une rigueur juridique parfaite. On a ainsi remarqué à juste titre l'inversion du rapport entre le but et le moyen dans le paragraphe 3 de l'article 1^{er} : il est évident que le but n'est pas la réalisation de la coopération internationale, mais plutôt le moyen pour parvenir à résoudre les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire et pour développer et encourager le respect des droits de l'Homme¹. Mais si l'on oublie un instant ces petites erreurs de rédaction et que l'on relit à la suite les différents paragraphes de l'article 1^{er}, on ne peut qu'être frappé par leur force d'invocation et par la puissance et la limpidité de l'architecture qu'ils mettent en place. Sous cet angle de vue, l'article 1^{er} se révèle un apport substantiel fondamental au droit international contemporain, en faisant apparaître le caractère multiforme du problème de l'établissement de la paix.

Dans cette architecture, le paragraphe 3 constitue le deuxième pilier de la dimension positive de la paix, après le respect de l'égalité de droits des peuples et de leurs droits à disposer d'eux-mêmes. Ce pilier se compose lui-même de deux colonnes qui semblent *a priori* d'importance égale dans l'esprit des rédacteurs de la Charte : d'une part, les Nations Unies ont pour but de résoudre « les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire » et d'autre part de développer et d'encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe de langue ou de religion. Les deux objectifs paraissent ici étroitement associés. Mais cette association ne va pourtant pas de soi. D'abord, dans les origines du texte, les propositions de Dumbarton Oaks ne contenaient pas la « deuxième colonne » qui n'a été rajoutée que lors de la Conférence de San Francisco². Puis, par la suite, dans la pratique de l'Organisation, les deux objectifs ont été nettement dissociés, tant sur le plan normatif qu'institutionnel.

Les causes de cette séparation de corps sont à la fois structurelles et politiques. Les objectifs de la Charte sont plus qu'ambitieux et il était

condition économique ou sociale. La santé de tous les peuples est une condition fondamentale de la paix du monde et de la sécurité ; elle dépend de la coopération la plus étroite des individus et des Etats ».

¹ M. BEDJAOUI, « Commentaire général de l'article 1^{er} », édition précédente du présent ouvrage, p. 27.

² Cf. A. CASSESE, « The General Assembly : Historical Perspective 1945-1989 », in P. ALSTON (ed.), *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*, Oxford, Clarendon Press, 1992, pp. 25-26.

logique qu'une certaine répartition des compétences s'opère entre institutions au sein de ce qui allait devenir le « système des Nations Unies », même si l'Organisation elle-même conservait une compétence résiduelle de principe en la matière. Une seule et même institution ne peut faire face, simultanément à une multitude de problèmes dont les enjeux et les différentes dimensions sont d'ailleurs souvent encore mal cernés au début des années 50. Une certaine sectorisation apparaît donc nécessaire, l'analyse détaillée des problèmes devant nécessairement précéder une vision synthétique qui met en valeur les interactions et les recoupements entre ces problèmes, ainsi que l'impossibilité d'en résoudre un sans s'attaquer aux autres.

Les fonctions sont réparties selon une logique thématique floue qui ignore délibérément ces interactions, avec la promesse toutefois d'une action coordinatrice de l'Organisation, à travers son Conseil économique et social. Mais on sait que celui-ci n'est jamais parvenu à remplir de manière satisfaisante cette tâche de coordination et d'impulsion, et que son rôle s'est progressivement réduit à celui d'une « boîte aux lettres », se bornant à recevoir, sans les relier les uns aux autres les travaux des différentes institutions censées travailler sous sa supervision¹. Certains « problèmes » sont donc attribués à des institutions spécialisées qui, bien que liées à l'ONU, ne sont pas subordonnées à ses organes : la santé publique (non mentionnée au paragraphe 3 de l'article 1^{er} mais qui apparaît à l'article 55-b) revient incontestablement à l'OMS, tandis que les problèmes « intellectuels » sont au fondement du mandat de l'UNESCO. L'OIT continue naturellement la mission qu'elle a commencée avec la SDN en matière « sociale ». Quant aux questions « humanitaires », elles renvoyaient essentiellement, pour l'ONU, au problème des réfugiés et des apatrides, pris en charge par le Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR), là où le « droit humanitaire » et le droit de la guerre restaient l'apanage de cette ONG atypique qu'est le CICR. Ce n'est que par la suite que l'ONU a progressivement élargi sa compétence résiduelle, en mobilisant des moyens contre les crises alimentaires, avec le PAM, puis plus largement en apportant sa contribution à l'action humanitaire d'urgence, théorisée et mise en pratique par les *French doctors*.

En matière de « problèmes économiques », l'ONU sera dès le départ dépossédée d'une grande partie de la réalité du pouvoir. Plus exactement, les outils de financement sont attribués aux institutions inégalitaires issues des accords de Bretton Woods. L'ONU conserve de son côté le pouvoir de débattre et les Etats du Tiers Monde s'en serviront comme

¹ Cf. notamment D. O'DONOVAN, « The Economic and Social Council », in P. ALSTON (ed.), *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*, Oxford, Clarendon Press, 1992, pp. 107-125.

caisse de résonance pour promouvoir l'« idéologie du développement ».

Quant aux droits de l'Homme, l'article 68 de la Charte leur accorde d'emblée une commission technique de l'ECOSOC. Cela ne signifie pas que la question des droits de l'Homme soit totalement imperméable aux autres problématiques, ne serait-ce que parce que tant l'ECOSOC que l'Assemblée générale ont aussi à en connaître, la Commission n'étant qu'un organe subsidiaire. Pour autant, les droits de l'Homme constituent pendant très longtemps un monde en soi : leur localisation à l'Office européen des Nations Unies, à Genève, en est la manifestation la plus concrète. Du reste, pendant toute une première phase de leur histoire sur le plan international, les droits de l'Homme doivent se construire. L'adoption de la Charte est l'année zéro des droits de l'Homme à l'échelle internationale et ce n'est qu'en 1966 que seront adoptés les deux « pactes » traduisant en conventions les droits *proclamés* en 1945 et *déclarés* en 1948¹.

Au début des années 70, les différentes pierres censées constituer l'édifice du paragraphe 3 sont donc éparpillées. La reconstruction ne s'opère qu'à partir du milieu des années 70, autour du concept globalisant de Nouvel Ordre Economique International (NOEI) puis, de manière plus consensuelle, à partir du début des années 90, en grande partie sous l'effet mobilisateur des grandes conférences mondiales organisées sous l'égide de l'ONU : celles-ci permettent en effet, entre autres choses, de réunifier le discours des Nations Unies et de détruire les cloisons progressivement dressées à force de routine administrative entre différents domaines intimement liés dans la réalité. La première « colonne » retrouve ainsi petit à petit son unité, en particulier à travers les notions de développement durable et de développement social, qui s'efforcent de concevoir le développement au-delà de la stricte dimension économique, en prenant en compte tous les aspects et tous les facteurs du développement². Quant au pilier lui-même, constitué des deux colonnes « problèmes internationaux » et « droits de l'homme », il ne se reconstitue qu'au terme d'un processus en deux étapes complémentaires. D'abord, les Etats du Tiers Monde, faisant feu de tout bois, se saisissent de la thématique des droits de l'Homme pour appuyer leur revendication d'un Nouvel Ordre Economique International. Les négociations difficiles avec les Etats occidentaux à ce sujet aboutissent à la formulation d'un *droit au développement* qui se présente comme un droit-synthèse ayant pour ambition de constituer un principe unificateur de l'ensemble des droits de l'Homme (I). Puis, à partir du milieu des années 90, les acteurs des droits de l'Homme – et en particulier le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme – élaborent une *approche du développement fondée*

¹ Et encore ces deux pactes ne rentreront-ils en vigueur que 10 ans plus tard, en 1976.

