

Diplomatie et droits de l'homme

Sara Guillet

Comité de rédaction

Président : Joël Thoraval

Secrétaire général : Michel Forst

Coordinateur et rapporteur : Emmanuel Decaux

Antoine Bernard

Sylvie Bukhari de Pontual

Claude Contamine

Antoine Fobe

Régis de Gouttes

Patrick Hénault

Louis Joinet

Remerciements

L'auteur et le Comité de rédaction tiennent à remercier particulièrement les membres du Secrétariat général de la CNCDH qui ont participé à l'élaboration de cette étude, notamment :

Stéphanie DJIAN (chargée de mission),
Cécile WENDLING (chargée de mission),
Edith de MACEDO (chargée de mission)

Stagiaires :

Christine ALLANDE de LAVENNE
Athéna KARIMI
Anne SAINT-GÉRAND
Ekaterina SHEVCHENKO
Dorothée TAVARES
Clément VAN DE VELDE

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

Table des matières

Préface	7
Avant-propos	11
Sigles et abréviations	13
Introduction	15
Chapitre I	
Une contradiction latente, un débat dépassé	17
La défense des droits de l'homme dans l'identité française	17
Le choix politique de l'intégration des droits de l'homme parmi les objectifs de la politique étrangère : du débat théorique à la stratégie d'action	19
Une diplomatie fondée sur une éthique de la responsabilité	19
Une diplomatie fondée sur une éthique de la conviction	21
Les droits de l'homme comme objectif stratégique de la diplomatie	22
Les droits de l'homme dans la diplomatie : une obligation juridique	25
Le cadre juridique national : les droits de l'homme dans le droit français	25
Le cadre international	28
Le cadre régional	33
La Charte de la francophonie et les déclarations adoptées par les États membres de l'Organisation internationale de la francophonie	34

Chapitre II

Pour une présence française renforcée sur la scène diplomatique multilatérale 37

Participer à la concertation internationale 37

Les conférences mondiales 38

Les organes spécialisés des organisations internationales 38

Soutenir le développement du droit international 42

L'élaboration des normes 42

La ratification des traités en matière de droits de l'homme 46

Les engagements internationaux de la France 46

Faire respecter le droit international des droits de l'homme 49

Les procédures de contrôle 50

Le contrôle juridictionnel 67

La contribution financière et humaine de la France aux organisations internationales 73

Les contributions financières 73

La présence française au sein des organisations intergouvernementales 76

Une contribution soutenue au maintien de la paix et de la sécurité internationales 78

Du maintien à la construction de la paix : la place croissante des droits de l'homme dans les opérations de maintien de la paix 78

La contribution de la France 80

Chapitre III

Vers une diplomatie bilatérale cohérente et transparente 83

La formulation d'une doctrine dans les relations bilatérales 84

Les expériences de pays tiers 84

L'expérience de l'Union européenne 85

L'expérience française 86

Vers une doctrine de la politique étrangère française sur les droits de l'homme 88

Les instruments de la diplomatie bilatérale 92

Les instruments nationaux 93

Les instruments européens.....	98
Les garanties de l'accès à l'asile	102
La délivrance de visas	103
La coopération internationale	105
Une politique étrangère plus visible et plus transparente : un rapport annuel sur la politique étrangère et les droits de l'homme.....	113

Chapitre IV

Les acteurs de la diplomatie 117

Une exigence interne : des acteurs publics mobilisés et coordonnés 117

L'administration et le gouvernement : le défi de l'intégration des droits
de l'homme à travers les diverses instances du pouvoir exécutif.....118

La diplomatie parlementaire des droits de l'homme.....128

Le rôle des juridictions nationales et la coopération judiciaire
internationale.....132

La contribution des institutions indépendantes à la politique étrangère
dans le domaine des droits de l'homme136

Les pouvoirs locaux.....146

Accompagner le développement des acteurs privés..... 147

Renforcer la concertation avec les ONG.....147

Développer une stratégie de soutien aux ONG.....149

Réguler l'activité des entreprises.....152

Conclusion.....155

ANNEXES.....157

Annexe I

**Note d'orientation pour l'étude sur la diplomatie
française et les droits de l'homme** 159

Annexe II

Liste des auditions et des entretiens..... 165

Annexe III

Avis sur la diplomatie française et les droits de l'homme... 169

Recommandations 175

Annexe IV
Discours des représentants du gouvernement français
lors du « *Segment de haut niveau* » de la Commission
et du Conseil des droits de l’homme des Nations unies .. 197

Annexe V
Candidature de la France aux élections au Conseil
des droits de l’homme 245

Annexe VI
Bibliographie indicative 251

Remerciements 255

Préface

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) est à la charnière entre les pouvoirs publics et la société civile. Elle tire toute sa légitimité d'une indépendance et d'un pluralisme garantis par la loi, en vertu des « *Principes de Paris sur les institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme* » qui ont été adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies en 1993¹. Elle exerce des compétences nationales et internationales, se trouvant ainsi naturellement au carrefour de la diplomatie et des droits de l'homme.

Cette diplomatie s'exerce désormais sur le socle du droit international des droits de l'homme. On n'a sans doute pas encore pris la pleine mesure du changement radical survenu dans l'ordre international, avec l'adoption de la Charte des Nations unies qui constitue aujourd'hui l'engagement collectif de l'ensemble des États de la planète. Certes, les affrontements de la guerre froide et de la coexistence pacifique, les conflits de la décolonisation et les crises régionales ont trop souvent occulté la référence aux droits de l'homme. Après avoir été un enjeu idéologique de l'antagonisme Est-Ouest, les droits de l'homme sont aujourd'hui remis en cause sur le terrain – où les violations massives et systématiques perdurent – mais aussi dans le débat théorique. L'argument du relativisme culturel et religieux ne cesse de refaire surface malgré le démenti apporté lors de la conférence mondiale de Vienne de 1993, puis dans la déclaration du millénaire en 2000 et la déclaration du Sommet mondial de 2005. Face au « *choc des civilisations* » avivé par les menaces terroristes, l'accent est mis sur le « *dialogue des civilisations, des cultures et des religions* ». C'est dans ce contexte particulièrement sensible qu'il importe de rappeler l'importance des droits de l'homme, dans leur dimension individuelle et universelle.

Depuis 1945, les États ont mis en place un remarquable ensemble de traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, dans le cadre universel comme sur le plan régional – notamment en Europe – visant à assurer « *le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion* », selon les termes de l'article 55 de la Charte des Nations unies. Parallèlement, le droit international humanitaire n'a cessé de se renforcer, avec les conventions de Genève de 1949 et leurs protocoles additionnels, mais aussi l'essor plus récent du droit international pénal, marqué par la mise en place de la Cour pénale internationale à la suite de l'adoption du statut de Rome de 1998.

Le corpus des normes européennes en matière de droits de l'homme s'est également considérablement développé. La Convention européenne des droits de l'homme de 1950 lie désormais l'ensemble des États du continent². Le traité de Lisbonne, que notre pays vient de ratifier, marque une nouvelle étape pour l'Union européenne, en mettant en relief les valeurs et les principes qui fondent l'Union européenne et qui sont à la base de ses politiques, sur

1 *Principes concernant le statut des institutions nationales (Principes de Paris)*, Assemblée générale, résolution 48/134 du 20 décembre 1993.

2 Cf. la journée d'étude organisée le 5 février 2007 par la CNCDH, « La Convention européenne des droits de l'homme et la justice française », *Gazette du Palais*, 10-12 juin 2007, n° 161-163.

le plan communautaire ou sur le plan extérieur, avec la politique étrangère et de sécurité commune. Le nouveau traité donne à la Charte des droits fondamentaux qui avait été proclamée à Nice en 2000 « *la même valeur juridique que les traités* » et ouvre la voie à une adhésion de l'Union européenne, désormais dotée de la personnalité juridique, à la Convention européenne des droits de l'homme. Dans le même temps, la mise en place de l'Agence européenne des droits fondamentaux ouvre de nouvelles perspectives.

C'est dans ce double cadre normatif – fruit de la « *politique juridique extérieure* » des États – que s'exerce aujourd'hui la diplomatie des droits de l'homme. Comme les États eux-mêmes l'ont rappelé avec force, d'abord en 1990, au sein de la CSCE, avec la charte de Paris pour une nouvelle Europe, et surtout en 1993, lors de la conférence mondiale de Vienne sur les droits de l'homme, « *la promotion et la protection des droits de l'homme est une préoccupation légitime de la communauté internationale*³ ». C'est assez dire que les droits de l'homme ne peuvent être conçus comme des « *matières qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État* », selon la formule de l'article 2 § 7 de la charte. Les droits de l'homme – par essence même – relèvent de notre commune humanité. Ils ne concernent pas seulement les États, mais s'adressent à « *tous les peuples et toutes les nations* », ainsi qu'à « *tous les individus et tous les organes de la société* », pour reprendre les formules de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948⁴. C'est dans le même esprit que l'Assemblée générale avait adopté, en 1998, une déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme⁵.

De nombreux acteurs, publics et privés, concourent ainsi à la diplomatie des droits de l'homme, les institutions nationales jouant désormais un rôle renforcé par la création du Conseil des droits de l'homme qui leur fait une place à part, parmi les « *parties prenantes* » du système de protection des droits de l'homme. Dans le même temps, les interrogations n'ont jamais cessé sur la place donnée aux droits de l'homme dans le cadre de relations internationales de plus en plus complexes et diversifiées. À la multiplication des acteurs et des enceintes, répond en effet la contradiction des intérêts en présence.

La nécessité d'une réflexion de fond sur les enjeux de la diplomatie et des droits de l'homme s'est ainsi imposée à la CNCDH. Il s'agissait ainsi de préparer la prochaine présidence française de l'Union européenne, au second semestre de l'année 2008, qui culminera avec le 60^e anniversaire de l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme, le 10 décembre 1948, au palais de Chaillot. La CNCDH n'oublie pas qu'elle a été elle-même instituée en 1947, à l'initiative de René Cassin, pour contribuer à la rédaction de ce texte fondateur⁶. Mais au-delà même de cette triple actualité nationale, européenne et internationale, il importait d'ouvrir une réflexion à plus long terme sur la diplomatie et les droits de l'homme.

Le groupe de travail qui a été mis en place a multiplié les auditions et les discussions pendant plus d'un an, il s'est penché sur les expériences étrangères pour dégager des perspectives

3 Déclaration et programme d'action de Vienne, I § 4.

4 Cf. le colloque organisé à la Sorbonne par la CNCDH, *La Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948-1998, Avenir d'un idéal commun*, La Documentation française, 1998.

5 Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus, Assemblée générale, résolution 53/144 du 9 décembre 1998.

6 Éric Pateyron, *La contribution française à la rédaction de la Déclaration universelle des droits de l'homme, René Cassin et la Commission consultative des droits de l'homme*, La Documentation française, 1998.

précises et concrètes, formulées dans un avis qui a été adopté à l'unanimité par la CNCDH lors de sa plénière du 7 février 2008. L'étude est la synthèse de cette réflexion collective. Ce faisant, la contribution de la CNCDH – qui se veut modeste et pragmatique – n'est qu'un élément d'analyse dans une dynamique où tous les acteurs ont leur rôle propre à jouer. Les propositions les plus importantes concernent au premier chef les pouvoirs publics, mais c'est à l'ensemble des citoyens que la CNCDH entend également s'adresser, à travers cette publication dans la série des « *Études de la CNCDH* ». Je tiens à remercier très chaleureusement La Documentation française, comme les responsables de l'étude, notamment le professeur Emmanuel Decaux qui a animé le groupe de travail de la CNCDH et M^{me} Sara Guillet, l'auteur de l'étude.