² Cf. **contribution sur article 55 a-b).**

sur les droits de l'Homme dont l'objectif est de faire des droits de l'Homme un cadre fédérateur du développement (II).

I. LE DÉVELOPPEMENT COMME PRINCIPE UNIFICATEUR DES DROITS DE L'HOMME : LE DROIT AU DÉVELOPPEMENT

1. Après 1974, les thèmes du NOEI investissent l'ensemble du champ de compétence des Nations Unies. Les droits de l'Homme ne font évidemment pas exception. On retrouve toutefois déjà les germes de l'idéologie du développement en matière de droits de l'Homme dans la Proclamation de Téhéran, en 1968. Celle-ci affirme en effet, en son paragraphe 13 :

« Les droits de l'homme et les libertés fondamentales étant indivisibles, la jouissance complète des droits civils et politiques est impossible, sans celle des droits économiques, sociaux et culturels. Les progrès durables dans la voie de l'application des droits de l'homme supposent une politique nationale et internationale rationnelle et efficace de développement économique et social » (Conférence internationale des droits de l'homme, 13 mai 1968).

De manière assez feutrée il est vrai, ce paragraphe avance l'idée – reprise du marxisme et transposée à l'échelle internationale – selon laquelle les droits « formels » civils et politiques ne peuvent être réalisés sans la satisfaction des droits économiques et sociaux. A cette fin doit être mise en place une politique « nationale et internationale », le dernier thème faisant allusion à l'aide que devraient apporter les pays développés aux pays du Tiers Monde.

Mais le texte qui marque véritablement la saisie du thème des droits de l'Homme par le Mouvement des Non Alignés est la résolution 32/130 du 16 décembre 1977, qui s'intitule, dans un style bien onusien : « Autres méthodes et moyens qui s'offrent dans le cadre des organismes des Nations Unies pour mieux assurer la jouissance effective des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». La résolution reprend intégralement le paragraphe 13 de la Proclamation de Téhéran, mais elle enrichit l'idée de départ en se fondant sur la rhétorique plus offensive du NOEI. D'abord, l'existence « d'un ordre économique international injuste » est identifié dans le préambule comme « un obstacle majeur à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels dans les pays en développement ». Il en résulte logiquement que « [l]a réalisation du nouvel ordre économique international est un élément essentiel pour une promotion effective des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (§ 1-f). Qui plus est, il est avancé, de manière à peine voilée, l'idée selon laquelle l'absence de développement pourrait exempter les pays du Tiers Monde des violations des droits civils et

politiques qui sont mis à leur dépend par les pays développés : « les questions relatives aux droits de l'homme devront être examinées de façon globale en tenant compte aussi bien du contexte d'ensemble des diverses réalités dans lequel elles s'inscrivent que de la nécessité de promouvoir la pleine dignité de la personne humaine et le développement et le bien-être de la société » (§ 1-d).

Le respect des droits de l'Homme dans les pays en développement passe donc par le Nouvel Ordre Economique International. Or ce Nouvel Ordre et les avantages qui en découlent pour le Tiers Monde apparaissent à bien des égards comme une créance dont les pays développés sont débiteurs, et cela à un double point de vue : d'abord en tant qu'anciens colonisateurs et ensuite, au titre de la justice sociale qui implique une répartition plus équitable du revenu mondial.

De l'idée de créance, on passe rapidement à celle d'un droit. Le libellé de l'article 28 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme invite, presque à lui seul, à franchir ce pas :

« Toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la présente Déclaration puissent y trouver plein effet »¹.

La notion de « droit au développement » est développée en premier lieu par la doctrine², avant d'être reprise par le Mouvement des Non Alignés (MNA). Chaque année, à l'Assemblée générale, deux résolutions sont adoptées à partir de 1977 : une résolution du MNA et une résolution « occidentale ». La première reprend les thèmes développés dans la résolution 32/130. La seconde s'efforce de soutenir les efforts tendant à la création d'un Haut Commissaire aux droits de l'Homme. En 1979, la Commission des droits de l'Homme « réaffirme », dans ses résolutions 4 (XXXV) et 5 (XXXV) que « le droit au développement est un droit de

¹ Cf. D. TÜRK, « L'importance des droits de l'homme comme facteur de développement », in A. PELLET, J.-M. SOREL, *Le droit international du développement social et culturel*, Paris, L'Hermès, 1997, p. 54 : « La Déclaration sur le droit au développement de 1986 est un essai d'actualisation et de définition plus précise [du] postulat de base » énoncé par l'art. 28 de la Déclaration.

² V. en premier lieu le cours à l'Institut des droits de l'Homme de Strasbourg de K. M'BAYE, « Le Droit au développement, comme un droit de l'homme », *RDH*, 1972, pp. 503-534. Puis, entre autres : M. FLORY, « Inégalité économique et évolution du droit international », in SFDI, Colloque d'Aix en Provence, 1973, *Pays en voie de développement et transformation du droit international*, Paris, Pedone, 1973, pp. 11-40 et en part. pp. 33-37 ; le colloque organisé en 1979 par R.-J. DUPUY à l'Académie de La Haye : *Le droit au développement au plan international*, La Haye, Sijthoff & Noordhoff, 1980 ; J.-J. ISRAEL, « Le droit au développement », *RGDIP*, 1983, vol. 87, n° 1, pp. 5-41 ; R.-J. DUPUY, « Thèmes et variations sur le droit au développement », in *Mélanges offerts à Charles Chaumont*, Paris, Pedone, 1984, pp. 263-279 ; A. PELLET, « Note sur quelques aspects juridiques de la notion de droit au développement », in M. FLORY, A. MAHIOU, J.-R. HENRY (dir.), *La formation des normes en droit international du développement*, Paris, Alger, 1984, pp. 71-85.