On a pu définir la diplomatie comme l'art de toujours dire la vérité, doucement quand c'est possible, durement quand c'est nécessaire. Cette exigence du « *parler vrai* » s'impose sans doute plus encore lorsqu'il s'agit des droits de l'homme. La diplomatie des droits de l'homme doit avoir des enjeux et des priorités clairs, des outils et des moyens adaptés, des objectifs et des critères précis. Elle doit s'exercer dans la durée, avec un souci permanent de cohérence et de continuité, dans l'écoute et le dialogue constant avec ses interlocuteurs.

L'étude de la CNCDH a permis de dégager huit axes qui sont mis en exergue dans le résumé de l'avis du 7 février 2008. Ce qui est en cause, c'est la « *définition d'une stratégie française des droits de l'homme* », s'appuyant sur des vecteurs d'expertise et d'influence renforcés – avec la création d'un Institut français des droits de l'homme, à l'instar d'exemples étrangers particulièrement efficaces – et de nouveaux instruments de pilotage – avec notamment un rapport annuel sur la politique étrangère et les droits de l'homme qui ferait l'objet d'une présentation publique par le ministre des Affaires étrangères et européennes et d'un débat parlementaire. Il s'agit ainsi de répondre à un objectif de transparence et de pédagogie, mais aussi d'obéir à un impératif de cohérence en intégrant pleinement les droits de l'homme comme enjeu transversal de la politique étrangère, que ce soit dans les relations bilatérales, les politiques européennes ou les enceintes internationales.

Aux yeux de la CNCDH, une attention toute particulière doit être apportée au soutien à la société civile, en particulier les ONG et les défenseurs des droits de l'homme, qui sont des éléments clés pour construire un État de droit, où les droits de l'homme trouvent leur assise et leur garantie. C'est tout le sens des prix des droits de l'homme de la République française que la CNCDH a l'honneur de décerner chaque année, à l'occasion de l'anniversaire du 10 décembre. Les droits de l'homme ne peuvent pas être exportés, encore moins imposés de l'extérieur, avec des visées hégémoniques, mais ils doivent être partout défendus comme un « *idéal commun à atteindre* » pour tous les hommes, « *dans un esprit de fraternité* », selon les termes même de la Déclaration universelle de 1948. Il revient à chacun de donner tout son sens à ce langage des droits de l'homme qui est aujourd'hui partie intégrante du lexique des relations internationales.

Joël THORAVAL
Président de la CNCDH

Avant-propos

Fondée en 1947 par l'un des rédacteurs de la Déclaration universelle des droits de l'homme, René Cassin, au lendemain des atrocités perpétrées pendant la Seconde Guerre mondiale, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) a vu depuis s'étendre ses attributions et s'élargir son audience sur le plan national et international. Enceinte de dialogue et de réflexion entre différents acteurs de la société civile, experts internationaux et représentants des pouvoirs publics, la CNCDH « assure, auprès du gouvernement, un rôle de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'homme, du droit international humanitaire et de l'action humanitaire », comme le rappelle la loi de 2007 consacrant son statut législatif.

La CNCDH a en particulier pour rôle d'encourager le gouvernement à ratifier les conventions internationales relatives aux droits de l'homme et de veiller à leur mise en œuvre effective sur le plan interne. Elle est associée à la préparation, à la présentation et au suivi des rapports présentés par la France aux organes internationaux de contrôle. Elle a un rôle permanent d'initiative, de vigilance et d'alerte sur les questions relevant du droit international des droits de l'homme, du droit international humanitaire et de l'action humanitaire, ainsi que de formation et d'information. À ce titre, elle a contribué activement à la Décennie des Nations unies sur l'éducation aux droits de l'homme. Par ailleurs, en tant qu'institution nationale des droits de l'homme conforme aux Principes de Paris, la CNCDH participe aux réunions des différentes organisations internationales et régionales traitant des droits de l'homme. Elle est membre du réseau international, européen et francophone des Institutions nationales des droits de l'homme (INDH), ce qui accentue son poids sur la scène internationale des droits de l'homme.

Forte de ces missions et activités internationales, la CNCDH a estimé utile d'entamer une réflexion de fond sur le lien entre diplomatie et droits de l'homme, afin de formuler des recommandations concrètes visant à renforcer la cohérence de l'action de l'ensemble des acteurs concernés, notamment dans le cadre de la diplomatie européenne. Cette réflexion a abouti à un avis adopté à l'unanimité par la CNCDH le 7 février 2008 qui formule des recommandations reprises et analysées dans la présente étude.

La publication de cette étude s'inscrit dans une nouvelle série intitulée « *Les études de la CNCDH* » lancée en 2006 avec *Les Conditions d'exercice du droit d'asile en France*, et poursuivie en 2007 avec une étude sur les prisons intitulée *Sanctionner dans le respect des droits de l'homme*, en deux volumes. Le choix de la date de la publication de l'étude sur la diplomatie n'est pas fortuit. La CNCDH souhaite ainsi marquer la place primordiale prise par les droits de l'homme dans la diplomatie à la veille de la présidence française de l'Union européenne au second semestre d'une année 2008 qui sera également marquée par le 60^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Cette célébration ne doit pas seulement être un retour aux sources, elle doit marquer le point de départ de nouveaux progrès.

Sigles et abréviations

ACP : Afrique, Caraïbes, Pacifique

APCE : Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

APOSCE : Assemblée parlementaire de l'organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

ASEAN : Association des nations de l'Asie du Sud-Est

ASEM : *Asia-Europe Meeting*

BIDDH : Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme

CAP : Centre d'analyse et de prévision

CDE : Comité des droits de l'enfant

CDESC : Comité des droits économiques sociaux et culturels des Nations unies

CEDH : Cour européenne des droits de l'homme

CEDRA : Centre d'études sur les discriminations, le racisme et l'antisémitisme

CEPOL : Collège européen de police

CERD : Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale
(*Committee on the Elimination of Racial Discrimination*)

CERI : Centre d'études et de recherches internationales

CESDH : Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

CIC : Comité international de coordination des INDH

CIJ : Cour internationale de justice

CJCE : Cour de justice des communautés européennes

CNCDH : Commission nationale consultative des droits de l'homme

COHOM : Groupe de travail sur les droits de l'homme du Conseil de l'Union européenne

COPS : Comité politique et de sécurité du conseil de l'Union européenne

CPI : Cour pénale internationale

CPT : Comité européen pour la prévention de la torture

DDHDP : Délégation à la paix, aux droits de l'homme et la démocratie

DDR : Désarmement, démobilisation, réintégration

DG Relex : Direction générale relations extérieures

DGCID : Direction générale de la coopération internationale et du développement

ECRI : Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

ENA : École nationale d'administration

ENM : École nationale de la magistrature

EUMC : Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes

EUROJUST : Agence européenne chargée de renforcer la coopération judiciaire entre les États

EUROPOL : Agence européenne qui vise à améliorer la coopération policière entre les États membres

HCR : Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés

IEDDH : Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme

IFRI : Institut français des relations internationales

INDH : Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme

IRIS : Institut des relations internationales et stratégiques

JAI : Justice et affaires intérieures

MAAIONG : Mission d'appui à l'action internationale des ONG

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

OIF : Organisation internationale de la francophonie

OIT : Organisation internationale du travail

OMC : Organisation mondiale du commerce

OMS : Organisation mondiale de la santé

ONG : Organisation non gouvernementale

ONU : Organisation des Nations unies

ONUSC : Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire

OSCE : Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

PESC : Politique étrangère et de sécurité commune

PESD : Politique européenne de sécurité et de défense

PEV : Politique européenne de voisinage

PNUD : Programme des Nations unies pour le développement

RCA : République centrafricaine

SFDI : Société française pour le droit international

SPG : Système généralisé de préférences tarifaires

TPIR : Tribunal pénal international pour le Rwanda

TPIY : Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie

UE : Union européenne

UNESCO : Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture

UNICEF : Fonds des Nations unies pour l'enfance

Introduction

Toute diplomatie a pour objectif la sauvegarde de l'intérêt national, qu'il s'agisse de la contribution à la paix et à la sécurité internationales, de la défense nationale, de l'influence politique, de la coopération économique ou du rayonnement culturel. Elle doit prendre en compte les contraintes auxquelles sont confrontés les États, en particulier ceux qui, comme la France, en tant que membres permanents du Conseil de sécurité, jouent un rôle de premier plan sur la scène internationale. Les objectifs de la diplomatie ne peuvent donc se limiter aux droits de l'homme, mais les droits de l'homme en constituent un élément fondamental.

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) a entrepris sur cette question cruciale une réflexion approfondie qui prend toute sa signification au moment où la France se prépare à assumer la présidence de l'Union européenne pendant le second semestre 2008.

Le cadre de la politique étrangère est celui du « *droit international des droits de l'homme* », qui s'est développé sur la base de la Charte des Nations unies et qui fait partie du droit positif. La Charte des Nations unies elle-même consacre l'engagement des États membres à coopérer au « *respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion* » (article 55).

Ainsi, l'importance des droits de l'homme dans la diplomatie découle non seulement des valeurs proclamées par notre pays depuis plusieurs siècles et des engagements politiques pris par les pouvoirs publics, mais aussi des obligations juridiques de la France, issues soit de la Constitution française elle-même, soit du droit international, directement applicable en droit interne. Elle est également liée à la place centrale qu'occupent les droits de l'homme dans les statuts, les principes et les objectifs des organisations internationales et régionales dont la France est membre.

En outre, la politique étrangère de la France trouve son prolongement dans la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) mise en place par l'Union européenne, dont les objectifs principaux incluent « *le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales* » (article 11 du traité sur l'Union européenne).

C'est aux États qu'il appartient, en premier lieu, de respecter et faire respecter les droits de l'homme, sur le plan interne comme sur la scène internationale. Mais, comme le rappelle la Déclaration universelle des droits de l'homme, il appartient à « *tous les individus et tous les organes de la société* » de développer le respect de ces droits et libertés. C'est dire qu'une diplomatie des droits de l'homme ne concerne pas seulement les relations interétatiques, mais doit prendre en compte la multiplicité des acteurs non étatiques, notamment les organisations non gouvernementales (ONG).

Au-delà des débats théoriques qui opposeraient de façon manichéenne « *réalistes* » et « *idéalistes* », et quels que soient les clivages politiques, c'est un même discours qui est toujours réaffirmé par les autorités françaises au plus haut niveau, mais aussi par l'Union européenne, sur la nécessité de faire de la défense des droits de l'homme dans le monde l'un des

objectifs de la politique étrangère. Comme l'a encore souligné le président de la République dans son discours du 25 septembre 2007 devant l'Assemblée générale des Nations unies : « *Il n'y aura pas de paix dans le monde si la communauté internationale transige avec le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et avec les droits de l'homme.* »

Pour analyser la place qu'occupent les droits de l'homme dans la diplomatie, la CNCDH a réalisé une étude qui, au terme d'une approche pragmatique, focalisée sur les objectifs, les moyens, les méthodes et les outils à renforcer ou à développer, formule des recommandations pour que les droits de l'homme, au-delà des engagements solennels de la France, soient un objectif opérationnel de la diplomatie, orienté vers des résultats, au même titre que ses autres composantes.

À partir de cette étude, la CNCDH a rendu un avis au gouvernement, qui figure en annexe⁷. Il met l'accent sur des initiatives fortes que le gouvernement français pourrait entreprendre pour faire des droits de l'homme, selon les termes du président de la République, le « *deuxième grand objectif de la politique étrangère* ». Les recommandations formulées dans cet avis s'adressent non seulement à la diplomatie française, mais aussi à la diplomatie de l'Union européenne, dans la perspective de la présidence française du second semestre 2008.

7 Annexe III : avis sur la diplomatie française et les droits de l'homme adopté par la CNCDH le 7 février 2008.

Chapitre I

Une contradiction latente, un débat dépassé

La défense des droits de l'homme dans l'identité française

La France est souvent décrite, par les Français mais aussi à l'étranger, comme la « *patrie des droits de l'homme* ». La notion de « *destinée manifeste* » d'un pays voué à diffuser des valeurs universelles n'est pas propre à la France : on la retrouve en particulier dans l'histoire et l'actualité américaine. Mais l'idée d'une France incarnant l'universel est profondément ancrée dans toute notre histoire, notamment depuis la Révolution française. La contribution de la France à la codification des droits de l'homme et à leur diffusion à travers le monde a fait de la défense des droits de l'homme une composante fondamentale de l'identité française.

De nombreux jalons lient étroitement l'histoire de la France avec celle des droits de l'homme. C'est en France, berceau de la philosophie des Lumières, qu'est adoptée la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789⁸. C'est aussi à Paris, au palais de Chaillot où siégeait en 1948 l'Assemblée générale des Nations unies, qu'est votée la Déclaration universelle des droits de l'homme. René Cassin, qui a joué un rôle clé dans la rédaction de la Déclaration de 1948, recevra le prix Nobel de la paix, 20 ans plus tard. Dès 1949, la France fait partie des États fondateurs du Conseil de l'Europe qui sera la matrice d'une première Europe des droits de l'homme, avant le développement des communautés, puis de l'Union européenne jusqu'au récent traité de Lisbonne. Dans le droit fil de ses grands principes, la France participe activement à la formulation des doctrines, des politiques et des instruments internationaux dans le domaine des droits de l'homme.

Depuis le siècle des Lumières, sous la plume de Michelet comme de Malraux, la grandeur de la France a été associée à la liberté du monde. Ainsi, Georges Clemenceau pouvait dire à la Chambre des députés le 11 novembre 1918 : « *La France, hier soldat de Dieu, aujourd'hui soldat de l'humanité, sera toujours le soldat de l'idéal.* » Dès le XIX^e siècle, et non sans contradiction avec ses visées impériales ou coloniales, la France a fait du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes un des grands principes de sa diplomatie. Elle a également toujours plaidé pour la création d'un ordre international fondé sur le droit et la justice et a contribué à la naissance du droit humanitaire. Plus récemment, les *French Doctors*, l'accueil des victimes des dictatures chilienne ou grecque dans les ambassades françaises, ou le statut spécial donné aux *Boat People* vietnamiens, puis aux Bosniaques cherchant asile en France

⁸ Sur la portée universelle de la Déclaration, voir Antonio Cassese, « La diffusion des idées révolutionnaires et l'évolution du droit international », in SFDI, colloque de Dijon, *Révolution et droit international*, Pedone, Paris, 1990, pp. 295-330. Cf. aussi Michel Troper, in Conseil constitutionnel, *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence*, PUF, 1989.

au cœur du conflit des Balkans au début des années quatre-vingt-dix, ont contribué à asseoir l'image d'une France engagée auprès des victimes des violations des droits de l'homme.

Cet engagement de la France au service des droits de l'homme n'a certes pas été exempt de fortes contradictions, en particulier lorsque les peuples colonisés ont à leur tour invoqué ces droits – « *l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations* » selon les termes de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 – pour demander l'égalité et l'indépendance⁹. La France s'est alors abritée derrière l'article 2 § 7 de la Charte pour refuser toute ingérence des Nations unies dans ses « *affaires intérieures* »¹⁰. Dès l'adoption de la Déclaration de 1948, la France est réticente à la diffusion de ce texte dans les colonies¹¹.

Dépassant ces incohérences, le discours politique exprimé au plus haut niveau reste constant : quelles que soient les alternances politiques, les gouvernants rappellent le lien étroit entre les droits de l'homme et l'identité de la France, si bien que défendre les droits de l'homme dans le monde, c'est promouvoir l'influence et le rayonnement de la France. Les citations ne manquent pas pour illustrer cet attachement. Depuis les débuts de la V^e République, tous les présidents de la République française, comme leurs différents ministres des Affaires étrangères, ont mis l'accent sur la place des droits de l'homme dans le monde, à l'occasion des grandes conférences internationales et notamment à la tribune des Nations unies. Il faut également citer les discours prononcés chaque année au nom de la France devant la Commission des droits de l'homme des Nations unies (remplacée en 2006 par le Conseil des droits de l'homme¹²) et devant l'Assemblée générale des Nations unies.

Le président de la République l'a souligné dans son discours du 25 septembre 2007 devant l'Assemblée générale des Nations unies : « *La France a toujours cherché à être plus grande pour les hommes que pour elle-même. La France comme toutes les nations a, au cours de sa longue histoire, commis des erreurs et même parfois des fautes. Mais le peuple français a toujours choisi le camp de la liberté et celui de la démocratie [...]. Il n'y aura pas de paix dans le monde si la communauté internationale transige avec le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et avec les droits de l'homme* »¹³.

Paradoxalement, c'est en France que la critique de l'engagement pour les droits de l'homme semble trouver un terrain particulièrement fertile. Cette critique s'exprime en particulier à travers le dénigrement des « *droits-de-l'hommistes* », un néologisme à connotation péjorative qui qualifie les idéalistes que la foi dans les droits de l'homme rendrait aveugles aux réalités géostratégiques. C'est que, derrière le discours consensuel sur les valeurs que la France a vocation à promouvoir par son action diplomatique dans le monde, le débat théorique qui oppose de façon manichéenne « *réalistes* » et « *idéalistes* », « *cyniques* » et « *droits-de-l'hommistes* », a figé des étiquettes qui ont toujours cours.

9 Cf. notamment les contributions au colloque de la CNCDH lors du cinquantenaire de la Déclaration universelle, *L'avenir d'un idéal commun, 1948-1998*, La Documentation française, 1999.

10 Emmanuel Decaux, « La patrie des droits de l'homme », in Véronique Champeil-Desplats, Nathalie Ferré (dir.), *Frontière du droit, critique des droits. Billets d'humeur en l'honneur de Danièle Lochak*, Paris, LGDJ, 2007.

11 Cf. les archives du Quai d'Orsay citées par Éric Pateyron, *La contribution française à la rédaction de la Déclaration universelle des droits de l'homme*, La documentation française, 1998.

12 Cf. annexe IV.

13 Dans sa campagne électorale, le candidat Nicolas Sarkozy a d'ailleurs fait de la promotion des libertés et des droits de l'homme sur la scène internationale le « *deuxième grand objectif de la politique étrangère* » de la France, aux côtés de la sécurité et de la promotion de nos intérêts économiques et commerciaux. Cf. sa conférence de presse sur la politique internationale, 28 février 2007, Paris-Méridien Montparnasse.

Le choix politique de l'intégration des droits de l'homme parmi les objectifs de la politique étrangère : du débat théorique à la stratégie d'action

Diverses conceptions s'opposent sur la nécessité et la possibilité d'intégrer la défense des droits de l'homme parmi les objectifs de la politique étrangère. À première vue, la diplomatie et les droits de l'homme peuvent être entendus de façon antinomique, comme une opposition entre, d'un côté, le réalisme et la stabilité et, de l'autre, l'idéalisme et la justice ; entre la souveraineté des États protégée par le principe de non-ingérence et la défense de la vie et de la dignité de la personne. La diplomatie œuvrant pour la sécurité nationale ou le développement des relations commerciales permettrait d'entretenir de bonnes relations avec des États partenaires, alors que la mobilisation de la diplomatie sur le terrain des droits de l'homme contribuerait à la dégradation de ces relations.

L'opposition entre droits de l'homme et diplomatie porte d'abord sur les objectifs poursuivis : la diplomatie s'attacherait à défendre les intérêts supérieurs d'un État sur la scène internationale – intérêts politiques, stratégiques, économiques et commerciaux notamment – alors que la défense des droits de l'homme viserait à protéger les droits d'individus menacés par l'État. Cette opposition concernerait aussi les acteurs de la diplomatie : la défense des intérêts du pays incomberait aux diplomates, tandis que l'exigence du respect des droits de l'homme dans le monde relèverait exclusivement de l'approche militante d'associations philanthropiques.

Bien que caricaturale, cette présentation antinomique de la diplomatie et des droits de l'homme met en lumière deux visions de la politique étrangère. La première, fondée sur une éthique de la responsabilité, promeut une diplomatie qui se veut réaliste et met l'accent sur la difficulté d'allier la protection des droits de l'homme à la défense des intérêts d'un pays. La seconde s'inspire d'une éthique de la conviction et souligne au contraire la nécessité d'une politique étrangère plaçant les droits de l'homme au cœur des priorités de l'action diplomatique.

La pratique diplomatique des démocraties occidentales n'illustre-t-elle pas une troisième voie, qui fait des droits de l'homme un objectif stratégique coïncidant, dans une perspective utilitariste, avec la défense des intérêts de l'État ?

Une diplomatie fondée sur une éthique de la responsabilité

Si l'on considère que la politique étrangère des États a pour seul objectif de préserver l'intérêt national de chacun d'entre eux, alors les rapports qu'ils entretiennent sont des rapports de

pouvoir, portés par une diplomatie qui ne fait pas de place aux droits de l'homme. Ceux-ci peuvent toutefois faire partie de l'éventail des instruments mis à la disposition de la politique étrangère mais, dans ce cas, ils sont en général perçus comme caractéristiques d'une politique hégémonique. Cette vision théorique trouve diverses expressions, que l'on peut regrouper en deux courants.

Le premier courant tend à exclure les droits de l'homme du champ des relations internationales. Il trouve notamment son expression autour de l'école dite « réaliste » américaine des relations internationales, représentée notamment par Hans Morgenthau et Robert Keohane. Pour ces théoriciens, les relations internationales s'entendent comme des relations entre États dans une société anarchique, régie par la puissance, c'est-à-dire la capacité d'un État à imposer sa volonté aux autres États. Dans ce cadre conceptuel, il n'y a pas de place pour des finalités propres à la société internationale : celle-ci se construit par l'interaction de puissances n'ayant d'autre fin que la poursuite de leurs intérêts respectifs. Une telle interaction peut aboutir à une politique de l'équilibre, garantissant une paix toujours précaire, mais en aucun cas à une politique axée sur la réalisation d'objectifs supranationaux comme la réalisation des droits de l'homme à l'échelle universelle¹⁴.

Le second courant se réclame d'un réalisme éthique et soutient que la protection des droits de l'homme est un objectif louable, mais difficile à mettre en œuvre, et parfois contre-productif. En France, il est aujourd'hui porté par M. Hubert Védrine qui met en garde contre les risques et les illusions d'une diplomatie active sur les droits de l'homme en l'état actuel des relations internationales. À travers ses nombreux ouvrages et articles – comme au cours de son audition organisée devant la CNCDH en vue de la présente étude – il explique que la politique étrangère poursuit des intérêts multiples, qui peuvent être distingués entre les intérêts matériels – parmi lesquels les intérêts politiques, économiques, stratégiques, énergétiques, culturels, linguistiques – et les intérêts moraux, à savoir la diffusion des droits de l'homme dans le monde. Mais il porte une appréciation critique sur les politiques étrangères axées sur la promotion des droits de l'homme et de la démocratie dans le monde, qui ont été développées par les démocraties occidentales, en particulier depuis la chute du mur de Berlin : selon lui, elles relèvent d'un enthousiasme excessif. Perçues comme une forme de prosélytisme fondé sur la croyance en une mission démocratique emprunte de néocolonialisme, elles resteraient inaudibles pour la plupart de leurs interlocuteurs et ne feraient qu'accentuer le conflit de valeurs qui oppose le monde occidental au reste du monde et qui risque de conduire à un choc des civilisations.