l'homme » et décide de demander un rapport sur le sujet au Secrétaire général. Dans la résolution du MNA 34/46, l'Assemblée « prend note avec intérêt » de ces résolutions et « souligne » à son tour l'appartenance du droit au développement à la catégorie des droits de l'homme. Puis en 1981, la résolution 36/133 « accueille avec satisfaction » la création par la Commission d'un groupe de travail d'experts gouvernementaux « chargé d'étudier la portée et le contenu du droit au développement » et « déclare que le droit au développement est un droit inaliénable de l'homme ». Un an après, le projet de Haut Commissaire est enterré, face au refus du bloc soviétique et d'une grande partie des pays du MNA¹. Les occidentaux entreprennent dès lors de négocier les termes de la résolution annuelle du MNA. En 1982, la négociation échoue et aboutit à l'adoption, comme les années précédentes, de deux résolutions « concurrentes », mais portant cette fois exactement sur la même problématique, dans des termes bien entendu très différents². Là où la résolution du MNA tend à exonérer les Etats en développement de leur responsabilité pour les violations des droits civils et politiques, la résolution « occidentale » affirme avec force que « promouvoir et protéger une catégorie de droits ne saurait jamais à aucun moment exempter ou dispenser les Etats de promouvoir et protéger l'autre catégorie de droits ». Là où le discours du NOEI insistait sur le principe de « non ingérence dans les affaires intérieures des Etats » en matière de droits de l'Homme, les Occidentaux « réaffirme[nt] que les violations des droits de l'homme, où qu'elles se produisent, concernent l'Organisation des Nations Unies ». L'opposition est ferme, mais néanmoins féconde car l'année suivante, c'est une résolution unique qui est adoptée sous ce point de l'ordre du jour par l'Assemblée. Son contenu traduit l'évolution des négociations au sein du Groupe de travail de la Commission et l'élaboration lente d'un relatif consensus sur la notion de droit au développement. La résolution reconnaît le droit au développement comme un droit inaliénable et l'importance d'instaurer un Nouvel Ordre Economique International. Mais elle réaffirme de manière particulièrement ferme l'indivisibilité et l'interdépendance des droits de l'Homme et reprend la « clause de sauvegarde » de l'article 30 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme sur l'abus de droit qui prévoit que « aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme impliquant, pour un Etat, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés qui y sont énoncés ». Autrement dit, la promotion du droit au développement n'autorise aucune dérogation ou suspension des autres droits de l'Homme.

¹ Cf. A. CLAPHAM, « Creating the High Commissioner for Human Rights : The Outside Story », *EJIL*, 1994, vol. 5, pp. 556-568.

² Résolutions 37/199 et 37/200.

Ainsi apparaît progressivement un terrain d'entente relatif entre le Nord et le Sud et c'est cet équilibre, même instable, qui constitue tout l'intérêt de la *Déclaration sur le droit au développement*, finalement adoptée le 4 décembre 1986 par l'Assemblée générale, par 146 voix contre 1 (Etats-Unis) avec 8 abstentions¹. Car il faut bien dire que la Déclaration ne fait pas partie de ces textes qui se distinguent par la clarté de ses énoncés à caractère juridique. Une première lecture laisse l'impression d'avoir affaire à un exemple de ce que l'ONU peut produire de pire : un mélange de formules plates, de discours abstrait, de langue de bois et de concepts dissous à l'acide du consensus. L'Assemblée a construit un objet aspirant à la juridicité, un droit de l'Homme, mais sans se préoccuper d'en définir le cadre conceptuel qui permettrait, un instant, d'en envisager l'effectivité. Aussi la doctrine a-t-elle beau jeu de critiquer ce nouveau droit, en faisant remarquer qu'il est bien difficile d'identifier son objet, son sujet et son débiteur². Et il faut bien dire que ceux qui prétendent relever le défi ne convainquent pas toujours³. Mais c'est que l'importance de ce nouveau droit est ailleurs : elle ne se situe pas, comme pour les droits définis par la Déclaration universelle de 1948, dans leur potentielle justiciabilité devant les tribunaux ou les instances internationales, mais plutôt dans la conception politique dont est porteur le droit au développement, conception qui concerne à la fois les droits de l'Homme et le développement.

S'agissant des droits de l'Homme, le droit au développement remet à l'honneur les idées d'indivisibilité et d'interdépendance de tous les droits de l'Homme, idées qui étaient restées présentes, mais qui avaient été malmenées et manipulées dans le contexte de la guerre froide. Le « divorce » de 1966, avec l'adoption de deux pactes séparés en lieu et place du pacte unique projeté au départ constituait une des séquelles les plus visibles de cette trahison de l'idéal de 1948. Le discours des pays du Tiers Monde, mettant en avant leur sous développement pour justifier la maintien de régimes dictatoriaux en constituait une seconde. La Déclaration sur le droit au développement constitue à cet égard le fruit du

¹ Résolution 41/128 du 4 décembre 1986. Les Etats abstentionnistes étaient : le Danemark, la Finlande, l'Islande, Israël, le Japon, la RFA et le Royaume-Uni. V. C.-A. COLLIARD, « L'adoption par l'Assemblée générale de la Déclaration sur le droit au développement (4 décembre 1986) », *AFDI*, 1987, pp. 614-627.

² Cf. J. RIVERO, « Sur le droit au développement », doc. 55/78, Conf. 630/2, *Réunion d'experts de l'Unesco tenue à Paris*, 1978, cité par A. PELLET, « Notes sur quelques aspects juridiques... », précité, p. 78.

³ V. notamment le débat entre J. DONNELLY, « In Search of the Unicorn : the Jurisprudence and Politics of the Right to Development », P. ALSTON, « The Shortcomings of a « Garfield the Cat » Approach to the Right to Development », D. SHELTON, « A Response to Donnelly and Alston », *California Western International Law Journal*, vol. 15, 1985, respectivement pp. 473-509, pp. 511-523 et pp. 524-527.

compromis échafaudé entre Occidentaux et MNA, dans le cadre du « dialogue » amorcé au sein de l'Assemblée générale et de la Commission. Ainsi, dans le dixième paragraphe préambulaire, l'Assemblée se déclare préoccupée « par l'existence de graves obstacles au développement, ainsi qu'à l'épanouissement complet de l'être humain et des peuples, obstacles qui sont dus notamment au déni des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels ». Considérant « que tous les droits de l'homme et libertés fondamentales sont indivisibles et interdépendants », elle souligne le fait que « la promotion, le respect et la jouissance de certains droits de l'homme et libertés fondamentales ne sauraient justifier le déni d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales ». Ainsi, les Etats qui ont voté en faveur de la Déclaration ont-ils, avant l'heure, à la fois renversé le Mur de Berlin et posé les bases du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD)¹...

La révolution conceptuelle est tout aussi féconde en matière de développement. La Déclaration se situe à cet égard dans la ligne de l'idée d'un développement intégré, tel qu'elle avait été ébauchée avec brio en 1969 par la *Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social*². Mais elle est en même temps débarrassée des défauts du NOEL, qui était un nouvel ordre à ce point articulé autour de la primauté de l'Etat qu'il était douteux qu'il puisse vraiment bénéficier à l'individu. En tout cas, l'équivoque pesait sur le respect des droits de l'Homme : ceux-ci étaient à la fois considérés comme un impératif et en même temps conditionnés au respect de l'égale souveraineté et d'une conception restrictive, purement externe, du droit à l'autodétermination. La Déclaration sur le droit au développement fait au contraire de « l'être

¹ Le NEPAD repose sur un document établissant la « Nouvelle Initiative Africaine », adopté lors de la 37^{ème} session ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etats de l'OUA, à Lusaka, le 11 juillet 2001. Le Document de référence final a été adopté le 23 octobre 2001 par le Comité de mise en œuvre du NEPAD. Il se singularise par les engagements pris unilatéralement par les Etats africains en matière de développement et de démocratisation. Autrement dit, le NEPAD reconnaît la nécessité de mettre en place un « partenariat » entre pays développés et pays en développement, dans lequel chacun des partenaires a des droits et des obligations. Le NEPAD reconnaît par ailleurs explicitement un lien entre développement et droits de l'Homme. V. en particulier le point 79 : « Il est maintenant généralement accepté que le développement ne peut se réaliser en l'absence d'une démocratie véritable, du respect des droits de l'homme, de la paix et de la bonne gouvernance. Avec le NEPAD, le continent prend l'engagement de respecter les normes mondiales en matière de démocratie, dont les principales composantes sont le pluralisme politique, l'existence de plusieurs partis politiques et de plusieurs syndicats, l'organisation périodique d'élections démocratiques libres, justes et transparentes afin de permettre aux populations de choisir librement leurs dirigeants ». V. notamment FIDH, *Le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) à l'épreuve des droits de l'Homme*, novembre 2004.

² Résolution 2542 (XXIV) du 11 décembre 1969.

humain » le « sujet central du développement » ce qui justifie sa double qualité de « participant actif » et de « bénéficiaire » du droit au développement (art. 2, § 1). Elle construit ce faisant un lien intrinsèque entre droit de l'Homme et développement, ce dernier, objet du droit déclaré, étant défini comme « un développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés » (art. 1^{er}, § 1). Cette conception recentrée – voire centriste – du développement est parfaitement synthétisée dans les conclusions et recommandations dégagées à l'issue de la *Consultation mondiale sur la jouissance effective du droit au développement en tant que droit de l'homme* menée en 1990 à l'initiative de la Commission des droits de l'Homme¹. Y sont renvoyés dos à dos modèle dirigiste et libéralisme économique, au profit de la primauté des droits de l'Homme :

« Les stratégies de développement orientées exclusivement vers la croissance économique ou dictées uniquement par des considérations d'ordre financier se sont révélées largement impuissantes à instaurer la justice sociale ; les droits de l'homme ont été violés, tant directement que du fait de la déshumanisation des relations sociales, de la dislocation des familles et des collectivités et de la perturbation de la vie sociale et économique.

Les stratégies de développement qui ont été trop largement axées sur une économie planifiée et dirigiste, qui ont exclu la participation et n'ont pas permis aux individus et aux groupes de prendre une part active à la vie économique du pays, se sont souvent révélées également impuissantes à assurer la réalisation du droit au développement.

La notion de « développement » est largement subjective et, à cet égard, les stratégies de développement doivent être déterminées par les peuples eux-mêmes et adaptées à leur situation et à leurs nécessités particulières. Il n'existe aucun modèle de développement universellement applicable à toutes les cultures et à tous les peuples. Toutefois, tous les modèles de développement doivent être conformes aux normes internationales relatives aux droits de l'homme »².

2. Même si l'adoption de la Déclaration constitue à bien des égards un pas important dans l'élaboration du discours des Nations Unies sur le développement et les droits de l'Homme, la portée du droit au développement est pour le moins limitée. A la Commission, le Groupe de travail d'experts gouvernementaux a continué de se réunir de 1982 à 1989, en vue de réfléchir aux moyens de mettre en œuvre la Déclaration.

¹ Résolution 1989/46 du 6 mars 1989.

² Nations Unies, *La réalisation du droit au développement*, doc. HR/PUB/91/2, §§ 153-155.

Puis un nouveau Groupe de travail de quinze experts a été mis en place en 1993, cette fois avec un double mandat : identifier les obstacles à la mise en œuvre et à la réalisation de la Déclaration et recommander des moyens permettant à tous les Etats de réaliser le droit au développement¹. Après deux ans d'existence, il fut remplacé par un Groupe de travail intergouvernemental de dix experts chargé d'élaborer une stratégie de mise en œuvre du droit au développement². Enfin, en 1998, un troisième Groupe de travail s'est substitué au précédent, cette fois à composition non limitée, tandis qu'un expert indépendant était nommé, en vue de présenter au Groupe, à chacune de ses sessions, une étude sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du droit au développement devant servir de base à une « discussion circonscrite »³. Ainsi les groupes de travail se sont succédés, avec des mandats toujours équivalents et des difficultés toujours semblables. Le bilan de ces discussions et de ces études est, à vrai dire, assez maigre. Certes, le droit au développement est aujourd'hui entré dans le langage commun et il ne se passe pas une conférence mondiale ou une session spéciale de l'Assemblée générale sans qu'il lui soit rendu hommage⁴. Au premier chef, la Conférence Mondiale de Vienne, en 1993, lui a consacré plusieurs passages significatifs⁵. Pour autant, l'impression qui se dégage des travaux menés par les différents groupes de travail est que la réflexion piétine : les rapports se résument pour la plupart au mieux à une réitération des principes énoncés dans la déclaration et au pire à la dénonciation rituelle de l'ordre économique international injuste. Les « solutions » proposées pour mettre en œuvre le droit au développement restent quasiment au même degré d'abstraction que la Déclaration. Cet immobilisme s'explique essentiellement par deux facteurs.

D'abord, les groupes de travail successifs avaient une nature intergouvernementale et reflétaient donc nécessairement les conflits entre Etats autour de la notion de droit au développement. Et comme souvent, les extrêmes des deux côtés ont finalement dominé les débats jusqu'à les rendre insignifiants. Car il n'y a pas de conciliation possible entre la vision des Etats-Unis et celle de Cuba. Seuls des pays comme la France ou, avant 1990, la Yougoslavie, sont en mesure de maintenir le cap d'une

¹ Résolution de la Commission 1993/22 du 4 mars 1993.

² Résolution de la Commission 1996/15 du 11 avril 1996.

³ M. Arjun SENGUPTA (Inde) a été nommé expert indépendant en 1998. V. la résolution de la Commission 1998/72, approuvée par la décision 1998/269 du Conseil économique et social.

⁴ V. le recensement impressionnant opéré par A. SENGUPTA dans « On the Theory and Practice of the Right to Development », *Human Rights Quarterly*, 2002, vol. 24, pp. 841-842, note 15.

⁵ *Déclaration et Programme d'action de Vienne*, adoptés le 25 juin 1993, I, § 10 et II, § 72.

discussion tempérée sur un sujet où les conflits d'intérêts apparaissent aussi crûment.

Le deuxième facteur qui a conditionné l'échec des différents groupes de travail jusque là est, d'une certaine manière, plus inquiétant : il tient au fait que les gouvernements défenseurs du droit au développement n'ont pas réussi à démontrer son utilité, au-delà de sa fonction conceptuelle et presque rhétorique. On peut en particulier s'interroger sur l'opérabilité, sinon la justiciabilité de ce nouveau droit. Les vieilles questions relatives à l'objet, au titulaire et au débiteur reviennent ainsi de manière insistante, comme pour montrer qu'elles ne peuvent être écartées du revers de la main.