Pour M. Hubert Védrine, il est idéaliste de demander le respect des droits de l'homme ou la démocratisation d'un pays, non seulement parce que ces objectifs ne peuvent qu'être le fruit d'évolutions à très long terme, mais aussi parce qu'ils suivent nécessairement un processus endogène¹⁵. En résumé : « *Malheureusement, la minorité de l'humanité – nous, les Occidentaux, en gros un milliard d'habitants sur six – qui monopolise richesses, liberté,*

14 Dans une perspective critique, voir David P. Forsythe, *Human Rights in international Relations*, Cambridge University Press, Second Ed., 2006, p. 267 : « *Realism discounts the emergence of values such as real commitment to universal human rights and instead posits, in the face of considerable contradictory evidence, that states will always prefer separateness and independent policy making over advancement of human rights [...].* »

15 Cf. Hubert Védrine, *Diplomatie : nouveaux enjeux, nouvelles idées, nouvelles actions*, conférence à l'École normale supérieure, 7 juin 2007. Cf. aussi Hubert Védrine, *Continuer l'Histoire*, Fayard, Paris, 2007.

sécurité, et qui voudrait aussi s'occuper du reste du monde pour son bien, ne dispose pas des moyens proportionnés à son émotion, à sa générosité, à son désir d'ingérence¹⁶. »

Cette analyse, partagée par d'autres responsables politiques¹⁷, conduirait à limiter les ambitions de l'action diplomatique dans le domaine des droits de l'homme, au nom du principe de réalité. Elle expliquerait la difficulté à évoquer la situation des droits de l'homme dans des pays représentant des enjeux commerciaux ou énergétiques essentiels. Elle conteste, dès lors, la légitimité à le faire avec d'autres pays, au risque de pratiquer une politique du « *deux poids, deux mesures* ». Elle remet aussi en question les politiques de promotion de la démocratie, fondées sur l'imposition de diverses conditionnalités, incitations ou sur des sanctions : en cherchant à imposer de l'extérieur, on oublierait non seulement que les démocraties d'aujourd'hui ont connu plusieurs siècles d'atermoiements mais aussi que chacune a suivi un chemin différent vers une forme de démocratie correspondant à son histoire et à sa culture.

Une diplomatie fondée sur une éthique de la conviction

À l'opposé de ces conceptions « *réalistes* », une vision alternative de la diplomatie met au premier plan les idéaux qui doivent fonder la politique étrangère et guider l'action diplomatique. Quels sont ces idéaux ? Trois tendances au moins peuvent être distinguées.

La première tendance, héritée de la philosophie des Lumières, poursuivie par le cosmopolitisme kantien puis, plus loin encore, par l'idéalisme wilsonien, accorde une place centrale au droit dans la construction d'une société internationale pacifiée. Cette conception se trouve aujourd'hui incarnée au moins en partie par le système international de protection des droits de l'homme que les États ont construit au sein des Nations unies et d'autres enceintes multilatérales.

La deuxième tendance trouve sa source en France, dans le mouvement « *sans-frontériste* » et, par la suite, dans la reconnaissance aux Nations unies d'un droit d'assistance humanitaire¹⁸, souvent appelé « *droit d'ingérence* », en écho provocateur au principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États, que consacre la Charte des Nations unies dans son article 2 § 7. Bien qu'elle concerne l'action humanitaire, cette étape a une influence importante sur la conception de l'action diplomatique dans le domaine des droits de l'homme : dans l'esprit de ses fondateurs, elle exige d'intégrer au cœur de la diplomatie une démarche militante et fondée sur la morale, comme le reflètent bien les propos de l'un des principaux promoteurs de cette idée, M. Bernard Kouchner : « *Qu'est-ce qui justifie l'ingérence ? La compassion. Qu'est-ce qui impose l'intervention ? L'indignation morale devant*

16 Interview de M. Hubert Védrine sur l'évolution de la diplomatie et ses limites, Amnesty International, *La Chronique* n° 218, *Diplomatie française et droits humains*, janvier 2005.

17 Audition de M. Michel Rocard, ancien Premier ministre, devant la CNCDH, mars 2007.

18 Cf. les résolutions adoptées par l'Assemblée générale des Nations unies en 1988 et 1990 : résolution n° 45/100 du 14 décembre 1990, « *Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre* » et résolution n° 43/131 du 8 décembre 1988 « *Assistance humanitaire aux victimes de catastrophes naturelles ou d'urgence du même ordre* » après le tremblement de terre en Arménie.

le mal. L'éthique autorise, plus encore elle exige, que nous réagissions¹⁹. » Malgré les critiques qu'elle a suscitées²⁰, l'idée a fait son chemin, et au-delà du champ de l'humanitaire : on la retrouve aujourd'hui sous-jacente dans le principe de la « responsabilité de protéger », reconnu par les Nations unies, qui vise toutes les victimes d'atrocités.

La troisième tendance place également l'impératif moral au cœur des relations internationales, puisqu'elle appuie sa conception des droits de l'homme sur une certaine idée du bien, parfois d'inspiration religieuse. On en trouve une bonne illustration dans l'attitude « messianique », qui constitue une constante de la politique étrangère américaine, et qui part du principe que la première puissance mondiale a une « mission » à remplir. Cette attitude trouve une traduction particulière dans le courant néoconservateur, qui associe la vocation messianique de l'Amérique et un rejet très ferme à la fois du droit international et des institutions multilatérales comme l'ONU.

Mais l'examen des pratiques diplomatiques des États conduit à se distancier de ces conceptions antinomiques, parfois manichéennes, de la politique étrangère.

Les droits de l'homme comme objectif stratégique de la diplomatie

En réalité, entre une diplomatie « idéaliste » centrée sur les droits de l'homme et une diplomatie « réaliste » les excluant de son champ d'action, de nombreux États ont fait le choix politique de mettre en place une politique extérieure volontariste de défense des droits de l'homme, au motif que, loin d'être un facteur d'instabilité, ceux-ci contribuent à servir leurs intérêts politiques, stratégiques, commerciaux, etc. S'agit-il d'un combat pour les droits de l'homme et la démocratie, d'un outil d'hégémonie déguisée, ou des deux à la fois ?

Le fait est que, pour de nombreux États ou groupes d'États comme l'Union européenne, les droits de l'homme sont devenus une composante de la politique étrangère et de l'action diplomatique. Ils représentaient déjà une préoccupation constante de la diplomatie occidentale durant la guerre froide et la coexistence pacifique, avec des affrontements idéologiques menés au nom du « monde libre » face au bloc communiste. Ils sont devenus une priorité évidente depuis 1990, d'abord dans le cadre régional, lors de l'adoption de la charte de Paris pour une nouvelle Europe, puis à l'échelle internationale, avec la déclaration et le plan d'action de la conférence mondiale sur les droits de l'homme de Vienne en 1993²¹.

Sans prétendre à un bilan exhaustif et sans perdre de vue la place différente qu'occupe chacun de ces pays sur la scène internationale, on peut tirer quelques enseignements des politiques entreprises par la diplomatie américaine du président Jimmy Carter (voir encadré) ou, plus récemment, les diplomaties britannique de M. Robin Cook ou allemande de M^{me} Angela Merkel.

19 M. Bernard Kouchner, *Le malheur des autres*, Odile Jacob, Paris, 1991, p. 291.

20 Par exemple, M. Védrine considère que cette ingérence s'exerce de façon arbitraire et à sens unique, du nord vers le sud (dialogue avec Kouchner : http://www.hubertvedrine.net/index.php?id_article=95).

21 Le sénateur Jean François-Poncet, ancien ministre des Affaires étrangères, l'a souligné dans son audition devant la CNCDDH, en développant la dimension historique de la défense des droits de l'homme depuis l'après-guerre.

La diplomatie du président Carter

Lorsque Jimmy Carter devient président des États-Unis en 1977, les droits de l'homme constituent déjà un élément central de la diplomatie américaine, telle qu'elle a été menée par les administrations précédentes, sous la présidence de R. Nixon et de G. Ford. Dès 1975, l'adoption du *Foreign Assistance Act* par le Congrès implique la subordination de l'aide au respect des droits fondamentaux. Sans imposer un changement radical, la diplomatie de Jimmy Carter est néanmoins marquée par un engagement renforcé en faveur du respect des droits de l'homme dans le monde. Cette volonté politique, affichée lors de sa campagne et dans son discours d'investiture, trouve une traduction dans les structures de l'administration, d'abord, avec le renforcement du Bureau des droits de l'homme, composé d'une douzaine de personnes, dont un secrétaire adjoint pour les droits de l'homme issu de la société civile, et dont le mandat s'élargit aux affaires humanitaires. Mais elle est aussi visible dans les méthodes novatrices de la diplomatie pour répondre à des situations de violations des droits de l'homme.

Au plan bilatéral, les diplomates négocient la libération de dissidents ou d'autres cas concrets par le biais d'une diplomatie tranquille (*quiet diplomacy*) plus active, mais aussi par des déclarations publiques. Nouveauté principale par rapport aux administrations précédentes, l'administration Carter étend le recours aux sanctions en réponse à des violations des droits de l'homme : elle met fin à des programmes d'aide économique et militaire à des pays considérés comme violateurs des droits de l'homme.

Au plan multilatéral, les États-Unis jouent un rôle important dans le renforcement de la Commission interaméricaine des droits de l'homme afin qu'elle puisse effectuer des enquêtes de terrain, dont les résultats peuvent conditionner la teneur des relations des États concernés avec les États-Unis. À Genève, le représentant américain soutient la création de procédures permettant à la Commission des droits de l'homme des Nations unies d'examiner les situations de violations flagrantes, massives et systématiques des droits de l'homme partout dans le monde, qui sont aujourd'hui un pilier essentiel du système international de protection des droits de l'homme. Les États-Unis s'engagent eux-mêmes dans le système international de protection des droits de l'homme, en signant les deux pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme en octobre 1977 et la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes en juillet 1980.

La diplomatie Carter n'a pourtant pas échappé aux critiques. Elle n'était d'ailleurs pas suivie par l'ensemble de l'administration, traversée par des dissensions internes et au sein de laquelle le Bureau des droits de l'homme ne pouvait exercer qu'une influence limitée sur la conduite de la politique étrangère. Sur les dossiers stratégiques, les bureaux géographiques gardaient un rôle de premier plan et ne l'associaient pas à l'élaboration des instructions aux ambassades, bien qu'il ait théoriquement une place égale dans l'organigramme.

Pour les critiques de cette diplomatie, l'engagement américain en faveur des droits de l'homme était un moyen pour maintenir, sous des apparences renouvelées, la domination des États-Unis. Certains ont imputé à cette diplomatie la chute de certains régimes alliés (Iran, Nicaragua), qui aurait été accélérée par les positions américaines exprimées contre leurs dirigeants. On lui a aussi reproché son incohérence : malgré

la volonté affichée de chercher à améliorer la situation des droits de l'homme indépendamment des alliances politiques, cet objectif a en effet souvent été écarté au nom de la sécurité nationale. Dans certains pays, considérés comme moins stratégiques, en particulier en Amérique latine, on pouvait arguer que l'action en faveur des droits de l'homme contribuerait au renforcement de la sécurité nationale. Ainsi, des programmes d'aide au Chili, à l'Argentine, au Paraguay, à l'Uruguay, au Nicaragua, au Salvador ou au Guatemala ont été interrompus jusqu'à l'apparition de signes des progrès de la situation des droits de l'homme. Mais dans d'autres pays plus stratégiques, en particulier en Asie, c'est au nom de la sécurité nationale que des alliances fortes ont été maintenues : le régime de Marcos aux Philippines, la prise du pouvoir par le général Chun en Corée ou l'annexion du Timor-Oriental par le général Suharto n'ont pas entraîné de conséquences sur l'aide militaire américaine à ces régimes oppressifs.