Sur ce dernier point, toutefois, les travaux de l'expert indépendant, M. Arjun SENGUPTA, ont permis d'apporter des réponses assez convaincantes. D'abord, une lecture à la fois analytique et synthétique de la Déclaration a conduit l'expert à en isoler les points forts, en dégageant la substance du concept de sa gangue de rhétorique onusienne :

« On peut résumer les éléments essentiels du droit au développement en disant qu'il s'agit du droit à un processus de développement permettant de réaliser tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales (article premier), et que ce droit doit s'exercer de façon à ce que :

a) les intéressés participent effectivement, pleinement et utilement à toutes les étapes de la prise de décision (article 1, 2 (3) et 8) ;

b) les individus aient des chances égales dans l'accès aux ressources (article 8) ;

c) les individus aient droit à une répartition équitable du revenu et des avantages du développement (articles 2 et 8) ;

d) les Etats s'acquittent de leurs responsabilités de façon à ce que le processus de développement se matérialise par des politiques nationales et internationales appropriées (articles 3 et 4) ;

e) la coopération entre les Etats (et les institutions internationales) facilite la réalisation du droit au développement ; et enfin et surtout,

f) à ce que toutes les activités entreprises soient accompagnées du plein respect des droits civils et politiques et des droits économiques, sociaux et culturels (Préambule, articles 6 et 9) »¹.

L'expert indépendant cherche ensuite à définir une approche opérationnelle, à travers un programme de réalisation du droit au développement. L'idée centrale avancée par M. SENGUPTA est celle d'un « Pacte pour le développement » qui unirait d'un côté un « groupe » composé des pays donateurs et des institutions financières internationales et de l'autre un pays en développement. On aboutirait ainsi à une forme

¹ A. SENGUPTA, *Etude sur l'état actuel des progrès dans la mise en œuvre du droit au développement*, doc. E/CN.4/1999/WG.18/2, § 45.

de conditionnalité consentie, aux termes de laquelle l'aide sous toutes ses formes et le financement du développement seraient accordés en échange de l'exécution par l'Etat concerné d'un programme précis de réalisation du droit au développement. Pour faciliter encore la réalisation d'un tel programme, Arjun SENGUPTA propose de se concentrer dans un premier temps sur la réalisation de trois droits jugés « fondamentaux » et considérés comme des composantes, parmi d'autres, du « vecteur » droit au développement : le droit à l'alimentation, le droit aux soins de santé primaires et le droit à l'enseignement primaire¹. L'accord passé devrait ainsi préciser « ce que les Etats devront faire pour réaliser le droit au développement selon un calendrier précis »², étant entendu que la réalisation des trois droits prioritaires « ne peut servir d'excuse à la violation de l'un quelconque des autres droits de l'homme, puisque cela serait contraire à l'esprit même du droit au développement »³.

Dans son rapport de 2004, l'expert indépendant précise que l'idée d'un Pacte pour le développement ne se donne pas pour but de « créer un nouvel instrument de développement. Au contraire, il s'agit là d'un mécanisme destiné à répondre aux besoins de mise en œuvre concrète des instruments de développement existants tels que les documents de stratégie de réduction de la pauvreté ou le Cadre de développement intégré, *conformément aux principes d'une approche du développement fondée sur les droits* »⁴.

La réflexion d'Arjun SENGUPTA est donc stimulante, en ce qu'elle permet de rendre plus concrète l'idée du droit au développement. Pour autant, il n'est pas certain qu'elle donne une identité propre au droit au développement. Si l'on met à part l'idée de Pacte pour le développement – élaborée dans une perspective d'action – on peut se demander si, sur le plan conceptuel, revendiquer le droit au développement ne revient pas finalement à prôner une approche du développement fondée sur les droits de l'Homme⁵. Or une telle approche s'est considérablement développée, à la fois sur un plan théorique et sur un plan pratique, depuis le début des années 90. Elle constitue d'une certaine manière la deuxième modalité de rapprochement des deux colonnes composant le pilier du paragraphe 3 de l'article premier de la Charte.

II. LES DROITS DE L'HOMME COMME CADRE FÉDÉRATEUR

¹ *Id.*, § 69.

² *Ibid.*, § 74.

³ *Ibid.*, § 82.

⁴ A. SENGUPTA, *Mise en œuvre du droit au développement dans le contexte mondial actuel*, E/CN.4/2004/WG.18/2, § 38.

⁵ Contre cette idée, *cf.* S. MARKS, « The Human Rights Framework for Development : Seven Approaches », Working Paper No. 18. François-Xavier Bagnoud Center for Health and Human Rights, Harvard University, 2003, p. 16.

DU DÉVELOPPEMENT

1. L'idée consistant à introduire des considérations liées aux droits de l'Homme dans les programmes de développement n'est pas nouvelle. A certains égards, on peut dire que l'OIT a depuis toujours pratiqué cette façon de faire. Même s'il faut tout de suite nuancer ce jugement en disant que, pendant très longtemps, l'OIT s'est référée au « droit international du travail » sans nécessairement faire le lien – ou sans établir un lien substantiel – avec le droit développé dans le fil de la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Le rapprochement effectif entre le droit de l'OIT et le droit international du droit de l'Homme est somme toute assez récent¹.

La construction « consciente » d'une approche du développement fondée sur les droits de l'Homme ne commence qu'au début des années 90. Plusieurs facteurs expliquent l'émergence de cette approche. Le premier est bien entendu la fin du conflit Est-Ouest, qui non seulement a rendu plus consensuel le discours sur les droits de l'Homme, mais l'a aussi – comme on l'a déjà noté plus haut – « recentré », en redonnant tout son sens aux concepts d'indivisibilité et d'interdépendance de tous les droits de l'Homme. Cette détente idéologique a été à peu près concomitante avec l'essor du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, dont les « observations générales », en particulier, ont grandement contribué à rehausser le statut juridique de cette « catégorie » de droits². Les droits du premier pacte de 1966 ont en effet été victimes de la guerre froide, dédaignés par l'Ouest et instrumentalisés à des fins de propagande par l'Est. La chute du Mur de Berlin leur donne un nouveau souffle. En 1990, le Comité adopte une Observation générale n° 3 relative à *la nature des obligations des Etats parties* au regard de l'article 2, § 1, du pacte, qui reprend certains éléments conceptuels permettant de donner une dimension justiciable aux droits énoncés dans le pacte³. La même année, dans son Observation générale n° 2, *Mesures internationales d'assistance technique (article 22 du pacte)*, il pose les bases d'une

¹ V. not. L. SWEPSTON, « Droits de l'homme et liberté syndicale : évolution sous le contrôle de l'OIT », *Revue internationale du travail*, vol. 137, 1998, n° 2, pp. 187-214.

² Sur le Comité, v. R. SODINI, *Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels*, Paris, Montchrestien, coll. « Perspectives internationales », n° 18, 2000.

³ Doc. E/1991/23. Par la suite, en 1999, le Comité adoptera la distinction – proposée par le Rapporteur spécial de la Sous-Commission des droits de l'Homme sur le droit à l'alimentation – entre les « trois niveaux d'obligation » inhérents à tout droit de l'Homme, civil, politique, économique, social ou culturel : l'obligation de respecter, l'obligation de protéger et l'obligation de mettre en œuvre les droits. V. Observation générale n° 12 (1999), *Le droit à une nourriture suffisante (article 11 du pacte)* ; rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, M. Asbjørn EIDE, E/CN.4/Sub.2/1987 et mise à jour E/CN.4/Sub.2/1999/12.

approche fondée sur les droits de l'Homme, en rappelant que tous les programmes de développement des Nations Unies devraient être fondés sur les droits de l'Homme et respecter ces droits, en ayant à l'esprit le principe d'indivisibilité qui interdit de justifier la violation des droits civils et politiques au prétexte de promouvoir les droits économiques et sociaux¹.

Cette renaissance conceptuelle des droits économiques, sociaux et culturels s'accompagne d'une rénovation institutionnelle importante. En 1993, l'Assemblée générale décide en effet de créer un poste de Haut Commissaire aux droits de l'Homme, en suivant une recommandation adoptée lors de la Conférence mondiale pour les droits de l'Homme. Aux termes de la résolution 48/141, le Haut Commissaire a notamment pour mission de « [p]romouvoir et protéger la réalisation du droit au développement et, à cet effet, obtenir un soutien accru des organismes compétents des Nations Unies ». Il est également chargé de « [c]oordonner les activités touchant la promotion et la protection des droits de l'homme dans l'ensemble du système des Nations Unies ». Mais la responsabilité des activités des Nations Unies en matière de droits de l'Homme reste partagée entre le Directeur du Centre pour les Droits de l'Homme et le Haut Commissaire. En 1997, le Secrétaire général décide de mettre fin à cette dyarchie en créant un Haut Commissariat aux droits de l'Homme qui vient remplacer le Centre pour les droits de l'Homme². Parallèlement, le Secrétaire général, dans son œuvre de réforme, décide de redonner aux droits de l'Homme une place centrale dans l'Organisation : « les questions relatives aux droits de l'homme doivent donc être prises en compte dans les quatre domaines de fond du programme de travail du Secrétariat (paix et sécurité, affaires économiques et sociales, coopération pour le développement et affaires humanitaires) »³. Le nouveau Haut Commissariat va faire de cet objectif de *mainstreaming* des droits de l'Homme un de ses chevaux de bataille.

Une des premières mesures prises fut d'installer à New York une représentation du Haut Commissariat, chargée de diffuser la documentation genevoise et de sensibiliser les délégués gouvernementaux et les membres du Secrétariat à la problématique des droits de l'Homme. Dans le même esprit, le Haut Commissaire multiplie les contacts avec les différentes agences des Nations Unies et les organisations internationales intervenant dans le domaine du développement, y compris l'OMC. Il entend par ce biais donner un contenu concret à l'appel du Secrétaire général et introduire « une approche fondée sur les droits de l'Homme »

¹ Doc. E/1990/23.

² Cf. rapport du Secrétaire général, *Rénover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réformes*, doc. A/51/950, 1997, p. 69, décision 14.

³ *Id.*, § 78.

(*a human rights-based approach*) dans toutes les activités des Nations Unies, en particulier celles liées au développement. La tâche n'est pas aisée : les droits de l'Homme sont perçus au sein du système comme une baronnie parmi d'autres. Chaque organisation a sa propre histoire, sa « souveraineté », ses habitudes. L'approche du développement fondée sur les droits de l'Homme est nouvelle et *a priori* dérangeante : elle vient prendre le contre-pied d'autres approches élaborées dans le courant des années 70 et 80, en particulier l'approche fondée sur les besoins essentiels (*Basic Needs Approach*). Surtout, nombre de fonctionnaires l'estiment trop « politisée » et susceptible de mettre en danger la « neutralité » de leur organisation.

2. Pourtant, en dépit de ces résistances, l'appel du Secrétaire général s'inscrit dans l'air du temps. Plusieurs organisations ont déjà, en 1997, une réflexion avancée sur les liens qui unissent leurs activités aux droits de l'Homme.

Ainsi, l'UNICEF a suivi attentivement l'élaboration de la convention relative aux droits de l'enfant, jusqu'à son adoption par l'Assemblée générale le 20 novembre 1989. Dans son article 45, la convention reconnaît explicitement à l'UNICEF un rôle dans le suivi des travaux du Comité des droits de l'enfant. En 1996, le Conseil d'administration du Fonds adopte un *Projet de mission* qui dispose que « [l']UNICEF s'appuie sur la convention relative aux droits de l'enfant et oeuvre pour que les droits de l'enfant s'inscrivent dans une éthique sociale et dans un code de conduite international en faveur des enfants ». Cet engagement de l'UNICEF sera précisé ultérieurement dans un document de 1998¹.

L'OIT a aussi sa propre histoire en la matière. Les liens entre droits de l'Homme et droit international du travail n'ont jamais été ignorés², mais la question de la « clause sociale », discutée avec âpreté au début des années 90, va renouveler le débat. Les pays en développement refusent que l'octroi de l'aide au développement soit soumis au respect des droits de l'Homme : ils voient dans une telle conditionnalité une forme de néo-colonialisme. En même temps, les pays développés dénoncent un dumping social qui aboutit immanquablement à une perte de compétitivité de leurs entreprises et à des délocalisations. En 1997, le Directeur général du BIT propose à la Conférence internationale du travail de concilier ces revendications antagonistes, en instituant un nouveau système de protection des « droits fondamentaux des

¹ UNICEF, *A Human Rights Approach to UNICEF Programming for Children and Women*, 1998. V. aussi M. SANTOS PAIS, *A Human Rights Conceptual Framework for UNICEF*, UNICEF, Italie, 1999.

² Cf. *supra* trentième note.

travailleurs»¹. En juin 1998, la Conférence internationale du travail adopte la *Déclaration de l'OIT relative au principes et droits fondamentaux au travail*, assortie d'un mécanisme de suivi. La Déclaration est fondée sur l'idée qu'en ratifiant la Constitution de l'OIT, les Etats membres se sont engagés à respecter certains droits fondamentaux qui en résultent². Dès lors, les Etats qui n'ont pas encore ratifié les conventions correspondantes sont invités à faire rapport au Directeur général « sur toutes modifications éventuelles apportées à leur législation et à leur pratique », conformément aux articles 19, § 5, e), et 23 de la Constitution.

Le HCR a de son côté entrepris une réflexion sur les droits de l'Homme depuis le début des années 90. En 1997, paraît un *policy paper* dans lequel le personnel de l'organisation d'aide aux réfugiés est encouragé à intégrer les normes de droits de l'Homme dans ses activités et à renforcer sa coopération avec les organismes chargés des droits de l'Homme, tout en gardant sa propre « spécificité » et son approche « humanitaire », en vue de préserver sa neutralité³.

Mais c'est sans doute le PNUD qui se révèle le plus actif pour rapprocher la thématique des droits de l'Homme de celle du développement. Sa réflexion, entamée au début des années 90, aboutit en 1998 avec la rédaction par le secrétariat d'un document de politique générale. En outre, il est décidé de la création d'un programme commun

¹ *L'action normative de l'OIT à l'heure de la mondialisation*, Rapport du Directeur général du BIT, Conférence internationale du Travail, 85^{ème} session, 1997, pp. 13-22, p. 14 : « La différence des conditions et niveaux de protection est dans une certaine mesure liée à la différence des niveaux de développement. On ne peut refuser aux pays en développement les avantages (relatifs ou transitoires) qui en découlent sous peine de leur refuser de participer aux bénéfices de la mondialisation et, par voie de conséquence, à la possibilité d'un développement social ultérieur. (...) Pour être légitime, ce raisonnement suppose cependant une condition fondamentale : le respect de certaines règles du jeu communes. Il suppose que certains droits fondamentaux, sans lesquels les travailleurs ne peuvent être assurés d'obtenir leur juste part des fruits du progrès économique généré par la libéralisation des échanges, soient garantis par l'ensemble des partenaires du système commercial multilatéral ».