La diplomatie britannique, quant à elle, a connu une évolution marquée avec Robin Cook qui, secrétaire d'État aux Affaires étrangères de 1997 à 2001, dans le gouvernement travailliste formé par Tony Blair, s'est fait le promoteur d'une politique étrangère morale. Bien sûr, ce slogan de « *diplomatie éthique* » lancé par la presse après son « *Mission Statement* », a valu à sa diplomatie d'être décriée dès qu'elle était considérée comme insuffisamment éthique. Mais, si Robin Cook n'a pas changé la diplomatie de son pays de manière radicale, l'engagement qu'il a exprimé en faveur des droits de l'homme lui a donné une impulsion nouvelle et surtout des moyens et des outils plus efficaces²² :

- la création, au sein du *Foreign and Commonwealth Office*, du groupe « *droits de l'homme* », démocratie et gouvernance, au sein duquel travaillent 25 personnes en 2007 ;
- une implication plus forte sur les droits de l'homme des bureaux géographiques ;
- la préparation d'un rapport annuel sur les droits de l'homme ;
- ainsi qu'un accroissement des financements consacrés aux droits de l'homme.

Sans que ses intérêts politiques, économiques, stratégiques, énergétiques n'en pâtissent, le Royaume-Uni a renforcé son image de grande puissance démocratique engagée dans la défense des droits de l'homme.

De son côté, la politique étrangère allemande a pris une tonalité plus forte sur les droits de l'homme avec la désignation de M^{me} Angela Merkel à la Chancellerie fédérale, en novembre 2005²³. Se démarquant de la politique étrangère poursuivie par ses prédécesseurs, et sans que cela nuise aux intérêts commerciaux de l'Allemagne, M^{me} Merkel a renforcé le poids de l'Allemagne sur la scène politique en accordant une place importante aux droits de l'homme dans les déclarations publiques qu'elle prononce de façon prudente mais claire, en particulier à propos de pays avec lesquels l'Allemagne a des relations étroites, comme la Russie ou les États-Unis. M^{me} Merkel a notamment tenu des propos fermes vis-à-vis des États-Unis en évoquant la situation à Guantanamo et en déclarant que, à terme, cette prison devrait être fermée.

22 Entretien téléphonique avec M^{me} Susan Hyland, directrice du groupe Droits de l'homme, démocratie et gouvernance au sein du *Foreign and Commonwealth Office* (FCO) britannique, le 17 juillet 2007.

23 Cf. Wolfgang S. Heinz, Menschenrechtspolitik, in Siegmund Schmidt, Gunther Hellmann, Reinhard Wolf (Hrsg.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, vs Verlag für Sozialwissenschaften, 2007 et, du même auteur, *Deutsche Menschenrechtspolitik*, in Thomas Jäger, Alexander Höse, Kai Oppermann (Hrsg.), *Deutschen Außenpolitik*, vs Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.

En France aussi, la politique étrangère intègre les droits de l'homme au nombre de ses objectifs stratégiques, d'après le discours tenu par le candidat M. Nicolas Sarkozy à la veille de son élection à la présidence de la République française : « *Je ne prétends pas que la seule évocation des droits de l'homme puisse constituer le socle d'une politique étrangère. Mais valeurs et intérêts, en réalité, se rejoignent. Il faut refuser l'opposition stérile entre "réalisme" et "idéisme"*²⁴. » Il reste à traduire pleinement ce volontarisme politique dans la pratique diplomatique.

Ces exemples de démocraties occidentales qui ont construit, sur la scène internationale, une position affirmée en faveur des droits de l'homme, montrent l'importance de l'impulsion politique donnée par les autorités pour traduire les discours en programmes d'action pour la diplomatie : protection des défenseurs des droits de l'homme, dénonciation de violations, programmes d'assistance technique dotés de moyens importants, etc. Mais ce constat ne doit pas faire oublier que l'adhésion aux droits de l'homme ne relève pas d'un choix politique facultatif mais bien, aussi, d'une obligation juridique des États.

Les droits de l'homme dans la diplomatie : une obligation juridique

Au-delà de l'histoire de chaque État et quelle que soit la philosophie politique qui inspire la définition de la politique étrangère par leurs dirigeants, celle-ci s'inscrit dans un cadre juridique précis. La place des droits de l'homme dans la diplomatie française n'est pas seulement fonction des engagements politiques pris par les autorités ; elle découle des obligations juridiques de la France, issues soit du droit français lui-même, soit du droit international, directement applicable en droit français. Elle est également liée à la place centrale qu'occupent les droits de l'homme dans les mandats et les objectifs des organisations internationales et régionales dont la France est membre. De plus, la politique étrangère de la France s'inscrit pour une grande partie dans la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) poursuivie par l'Union européenne, dont les objectifs principaux incluent « *le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales*²⁵ ».

Le cadre juridique national : les droits de l'homme dans le droit français

Les droits de l'homme fournissent le cadre juridique dans lequel s'inscrit l'ensemble du droit français.

24 Discours de M. Nicolas Sarkozy, conférence de presse sur la politique internationale, 28 février 2007, Paris-Méridien Montparnasse.

25 Article 11 du traité sur l'Union européenne.

Un réseau serré d'obligations juridiques

En droit français

Les droits de l'homme sont inscrits dans la tradition juridique française depuis l'adoption de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, qui restera une référence historique majeure, inspirant de nombreux textes constitutionnels.

La Déclaration a également trouvé sa traduction dans une série de grandes lois adoptées durant la III^e République, posant ainsi les bases d'un « *droit des libertés publiques* » qui sera développé par la jurisprudence administrative et judiciaire. Elle est également reprise par la Constitution.

Le préambule de la Constitution de la IV^e République adoptée le 27 octobre 1946 réaffirme solennellement les droits et libertés consacrés dans la Déclaration de 1789 et des « *principes fondamentaux reconnus par les lois de la République* ». Elle proclame en outre comme « *particulièrement nécessaires à notre temps* » une série de « *principes politiques, économiques et sociaux* », comme l'égalité entre homme et femme, le droit d'asile, mais aussi un certain nombre de droits économiques, sociaux et culturels, comme le droit de grève, la liberté syndicale ou le droit à l'éducation. L'alinéa 14 précise : « *La République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international.* »

Aux termes du préambule de la Constitution de la V^e République, adoptée par referendum le 4 octobre 1958, le peuple français « *proclame solennellement son attachement aux droits de l'homme et aux principes de souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946* ».

Dans une décision fondatrice du 16 juillet 1971, le Conseil constitutionnel français reconnaît que le préambule de la Constitution s'intègre dans le « *bloc de constitutionnalité* » : désormais, les droits édictés par la Déclaration de 1789, dans le préambule de la Constitution de 1946 et résultant des « *principes fondamentaux reconnus par les lois de la République* » ont valeur constitutionnelle.

En droit international

La France, membre fondateur des Nations unies, est État partie à un grand nombre de traités en matière de droits de l'homme conclus sous les auspices des Nations unies²⁶. À l'exception de la Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, la France est notamment partie à l'ensemble des « *traités de base* » définis comme tels par le Haut-Commissaire aux droits de l'homme, à savoir :

- le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et ses deux protocoles facultatifs;
- le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels;
- la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale;
- la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (et son premier protocole);
- la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (en 2007, le processus de ratification du protocole additionnel de 2002 est en cours);
- la Convention relative aux droits de l'enfant (et ses deux protocoles).

26 Cf. annexe VI.

La France a également participé activement à l'adoption des deux instruments signés en 2007, la Convention internationale sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées et la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Elle est également liée par un nombre très important de conventions internationales du travail, adoptées dans le cadre de l'OIT, tout comme par les principales conventions adoptées sous les auspices de l'UNESCO.

Par ailleurs, la France a eu, dès l'origine, un engagement marqué en faveur du droit international humanitaire. Elle est partie aux quatre conventions de Genève de 1949, ainsi qu'à leurs deux protocoles additionnels de 1977. Elle a ratifié la convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et le protocole de New York. Elle a ratifié la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948 et a été un des premiers États à ratifier le statut de Rome de 1998 créant la Cour pénale internationale.

Sur le plan régional, la France, qui est un des membres fondateurs du Conseil de l'Europe, est partie à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à ses protocoles – hormis le protocole n° 12 – comme à la Charte sociale européenne révisée et à ses protocoles, ainsi qu'à un grand nombre d'autres conventions européennes conclues dans le cadre du Conseil de l'Europe.

La ratification récente du traité de Lisbonne marque enfin une étape importante en consacrant pleinement la place des droits de l'homme au sein de l'Union européenne, notamment en donnant à la Charte des droits fondamentaux de Nice la « *même valeur juridique* » que les traités.

En vertu de l'article 55 de la Constitution, les traités ou accords régulièrement ratifiés par la France ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois. On peut penser que la condition de réciprocité prévue par l'article 55 n'a pas lieu de s'appliquer s'agissant de traités portant sur les droits de l'homme. Mais si les traités ainsi ratifiés lient pleinement la France sur le plan international, leur invocabilité sur le plan interne par les particuliers dépend de leur caractère « *directement applicable* » (*self-executing*) qui est déterminé par le juge français, en fonction de l'intention des parties contractantes et de la précision des engagements assumés.

Enfin, en tant que membre de l'Union européenne, la France s'est engagée à respecter « *les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit* » qui fondent l'Union (article 6 § 1). Le droit communautaire est également directement applicable en droit interne, y compris le droit communautaire dérivé, dont la primauté sur le droit interne résulte de l'article 88-1 de la Constitution.

Les spécificités juridiques françaises

L'existence de ce réseau très dense d'obligations internationales n'empêche pas l'affirmation de spécificités juridiques françaises fondées sur des principes constitutionnels qui traduisent une « *tradition républicaine* ». Il en va ainsi du principe de laïcité, consacré par l'article 1^{er} de la Constitution française, qui a été rappelé par le Conseil constitutionnel, notamment dans sa décision du 19 novembre 2004 relative au traité établissant une Constitution pour l'Europe.

La France affirme avec force la légitimité de son approche de la laïcité, indissociable de la liberté de conscience et du « *respect de toutes les croyances* », comme du pluralisme et de la tolérance. Elle y voit la condition même de la paix religieuse et de la concorde civile depuis plus d'un siècle, comme l'a souvent souligné la CNCDH, même si cette position de principe est parfois mal comprise par les autres pays et par les institutions internationales. Ainsi, la France a maintenu sa position face aux critiques qui lui étaient adressées, notamment par les comités des Nations unies ou certains rapporteurs spéciaux, après l'adoption de la loi du 15 mars 2004, prosolvant le port de « *signes ostensibles* » dans les établissements scolaires relevant de l'enseignement public²⁷.

Il en va de même sur la question des minorités nationales, au sujet desquelles la France n'a pas hésité à marquer à plusieurs reprises sa différence, en affirmant – au nom du principe d'indivisibilité et du principe d'égalité entre tous les citoyens – l'absence de minorités ayant des droits collectifs dans la République. Cette position s'est notamment manifestée par la formulation d'une « *déclaration interprétative* » au regard de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui reconnaît des droits spécifiques aux personnes appartenant à des « *minorités ethniques, religieuses ou linguistiques* ». Elle a fait des déclarations identiques en ratifiant d'autres instruments, comme la Convention relative aux droits de l'enfant (article 6) ou la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (article 5 b).

A fortiori, la France a toujours marqué sa claire volonté de ne pas signer la convention-cadre pour la protection des minorités nationales qui a été élaborée par le Conseil de l'Europe. Dans le même esprit, à la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 15 juin 1999²⁸, le gouvernement a abandonné la procédure de ratification de la Charte des langues régionales et minoritaires du Conseil de l'Europe. Le Conseil constitutionnel a considéré que cette chartre comportait des clauses contraires à la Constitution – notamment en matière d'administration et de justice – et que sa ratification nécessiterait donc une révision de la Constitution.

Le cadre international

Après la Seconde Guerre mondiale, l'engagement français en faveur des droits de l'homme prend une dimension nouvelle avec la création d'institutions ou de processus régionaux et internationaux ayant vocation à préserver la paix et la sécurité internationales en promouvant l'État de droit, la défense des droits de l'homme et la démocratie – comme l'ONU en 1945, le Conseil de l'Europe en 1949, la conférence pour la sécurité et la coopération en Europe en 1975 – ainsi que la mise en place d'une communauté européenne fondée sur ces valeurs communes. Partie prenante dans ces institutions, la France est tout autant liée par leurs principes fondateurs que par ceux dont elle a hérité de sa propre histoire.