² Cf. par. 2 de la Déclaration : la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective ; l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire ; l'abolition effective du travail des enfants ; l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession.

³ *UNHCR and Human Rights. A policy paper resulting from deliberations in the Policy Committee on the basis of a paper prepared by the Division of International Protection*, 1997. Ce n'est qu'en 1990 que le HCR a fait pour la première fois, officiellement, le lien entre droits de l'Homme et protection des réfugiés, dans le cadre d'une déclaration prononcée devant la Commission des droits de l'Homme. En 1995 est paru un module de formation à l'intention du personnel sur ce sujet (RLD 5). L'une des questions à laquelle il est répondu est révélatrice des interrogations présentes au sein de l'institution à cette époque : « Human rights are political ; UNHCR's work is humanitarian and non-political. How can the two function together ? »

entre le Haut Commissariat pour les Droits de l'Homme et le PNUD, appelé HURIST (*The Human Rights Strengthening Programme*) : il sera notamment chargé de réaliser l'intégration des droits de l'Homme dans les programmes et les activités du PNUD¹.

D'autres institutions suivent le même mouvement. L'appel du Secrétaire général en 1997 et le cinquantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'Homme en 1998 font beaucoup pour dynamiser une réflexion qui trouve toutefois, la plupart du temps, un appui à l'intérieur des institutions.

Ainsi, en matière de droit à l'alimentation, le Plan d'action de Rome adopté par le Sommet mondial de l'alimentation en 1996 donne pour mission au Haut Commissaire aux droits de l'Homme de mieux définir les droits concernant la nourriture figurant à l'article 11 du pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et de proposer des moyens d'appliquer et de matérialiser ces droits, ceci en consultation avec les différentes agences pertinentes du système des Nations Unies. Dès lors, un processus de consultation s'engage entre le Haut Commissariat, la FAO, le FIDA et le PAM. En 1998, la FAO publie un opuscule sur *Le droit à l'alimentation en théorie et en pratique* et son Directeur général réaffirme régulièrement, depuis, que la famine est une violation flagrante des droits de l'Homme.

Dans le domaine de la santé, l'approche fondée sur les droits de l'Homme est encouragée par la Directrice générale de l'OMS, Gro Harlem BRUNDTLAND. Progressivement, « l'approche droits de l'homme » investit différents champs de compétence de l'organisation, comme la santé des migrants ou le droit à l'eau². En 2002 paraît une brochure intitulée *25 Questions and Answers on Health and Human Rights* qui examine les différentes dimension du droit à la santé et présente une approche de la santé fondée sur les droits de l'Homme³.

En matière de droits culturels, la Conférence générale de l'UNESCO adopte, en octobre 2003, lors de sa 32^{ème} session, un projet de Stratégie de l'UNESCO relative aux droits de l'Homme qui lui est soumis par son Directeur général⁴.

¹ Cf. *Intégrer les droits de l'homme au développement humain durable. Document de politique générale du PNUD*, janvier 1998. V. aussi les *Directives pour un examen des programmes du PNUD axé sur les droits de l'homme*, 1^{er} octobre 2002.

² V. *The Right to Water*, Health and Human Rights Publications Series, n° 3, 2003 ; *International Migration, Health and Human Rights*, Health and Human Rights Publications Series, n° 4, 2004.

³ Health and Human Rights Publications Series, n° 1, 2002.

⁴ V. résolution 27 du 16 octobre 2003 et doc. 32 C/57, *Projet de stratégie de l'UNESCO relative aux droits de l'homme* et en part. § 10 : « Le projet de stratégie vise à intégrer une approche fondée sur les droits de l'homme dans tous les programmes de l'UNESCO, à encourager la recherche théorique et empirique, à diffuser des

Le progrès de l'approche fondée sur les droits de l'Homme est marqué par la tenue de deux séminaires interinstitutionnels, en 2001 et en 2003, organisés par le Groupe des Nations Unies pour le Développement (UNDG) et par HURIST. A l'issue du deuxième séminaire est adoptée une « Déclaration relative à la communauté de vues entre institutions des Nations Unies »¹. Cette communauté de vue se décline en trois points :

- Tous les programmes, politiques et mesures d'assistance technique doivent contribuer à l'exercice des droits tels qu'ils figurent dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et les autres instruments internationaux dans ce domaine.
- Les principes et normes des droits de l'homme doivent inspirer le processus de programmation dans tous les domaines et à toutes les étapes (conception, réalisation, suivi et évaluation).
- Les programmes et activités doivent contribuer à faire en sorte que « ceux qui ont des obligations » puissent mieux s'en acquitter et que les « bénéficiaires de droits » puissent mieux les faire valoir.

La nouvelle approche fait donc des droits de l'Homme à la fois le but du développement mais aussi la base des programmes et des politiques de développement. Selon le Haut Commissariat aux droits de l'Homme la valeur ajoutée d'une telle approche résulte essentiellement de l'introduction du concept de droit subjectif, qui redonne au destinataire de l'aide sa dignité. L'aide n'est plus accordée en fonction des « besoins » des personnes en situation de détresse – par charité – mais parce que ces personnes y ont droit. Le vaste catalogue des droits de l'Homme permet de couvrir tous les aspects du développement, dans le fil d'une conception intégrée comme le développement soutenable. Analysé en terme de satisfaction des droits, le processus de développement peut être évalué plus facilement : dans le cadre de chaque projet sont identifiés les « titulaires des droits » et les « titulaires d'obligations », de même que les différents « groupes vulnérables » auxquels les droits de l'Homme accordent un traitement différentiel au nom du principe d'égalité. Les défenseurs de l'approche fondée sur les droits de l'Homme mettent aussi en avant la large ratification des principales conventions internationales et font valoir que les droits de l'Homme constituent aujourd'hui un discours universel et consensuel, un « langage commun de l'humanité », ce qui

connaissances sur les droits de l'homme, à promouvoir davantage l'éducation aux droits de l'homme en tant que partie intégrante du droit à l'éducation, ainsi qu'à élaborer et mettre en application des normes de l'UNESCO en matière de droits de l'homme ».

¹ *Report of the Second Interagency Workshop on Implementing a Human Rights Based Approach in the Context of UN Reform*, Stamford, USA, 5-7 mai 2003. Etaient notamment présents lors de ce séminaire les « agences » des Nations Unies suivantes : la FAO, l'OIT, le PNUD, l'UNESCO, le FNUAP, l'UNICEF, l'UNIDO, l'UNIFEM, le PAM, l'OMS, le Forum permanent des Nations Unies pour les populations autochtones, ONUSIDA, ONUDI, UNODC.

permet d'éviter toute approche impérialiste ou néo-colonialiste du développement.