27 Loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics. *A contrario*, la loi ne vise ni l'enseignement supérieur, ni l'enseignement privé, confessionnel ou non.

28 Conseil constitutionnel, décision n° 99-412 du 15 juin 1999, *JO* du 18 juin 1999, p. 8964.

La Charte des Nations unies et les traités internationaux sur les droits de l'homme

En adhérant à la Charte des Nations unies, les États s'engagent à « 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 » (article 1 § 3). Ils s'engagent à favoriser « le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion » (article 55 – c) en agissant « tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation » (article 56). Par ailleurs, les dispositions du chapitre VII de la Charte des Nations unies autorisent l'intervention des Nations unies « pour rétablir la paix et la sécurité internationales ». Or, le Conseil de sécurité reconnaît maintenant depuis de nombreuses années qu'un ensemble de violations graves des droits de l'homme peut être constitutif d'une menace à la paix et la sécurité internationale.

Dans le droit fil de la Déclaration universelle des droits de l'homme, des dizaines de conventions ont été adoptées dont certaines sont aujourd'hui ratifiées par une grande majorité, voire par la quasi-totalité (pour la Convention sur les droits de l'enfant) des États membres de l'ONU. En ratifiant ces conventions internationales, les États prennent un double engagement :

- respecter les droits qui y sont garantis à l'égard de toutes les personnes qui dépendent de leur juridiction ;
- admettre qu'un droit de regard, sorte d'« *ingérence immatérielle*²⁹ », s'exerce sur la manière dont ils respectent ces droits, de la part des autres États parties aux conventions, de la part des organes internationaux qui sont chargés d'en assurer le respect, mais également de la part des ONG.

Comme l'a dit la conférence mondiale sur les droits de l'homme de Vienne en 1993, « la promotion et la protection de tous les droits de l'homme est une préoccupation légitime de la communauté internationale³⁰ ». C'est tout le sens de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme adoptée par l'Assemblée générale le 9 décembre 1998³¹.

Les objectifs des Nations unies : paix, développement, sécurité et respect des droits de l'homme

Il existe un très grand nombre d'institutions internationales, créées par les États pour compléter l'action de l'ONU dans des domaines aussi variés que le travail, l'éducation, le développement, etc., auxquelles il faut ajouter les deux principales institutions financières que sont le Fonds monétaire international et la Banque mondiale. À partir du début des années quatre-vingt-dix, une nouvelle approche tendant à fédérer l'action de ces institutions

29 L'expression est de M. Mario Bettati, en écho à l'idée d'ingérence humanitaire, qui implique l'entrée matérielle des acteurs humanitaires à l'intérieur des frontières d'un État. Cf. M. Bettati, *Le droit d'ingérence, mutation de l'ordre international*, Odile Jacob, Paris, 1996, p. 13.

30 *Déclaration et programme d'action de Vienne*, I § 4.

31 *Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus*, A/RES/53/144.

autour de l'objectif de la défense des droits de l'homme a peu à peu émergé : c'est ce qu'on appelle l'approche fondée sur les droits de l'homme (« *human rights based approach* »). La création du poste de Haut-Commissaire des Nations unies pour les droits de l'homme en 1993 a contribué à systématiser cette approche, qui culmine en 2005 avec cette déclaration de tous les chefs d'États et de gouvernement à l'occasion du Sommet mondial de 2005 : « *Nous considérons que la paix et la sécurité, le développement et les droits de l'homme constituent le socle sur lequel reposent le système des Nations unies et les fondements de la sécurité et du bien-être collectif. Nous reconnaissons que le développement, la paix et la sécurité et les droits de l'homme sont inséparables et se renforcent mutuellement*³². »

Aujourd'hui, la plupart des institutions internationales relie leurs activités à la protection des droits de l'homme. En voici quelques exemples :

- L'Organisation internationale du travail (OIT), fondée dès 1919, a pour vocation de promouvoir la justice sociale et les droits internationalement reconnus de la personne humaine et du travail. Elle intervient auprès de ses 178 États membres pour s'assurer que les normes du travail sont bien respectées, tant dans les législations que dans la pratique des États. Dès 1926, a été mis en place un comité d'experts indépendants sur l'application des conventions et des recommandations. En 1951, a été institué un Comité de la liberté syndicale chargé d'examiner les plaintes de groupements syndicaux ou patronaux contre des États, même si ces derniers n'ont pas ratifié les conventions. La légitimité que lui donne le tripartisme – associant les fédérations d'employeurs et de travailleurs à l'action des États membres – lui a permis d'adopter en 1998 la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail qui lie tous les États membres³³.

- Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) est un réseau mondial de développement au service des Nations unies. Il relie et coordonne les efforts faits au niveau mondial et national en vue d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD, voir encadré). Dans toutes ses activités, le PNUD encourage la protection des droits de l'homme et favorise la participation active des femmes. En particulier, il fournit un soutien pour les questions de gouvernance démocratique, de réduction de la pauvreté et en matière de lutte contre le VIH/sida. Ses rapports thématiques sur les droits de l'homme sont une référence. Avec la publication du rapport sur la mise en œuvre des OMD³⁴, c'est l'ensemble de ses travaux qui sont subordonnés aux impératifs de ces objectifs.

- Les États membres des Nations unies ont également créé une organisation impliquée dans la protection des droits des enfants : l'UNICEF, dont les actions aujourd'hui ont pour cadre principal l'accord international « *Bâtir un monde digne des enfants* », lancé lors de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies consacrée aux enfants de mai 2002.

32 Document final du Sommet mondial de 2005, résolution adoptée par l'Assemblée générale, A/RES/60/1, 24 octobre 2005, § 9. Cette déclaration reprend le constat dressé par M. Kofi Annan, secrétaire général des Nations unies, affirmant que « *le développement, la sécurité et le respect des droits de l'homme sont impératifs, ils se renforcent mutuellement. [...] Par conséquent, il n'y a pas de sécurité sans développement, il n'y a pas de développement sans sécurité, et il ne peut y avoir ni sécurité, ni développement si les droits de l'homme ne sont pas respectés* ». cf. rapport du secrétaire général, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, A/59/2005, 24 mars 2005, § 17.

33 *Protecting Labour Rights as Human Rights : Present and Future of International Supervision, Proceedings of the International Colloquium on the 80th Anniversary of the ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Geneva 24-25 November 2006*, Genève, OIT.

34 *Investir dans le développement : plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement*, PNUD 2005.

- L'objectif de l'UNESCO est vaste et ambitieux : il s'agit, selon la célèbre formule du préambule de la charte constitutive, de « *construire la paix dans l'esprit des hommes* ». Cette organisation œuvre pour le respect des cultures, d'un développement durable et de l'établissement d'une culture de paix fondée sur les droits de l'homme et la démocratie. Avec la publication de la *Stratégie relative aux droits de l'homme*, adoptée par l'Assemblée générale de l'UNESCO en octobre 2003, l'UNESCO entend « *intégrer davantage l'approche fondée sur les droits de l'homme dans tous les travaux de l'UNESCO* ». Vu la réduction drastique des budgets, ces déclarations restent malheureusement assez abstraites. Si les textes et les plans stratégiques parlent de l'éducation comme d'un droit fondamental, un aperçu des programmes sur le terrain montre qu'elle est envisagée comme un service. Les structures qui, au sein de l'UNESCO, ont vocation à porter sa mission de promotion et de garantie du droit à l'éducation sont peu à peu étranglées, faute d'un programme transversal et d'un financement suffisant³⁵. La France, qui a invité en 1946 l'UNESCO à établir son siège à Paris, comme c'était déjà le cas de l'Institut de coopération intellectuelle de la SDN, a d'ailleurs une responsabilité particulière à assumer sur ce point.

Mais ce n'est pas la seule illustration des lacunes budgétaires : dans toutes les organisations, malgré la systématisation d'un discours sur l'approche par les droits, les moyens consacrés aux droits de l'homme sont souvent très limités.

Recommandations

La CNCDH rappelle le rôle de premier plan de la diplomatie française dans le développement des normes juridiques en matière de droits de l'homme, depuis les origines de l'ONU jusqu'à nos jours, comme cela a été le cas en 2007 avec l'adoption de la Convention sur les disparitions forcées et la Convention sur les droits des personnes handicapées.

1. Elle recommande que la diplomatie française continue de se mobiliser, tant dans le cadre des Nations unies, de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, que dans le mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, pour la mise en œuvre du principe de la « *responsabilité de protéger* », et pour le renforcement du droit international humanitaire.

2. La CNCDH recommande que la diplomatie française développe une stratégie de soutien de l'intégration des droits de l'homme dans les mandats et les budgets des organisations et agences internationales, notamment celles qui, comme l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) et le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), ont un rôle fondamental à jouer pour la promotion et la protection des droits de l'homme. La prise en considération des droits de l'homme par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et les organisations financières internationales, devrait également être un objectif prioritaire.

³⁵ Audition de M. Pierre Sané, sous-directeur général de l'UNESCO pour les sciences sociales et humaines, devant la CNCDH, le 22 mai 2007.

Les objectifs du Millénaire pour le développement

Les objectifs du Millénaire pour le développement ont été adoptés par 191 États lors de l'Assemblée générale des Nations unies de septembre 2000. Ils regroupent huit objectifs à atteindre d'ici à 2015 :

- objectif 1 : réduire de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour ;
- objectif 2 : assurer l'éducation primaire pour tous ;
- objectif 3 : éliminer les disparités entre les sexes à tous les niveaux d'enseignement ;
- objectif 4 : réduire de deux tiers le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans ;
- objectif 5 : réduire de trois quarts le taux de mortalité maternelle ;
- objectif 6 : enrayer la propagation du VIH/sida, du paludisme et d'autres grandes maladies, et commencer à inverser la tendance actuelle ;
- objectif 7 : assurer un environnement durable, ce qui suppose : 1) intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources naturelles ; 2) réduire de moitié le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable ; 3) réussir, d'ici à 2020, à améliorer la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis ;
- objectif 8 : mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Pour la réalisation de ces objectifs, les États s'étaient engagés à accroître leur aide publique au développement pour atteindre 0,7 % du revenu national brut d'ici 2015. En 2005, les pays du G8 ont en outre pris l'engagement de multiplier par deux l'aide publique au développement vers l'Afrique d'ici à 2010.

Le PNUD est chargé de coordonner les actions en faveur de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement au sein des Nations unies, en les intégrant dans toutes les activités opérationnelles. Avec l'appui du Comité d'aide au développement de l'OCDE, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, il participe à l'élaboration de rapports évaluant l'état d'avancement des pays vers les objectifs du Millénaire pour le développement.

En 2007, c'est-à-dire à mi-parcours de l'échéance fixée, la communauté internationale s'accorde à reconnaître que ces objectifs ne seront pas atteints partout. Au contraire, on assiste à un creusement des inégalités au niveau mondial. En particulier, l'Afrique subsaharienne demeure largement en deçà des objectifs fixés dans de nombreux domaines. En dépit des engagements des États, l'aide publique au développement a diminué entre 2005 et 2006.

En France, la « *réunion 777* » du 7 juillet 2007, rassemblant le ministère des Affaires étrangères, l'Agence française pour le développement et les associations de la société civile réunies au sein d'Action mondiale contre la faim, a permis de faire le bilan de l'avancée des objectifs du Millénaire pour le développement et en particulier de la contribution française. Elle a conclu également à un bilan contrasté.