On pourrait évidemment discuter chacun de ces points. On a notamment critiqué l'aspect excessivement légaliste de cette approche, face à une approche fondée sur les besoins, par essence utilitariste et pragmatique. Surtout, il a été objecté que, sorti des enceintes de la diplomatie multilatérale, les droits de l'Homme ne constituaient nullement un discours consensuel. La question est abordée dans un texte écrit par le secrétariat du PNUD pour répondre à certaines interrogations et à des critiques émises à l'encontre du document de 1997 : que faire dans des pays où se déroulent des violations systématiques des droits de l'Homme et où les gouvernements refusent catégoriquement qu'il soit fait mention de la notion de droits de l'Homme – et en particulier des droits civils et politiques – dans les programmes du PNUD ? La réponse apportée est pragmatique :

« In such situations arguing over words probably does less good than practical interventions which can reduce poverty, give children education, strengthen the rights of women, etc. And it should be remembered that these efforts help promote human rights, even if the activities are not called by that name »¹.

Ce risque de politisation lié aux droits de l'Homme est invoqué de manière générale par les institutions financières internationales pour expliquer leur refus d'adopter une approche fondée sur les droits de l'Homme. Pour le FMI et la Banque mondiale, il est possible de réaliser les droits de l'Homme sans les nommer. Les deux institutions pensent mieux servir la « cause » en se bornant à une approche économique, mâtinée de considérations sociales en vue de contrebalancer les effets négatifs des programmes d'ajustement structurel. La Banque, en particulier, juge son travail « complémentaire » de celui des institutions chargée des droits de l'Homme – manière de dire qu'il n'est pas question pour elle d'adopter les droits de l'Homme comme cadre de référence². Ce

¹ *United Nations Development Programme and Human Rights. Questions and Answers*, non daté.

² V. M. COGEN, « Human Rights, prohibition of political activities and the lending-policies of Worldbank and International Monetary Fund », in S. R. CHOWDURY, E. M.G. DENTERS, P.J.I.M. de WAART, *The Right to Development in International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 1992, pp. 379-396. En 1998, pour commémorer le cinquantième anniversaire de la Déclaration universelle, la Banque a publié une brochure intitulée : *Développement et droits de l'Homme : le rôle de la Banque mondiale*. La position de la Banque y est exprimée en des termes diplomatiques : « Les Statuts de la Banque définissent le large champ d'activité de l'institution dans le domaine du développement économique et social. Ils contiennent également des directives limitant la portée de ses activités. Les Statuts précisent en particulier que toutes les décisions de la Banque « seront fondées exclusivement sur des considérations économiques ». (...) Cela ne signifie en aucune façon que la Banque considère d'autres facteurs – qui sont au cœur

refus est apparu de manière frappante lorsque la Direction a contesté la compétence du Panel d'inspection pour prendre en compte les droits de l'Homme et la gouvernance dans son évaluation du *Projet pétrolier et d'oléoduc Tchad-Cameroun*. Pour la Direction, « les problèmes relatifs aux droits de l'homme [ne] peuvent interférer sur le travail de la Banque [que] s'ils risquent d'avoir une incidence économique directe prononcée sur le projet en question »¹.

*

Les droits de l'Homme et le développement, qui constituent les deux colonnes censées composer le paragraphe 3 de l'article 1^{er} de la Charte, se sont incontestablement rapprochés durant les années 90 et au début de ce nouveau millénaire. Pour autant, on ne peut pas dire aujourd'hui que le pilier soit parfaitement reconstitué. Certes, de grands efforts ont été fait pour intégrer des préoccupations liées aux droits de l'Homme dans les programmes et les politiques de développement, que ce soit à travers la promotion du droit au développement, ou par l'élaboration d'une approche du développement fondée sur les droits de l'Homme. Mais l'influence de ces deux thèmes demeure relativement limitée. Il y a, tout d'abord, au sein de chaque agence, un problème d'acculturation au discours des droits de l'Homme : celui-ci ne cadre pas avec le discours classique sur le développement et nécessite, pour être compris, une bonne connaissance du système complexe des Nations Unies en matière de droits de l'Homme. Qui plus est, ce discours procède d'une démarche juridique, qui n'est pas nécessairement comprise par des personnes qui n'ont pas eu une formation de juriste. Au-delà, la mise en œuvre d'une démarche fondée sur les droits semble heurter de front un certain pragmatisme : si l'objectif est de venir au secours des personnes démunies, peut-on se permettre d'ergoter sur le fondement de cette aide, au risque d'en priver les bénéficiaires ? Les pays développés ne veulent pas entendre parler d'obligations juridiques en matière d'aide. Tous seront prêts à aider leur prochain, mais chacun discutera de la validité du titre qui fonderait une obligation de venir en aide. De l'autre côté, beaucoup de pays en développement refusent toute conditionnalité, officiellement au nom de leur souveraineté et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, plus pragmatiquement parce les gouvernements et

des droits civils et politiques – comme moins importants pour le développement. Cela signifie que, telle qu'elle a été conçue et avec les compétences et les ressources dont elle dispose, la Banque contribue le plus efficacement au développement – et est simplement en mesure d'aider davantage les gens – en continuant à se concentrer sur la tâche importante consistant à promouvoir le développement économique et social ».

¹ *Rapport d'enquête du Panel d'inspection. Projet pétrolier et d'oléoduc Tchad Cameroun (Prêt n° 4558-CD) ; Projet de renforcement des capacités de gestion du secteur pétrolier (Crédit n° 3373-CD) ; et Gestion de l'économie pétrolière (Crédit n° 3316-CD), 17 septembre 2002, pp. 49 et suiv., p. 50, § 212.*

les élites en place sont hostiles à toute avancée démocratique et souhaitent préserver leur mainmise sur les ressources nationales. Les droits de l'Homme dérangent. Dès lors, il ne faut pas s'étonner de ce que l'approche fondée sur les droits de l'Homme et le droit au développement demeurent assez absents des grands programmes politiques élaborés ces dernières années par les gouvernements. Certes, un hommage plus ou moins appuyé leur est toujours rendu. Mais les « programmes d'action » élaborés ne le sont pas en fonction de cette grille de lecture. C'est le cas pour la *Déclaration du Millénaire*¹, qui contient une Section V consacrée tout entière aux « droits de l'homme, démocratie et bonne gouvernance ». En dépit de cet acte de foi, les « Objectifs du Millénaire pour le développement » ne s'inscrivent nullement dans le cadre d'une démarche fondée sur les droits de l'Homme².

Le chemin semble donc encore long avant que l'être humain ne devienne « le sujet central du développement », comme le prescrit la Déclaration de 1986. Ce processus est aussi celui de la création d'un Etat de droit à l'échelle internationale. Aussi la Charte nous donne-t-elle à nouveau la preuve qu'en plus d'un texte à valeur juridique, elle constitue l'expression d'un idéal des peuples dont la réalisation ne peut être que progressive et incertaine.

Olivier de FROUVILLE
Maître de conférences à l'Université Paris X-Nanterre

¹ Résolution de l'Assemblée générale 55/2 du 8 septembre 2000.

² Ces objectifs sont décrits en annexe du rapport du Secrétaire général, *Plan de campagne pour la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire*, doc. A/56/326.