Le cadre régional

La diplomatie européenne

Membre fondateur de l'Union européenne, la France participe à sa politique étrangère et poursuit les mêmes objectifs, qu'il s'agisse de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ou de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), qui forme le volet opérationnel militaire et civil de la PESC. Or la protection et la promotion des droits de l'homme se situent au cœur de la politique de l'Union européenne, non seulement dans l'espace européen, mais aussi dans les relations extérieures de l'Union. Elles constituent l'un des objectifs principaux de la PESC, comme le reflète l'article 11 du traité sur l'Union européenne qui énonce, parmi ses cinq objectifs, « *le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales* »³⁶. Le traité d'Amsterdam dispose que, en ce qui concerne la coopération au développement, « *la politique de la Communauté dans ce domaine contribue à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales* »³⁷. Il étend en outre l'objectif de promotion du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales de la coopération au développement à toutes les autres formes de coopération avec les pays tiers (article 181 TCE). Pour poursuivre cette politique, l'Union européenne dispose de nombreux instruments, qui sont notamment énoncés dans la communication de la Commission européenne du 8 mai 2001 sur *Le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et la démocratisation des pays tiers*³⁸ (cf. *infra*).

La diplomatie française en matière de droits de l'homme est donc, pour une large partie, celle de l'Union européenne, *a fortiori* lorsque la France assume la présidence semestrielle de l'Union européenne.

D'autre part, en tant que membre fondateur du Conseil de l'Europe, la France s'attache à défendre les valeurs communes consacrées par le statut du Conseil de l'Europe : la démocratie, les droits de l'homme, la prééminence du droit. La France a attendu 1974 pour ratifier la Convention européenne des droits de l'homme ; elle a accepté le droit de recours individuel devant la Cour européenne des droits de l'homme en 1981, permettant ainsi à tout particulier, groupe de particuliers ou organisation non gouvernementale de saisir la Cour pour une allégation de violation par la France des droits reconnus par la Convention et ses protocoles. Depuis lors, une abondante jurisprudence s'est développée sur la base de la Convention européenne des droits de l'homme³⁹ (cf. *infra*).

La France est aussi membre de l'OSCE. À ce titre, elle œuvre à la construction de l'État de droit et à la démocratisation des États membres et participe aux activités de l'Organisation en faveur des droits de l'homme.

36 Article 11 TUE : http://www.europarl.europa.eu/facts/6_1_1_fr.htm

37 Article 177 TUE : http://www.europarl.europa.eu/facts/6_1_2_fr.htm

38 COM (2001) 252 final : <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/r10101.htm>

39 *La Convention européenne des droits de l'homme et la justice française*, colloque organisé le 5 février 2007 par la CNCDDH et l'Institut des droits de l'homme du barreau de Paris, *Gazette du Palais*, 10-12 juin 2007, n° 161-163.

Autres organisations régionales

D'après les informations recueillies pour la préparation de cette étude, la France ne suit pas les débats poursuivis sur les droits de l'homme au sein des organisations régionales, telles que la Commission interaméricaine des droits de l'homme, la Commission africaine des droits de l'homme ou l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN). La connaissance de l'état des négociations qui y sont menées et des positions qui y sont soutenues par chaque État sur des sujets également abordés dans les organisations internationales, comme le Conseil des droits de l'homme ou l'Assemblée générale, serait pourtant utile à la France pour mieux anticiper les rapports de force qui y sont à l'œuvre.

Recommandations

Les organisations européennes ont construit des systèmes de protection des droits de l'homme de plus en plus développés, parallèlement aux mécanismes universels. De leur côté, les autres organisations régionales, notamment africaine ou interaméricaine, ont mis au point des systèmes spécifiques qui sont en plein essor. Alors que la diplomatie française est très active au sein des diverses organisations régionales européennes – OSCE, Conseil de l'Europe – elle ne suit guère les travaux des organisations d'autres régions, comme la Commission interaméricaine des droits de l'homme, la Commission africaine des droits de l'homme ou l'ASEAN.

3. La CNCDH appelle la diplomatie française à s'investir dans le suivi de ces travaux, avec ses partenaires européens, afin de mieux connaître les positions soutenues par les États concernés sur des sujets qui sont également abordés dans les différentes enceintes des organisations internationales, comme le Conseil des droits de l'homme ou l'Assemblée générale des Nations unies, de créer de nouvelles synergies lorsque cela est possible et de mieux anticiper les rapports de force qui y sont à l'œuvre.

4. Elle préconise une concertation renforcée entre les diverses organisations régionales dans le domaine des droits de l'homme et la mise en place de programmes de coopération, d'échanges d'information et de soutien aux nouvelles institutions, comme la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples.

La Charte de la francophonie et les déclarations adoptées par les États membres de l'Organisation internationale de la francophonie

Membre de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) – qui regroupe désormais 53 États et gouvernements membres de plein droit, ainsi que deux États associés et 13 États observateurs – la France est liée par la Charte de la francophonie, adoptée à Antananarivo le 23 novembre 2005, qui « a pour objectifs d'aider : à l'instauration et au développement de la démocratie, à la prévention, à la gestion et au règlement des conflits, et au soutien à l'État de droit et aux droits de l'homme ». La Francophonie a également adopté d'importants documents de référence en la matière, notamment la

déclaration de Bamako de 2000 sur « *les pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* » et la déclaration de Saint-Boniface de 2006 sur la prévention des conflits et la sécurité humaine. La IV^e conférence des ministres francophones de la Justice qui s'est tenue à Paris en février 2008 a salué ces évolutions, en visant au « *développement de la justice pour renforcer les capacités institutionnelles de l'État et prévenir sa fragilisation* ».

Depuis plusieurs années, une quinzaine de réseaux francophones a été mise en place pour intensifier la coopération sectorielle dans le domaine des droits de l'homme : Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français, Association des hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français, conférence internationale des barreaux de tradition juridique commune, Association des *ombudsmen* et médiateurs de la Francophonie, Association francophone des commissions nationales des droits de l'homme, etc. La Délégation aux droits de l'homme, à la démocratie et à la paix de l'OIF qui soutient également l'action des ONG ou des médias sur le terrain, à travers des fonds de financement, comme les volets du Fonds francophone d'initiatives pour la démocratie, les droits de l'homme et la paix (FFIDDHOP) qui lance tous les ans des « *appels à propositions* ». Le programme destiné à promouvoir les droits de l'homme et la culture démocratique est doté d'un budget de 1,3 million d'euros en 2007.

L'Organisation internationale de la francophonie a ainsi connu des évolutions très prometteuses, notamment avec l'adoption de la déclaration de Bamako en 2000 qui met en place un mécanisme de suivi de la situation des droits de l'homme dans les États membres. Le secrétaire général doit élaborer à ce titre un rapport à l'intention du Sommet des chefs d'État et de gouvernement de la Francophonie, sur la base des travaux de l'Observatoire mise en place auprès de la Délégation aux droits de l'homme, à la démocratie et à la paix⁴⁰. La déclaration de Bamako traduit une évolution positive du niveau d'exigence attendu de chaque État dans ce domaine. D'autant que les trois pays – le Laos, le Vietnam et la Tunisie – qui y avaient apporté des réserves formelles les ont ensuite levées. Mais c'est surtout un texte opérationnel, à travers la mise en œuvre du chapitre V de la déclaration de Bamako qui vise les situations de « *crise de la démocratie ou de violations graves des droits de l'homme* ».

40 *État des pratiques de la démocratie, des droits et libertés dans l'espace francophone, 2^e rapport de l'Observatoire à l'attention du secrétaire général de la Francophonie*, Délégation aux droits de l'homme, à la démocratie et à la paix, OIF, 2006.

Recommandations

L'Organisation internationale de la francophonie a connu une évolution marquée avec l'adoption de la déclaration de Bamako en 2000. Ce texte de référence de la Francophonie en matière de paix, démocratie et droits de l'homme renforce le niveau d'exigence attendu de chaque État quant aux « *pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* ». Un Observatoire a été mis en place, dont l'activité est appelée à se développer. Par ailleurs, un important accord de coopération a été conclu entre le secrétaire général de la Francophonie, le président Diouf, et le Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, M^{me} Arbour, lors de la commission mixte HCDH/OIF du 25 septembre 2007.

5. La CNCDH souligne l'importance politique de la déclaration de Bamako et notamment de son chapitre V sur « *le suivi des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* » et encourage tous les États parties à pleinement mettre en œuvre l'ensemble de ces dispositions, notamment en cas de « *crise de la démocratie ou en cas de violations graves des droits de l'homme* ».

6. La CNCDH recommande que la France joue un rôle moteur dans l'évolution notable de l'Organisation internationale de la francophonie en matière de paix, démocratie et droits de l'homme, et se dote avec ses partenaires d'une stratégie clairement définie pour renforcer le rôle de l'OIF dans le domaine des droits de l'homme, à travers le développement de ses réseaux institutionnels, notamment celui des Institutions nationales des droits de l'homme.

Chapitre II

Pour une présence française renforcée sur la scène diplomatique multilatérale

La naissance, au cours du XX^e siècle, d'un grand nombre d'organisations internationales a donné une importance nouvelle à la diplomatie multilatérale : pour les États, elle constitue aujourd'hui une activité permanente. Organisations intergouvernementales généralistes comme les Nations unies, l'OSCE ou le Conseil de l'Europe, ou organisations spécialisées comme l'Organisation internationale du travail ou l'UNESCO, toutes intègrent les droits de l'homme dans leur mandat. Les modalités d'action de la diplomatie y sont aussi diverses que les organes où elle opère : organes intergouvernementaux comme le Conseil de sécurité et le Conseil des droits de l'homme, organes d'experts indépendants comme le Comité européen de prévention de la torture, ou organes juridictionnels comme la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour pénale internationale, autorités indépendantes comme le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

Au sein des organisations internationales, la diplomatie a un double rôle à jouer : l'un, tourné vers l'extérieur, la conduit à promouvoir les positions de l'État sur la scène internationale ; l'autre, lié à la politique nationale, amène les diplomates à défendre l'image de leur pays et à expliquer comment le droit international des droits de l'homme est appliqué à l'intérieur des frontières.

Ce sont tous ces aspects que ce chapitre tentera d'aborder, en explorant tour à tour les principaux domaines d'action qui mobilisent la diplomatie : la concertation internationale ; le développement du droit international des droits de l'homme ; le contrôle du respect du droit ; l'assistance aux acteurs ; la construction de la paix.

Participer à la concertation internationale

Les institutions multilatérales sont le lieu de concertations sur un grand nombre de sujets ayant trait aux droits de l'homme, soit de façon progressive dans le cadre de leurs travaux réguliers, soit à l'occasion de conférences mondiales, qui concentrent l'attention de la communauté des États sur un défi particulier.

Les conférences mondiales

Chaque conférence mondiale, en donnant l'occasion aux États de promouvoir leur propre vision du sujet abordé, ouvre une sorte de boîte de Pandore, puisque certains États se saisissent de cette opportunité pour remettre en cause le droit international positif. Ce fut le cas lors de la conférence mondiale sur les droits de l'homme de Vienne en 1993, où le groupe asiatique chercha à promouvoir les « *valeurs asiatiques* » par opposition au principe de l'universalité des droits de l'homme, en soutenant que ce principe ne permettait pas de respecter les spécificités culturelles : en d'autres termes, et de façon schématique, un acte constitutif de violation des droits de l'homme dans un pays pourrait être accepté dans un autre pays. La question de l'universalité des droits de l'homme est alors devenue l'un des principaux enjeux de la conférence, et les divergences ont pu être voilées derrière une formulation de compromis⁴¹.

Les initiatives destinées à bloquer tout consensus sur certains sujets sont souvent le fait d'alliances surprenantes d'États, comme ce fut le cas lors de la conférence mondiale sur les femmes de Beijing en 1995, où l'Arabie saoudite, aux côtés du Vatican et des États-Unis, a promu la notion d'équité contre celle d'égalité entre les hommes et les femmes, et lutté contre la reconnaissance de « *droits procréatifs* ». La conférence mondiale contre le racisme de Durban de 2001 a aussi cristallisé de fortes tensions⁴², qui se prolongent dans le contexte de la préparation de la conférence d'examen de Durban, prévue au premier semestre 2009 : déjà en 2007, le groupe africain et l'Organisation de la conférence islamique souhaitent élargir l'ordre du jour de la conférence de suivi aux « *nouvelles questions émergentes* » depuis 2001, afin de traiter de l'intolérance religieuse et des conséquences de la lutte antiterroriste sur la discrimination raciale.

Les organes spécialisés des organisations internationales

À côté de ces conférences ponctuelles, la concertation entre États s'organise par ailleurs de façon continue au sein des organes compétents dans le domaine des droits de l'homme, qu'il s'agisse d'organes onusiens comme le Conseil des droits de l'homme, ou de lieux de concertation régionale comme l'OSCE. En amont de l'adoption d'un texte, qu'il s'agisse d'une résolution sur un pays ou d'une convention sur un thème, les États y débattent, expriment des positions divergentes, chacun cherchant à développer son influence dans la recherche de compromis sur des sujets d'intérêt commun. Plusieurs processus montrent que, sans nécessairement aboutir à l'adoption de nouvelles normes, ces discussions permettent de faire avancer la réflexion et de forger progressivement un consensus autour de certaines questions qui

41 Cf. déclaration et programme d'action de Vienne (A/CONF. 157/23), § 5 : « *Tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. La communauté internationale doit traiter des droits de l'homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant la même importance. S'il convient de ne pas perdre de vue l'importance des particularismes nationaux et régionaux et la diversité historique, culturelle et religieuse, il est du devoir des États, quel qu'en soit le système politique, économique et culturel, de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales.* »

42 Patrick Henault, « La conférence de Durban : un témoignage », *Droits de l'homme et relations internationales 2, Relations internationales*, n° 132, automne 2007.

peuvent, au premier abord, sembler extrêmement controversées. C'est le cas par exemple de la question de la justice pénale internationale⁴³. Certains sujets font aujourd'hui l'objet d'un consensus sur le plan européen, mais c'est loin d'être le cas sur le plan universel. L'intérêt des initiatives qui ont été prises à cet égard consiste précisément à faire peu à peu avancer les valeurs de l'Union européenne dans les enceintes internationales. C'est le cas, par exemple, sur la peine de mort⁴⁴ ou sur la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle.

Les négociations sur la peine de mort

Plusieurs instruments juridiques régionaux et internationaux interdisent la peine de mort – tels que le protocole n° 2 au Pacte international relatif aux droits civils et politiques ou le protocole n° 6 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il s'agit certes de protocoles « *facultatifs* » ou « *additionnels* », ratifiés par un nombre limité d'États, mais qui traduisent un « *engagement international d'abolir la peine de mort* », comme le souligne le préambule du protocole n° 2. Dans une démarche volontariste, plusieurs États ont concrétisé cet engagement en suscitant des processus diplomatiques destinés à engager un nombre d'États toujours plus grand vers l'abolition⁴⁵. Ces démarches, engagées sur le plan bilatéral et sur la scène internationale, ont peu à peu fait émerger de nouvelles dynamiques. Ce fut le cas dans le cadre de la CSCE/OSCE où, dès les années quatre-vingt, la question était « à l'étude », malgré l'opposition de plusieurs États sur le fond. Quant à l'Union européenne, elle a fait de l'abolition de la peine de mort l'une des conditions d'adhésion pour les pays candidats, et c'est aussi l'une des priorités de ses relations bilatérales : en 1998, elle a adopté des orientations sur la peine de mort qui guident son action et celle de ses États membres sur cette question. Elle s'engage aussi à travers le soutien financier que la Commission européenne apporte à travers le monde à la société civile abolitionniste.

Au sein des Nations unies, des divisions particulièrement marquées ont longtemps empêché l'Assemblée générale de se prononcer. Le projet de résolution présenté plusieurs années de suite par l'Union européenne à la Commission des droits de l'homme faisait l'objet de négociations ardues et n'était adopté qu'à une très faible majorité d'États, une majorité qui restait introuvable à l'Assemblée générale de l'ONU. Deux projets de résolution avaient ainsi été rejetés par l'Assemblée générale, en 1994 et en 1999, et les diplomates européens ont longtemps craint un nouvel échec qui aurait été particulièrement contre-productif. Mais les appels à un moratoire n'ont jamais cessé, comme l'atteste le discours de M. Jacques Chirac, devant la Commission des droits de l'homme le 30 mars 2001. De même, depuis

43 Dans ce domaine, la sous-commission des droits de l'homme et la Commission des droits de l'homme ont joué un rôle pionnier à plusieurs égards : création de rapporteurs de la sous-commission sur la lutte contre l'impunité des auteurs de violations graves des droits de l'homme qui a abouti à l'adoption par la Commission, en 1997, d'un « *ensemble de principes pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité* », réactualisé en 2005 (E/CN. 4/2005/102/Add.1).

Si ces principes n'ont jamais été adoptés par l'Assemblée générale, ils ont inspiré bon nombre de développements ultérieurs dans le domaine de la justice pénale internationale et, plus largement, de la « *justice transitionnelle* ». Plus récemment, on doit noter l'initiative de l'Argentine à la Commission des droits de l'homme confiant au Haut-Commissaire le mandat d'étudier le concept de « *droit à la vérité* » (résolution 2005/66) ; de même que l'initiative de la Suisse, dans le même sens, à propos du concept de « *justice de transition* » (résolution 2005/70).

44 Emmanuel Decaux, « Les enjeux de la diplomatie multilatérale », in Gérard Cohen-Jonathan et William Schabas (éd.), *La peine capitale et le droit international des droits de l'homme*, coll. « Droit international et relations internationales », Panthéon-Assas, Paris, 2003.

45 Cf. Emmanuel Decaux, « La peine de mort, nouvel enjeu des relations internationales », in *Annuaire français des relations internationales*, 2002, pp. 196-214. Cf. aussi Gérard Cohen-Jonathan et William Schabas (éd.), *La peine capitale et le droit international des droits de l'homme*, op. cit.

2001, s'est mise en place une puissante coalition internationale d'ONG, « *Ensemble contre la peine de mort* », qui a organisé trois congrès mondiaux – Strasbourg (2001), Montréal (2004) et Paris (2007) – avec l'appui de nombreux responsables politiques. C'est dans ce contexte qu'une nouvelle initiative a été prise par l'Italie, au nom de l'Union européenne, avec des relais importants dans d'autres continents, comme le Mexique, pour déposer un projet de résolution devant l'Assemblée générale. Par un vote historique acquis par 104 voix contre 54 avec 29 abstentions, cette résolution a été adoptée le 18 décembre 2007. Elle précise que « *la peine de mort porte atteinte à la dignité humaine* » et appelle à un moratoire universel sur les exécutions⁴⁶.

Les négociations sur l'orientation sexuelle

Sur la question de l'orientation sexuelle, le processus est encore plus complexe, mais il illustre bien la façon dont les négociations peuvent avancer. Depuis des années, la question avait été évoquée par des ONG mais également par certains États, notamment nordiques, dans les différentes enceintes européennes comme l'OSCE, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Le fait que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne adoptée à Nice en 2000 vise expressément la « *discrimination fondée [...] sur l'orientation sexuelle* » (article 21) avait marqué une étape juridique importante⁴⁷. Mais dans un cadre international, les références faites par certains rapporteurs spéciaux étaient beaucoup plus sporadiques et le débat de la sous-commission des droits de l'homme sur le principe de non-discrimination en 2004 avait démontré les très fortes réticences à toute discussion du sujet⁴⁸.

Une première initiative a été lancée par le Brésil, suivie par 19 autres États, avec un projet de résolution intitulé « *Droits de l'homme et orientation sexuelle* » présenté à la Commission des droits de l'homme en 2004 (E/CN. 4/2003/L. 92). Après le rejet d'une motion de non-action présentée par le Pakistan au nom de l'Organisation de la conférence islamique, la Commission a finalement décidé, par 24 voix contre 17 et 10 abstentions, de reporter l'examen du projet à sa session suivante. Devant cet échec, le Brésil n'a pas souhaité représenter son projet, mais plusieurs États, à l'initiative de la Nouvelle-Zélande, ont entrepris de faire avancer le débat, en trouvant cette fois un thème plus spécifique et plus consensuel : celui des « *meurtres commis pour un motif discriminatoire quelconque – y compris à raison de l'orientation sexuelle* ». Ils ont obtenu, par consensus, que cette question soit insérée dans la résolution relative aux exécutions extrajudiciaires (résolution 2005/34, § 5). Puis en 2006, à nouveau, mais cette fois-ci dans le cadre du Conseil des droits de l'homme, la Norvège a prononcé une déclaration conjointe au nom de 54 États, dont 18 membres du Conseil. On voit que, s'il n'a pas été possible de vaincre la résistance de plusieurs États pour que le Conseil des droits de l'homme s'empare du sujet « *droits de l'homme et orientation sexuelle* » dans son ensemble, il a tout de même pu progresser de façon significative.

46 Résolution A/RES/62/149. Pour plus d'informations sur le contexte dans lequel cette résolution a pu être adoptée, voir le site internet de l'association « Ensemble contre la peine de mort », et en particulier l'article relatant l'adoption de cette résolution : <http://www.abolition.fr/ecpm/french/article.php?art=534>.

47 Guy Braibant, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Le Seuil, coll. « Points essais », 2001. Cf. aussi le commentaire dans Laurence Burgorgue-Larsen, Anne Levade et Fabrice Picod (dir.), « La Charte des droits fondamentaux de l'Union », partie II, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruylant, 2005.

48 Cf. le débat du 3 août 2004, à la suite de la présentation du document de travail d'Emmanuel Decaux sur le principe de la non-discrimination énoncé au § 2 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, E/CN. 4/Sub. 2/2004/24 et la résolution 2004/5 de la sous-commission.

Les négociations sur l'extrême pauvreté

Sur ce thème, c'est la France qui, en étroite liaison avec l'organisation non gouvernementale ATD Quart-Monde, a joué un rôle moteur pour mobiliser la communauté des États sur la question de l'extrême pauvreté. Cette mobilisation s'est faite en plusieurs étapes, qui sont rappelées par la CNCDH dans son avis intitulé Droits de l'homme et extrême pauvreté du 14 juin 2007. En 1985, le Conseil économique et social a chargé le père Joseph Wresinski, fondateur d'ATD Quart-Monde, d'élaborer de nouvelles propositions pour, au-delà des secours d'urgence, « *essayer d'apporter de véritables solutions cohérentes, globales et prospectives* » à la lutte contre la pauvreté. Un rapport a été remis en février 1987 sous le titre *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, à la suite duquel le père Wresinski est intervenu devant la Commission des droits de l'homme de l'ONU. L'été suivant, ATD Quart-Monde soulevait la question devant la sous-commission des droits de l'homme des Nations unies⁴⁹. En 1989, et chaque année depuis lors, la France est à l'initiative des résolutions de la Commission des droits de l'homme sur l'extrême pauvreté, définissant le mandat de l'expert indépendant sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté. C'est encore à l'initiative de la France que la déclaration et le programme d'action de Vienne adoptés en juin 1993 par la conférence mondiale sur les droits de l'homme ont souligné que l'extrême pauvreté et l'exclusion sont des atteintes à la dignité humaine.

Ces efforts constants pour mobiliser la communauté des États sur l'extrême pauvreté, conjugués à l'implication de nombreux acteurs, ont permis de franchir une étape décisive en août 2006 : l'adoption d'un projet de principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme préparé par un groupe de travail de la sous-commission des droits de l'homme⁵⁰. Adopté au consensus par la sous-commission, le projet devait ensuite être négocié par les États. La France a alors déposé, en septembre 2006, avec neuf autres États appartenant aux cinq groupes régionaux, une résolution invitant le Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme à diffuser ce projet de principes directeurs afin d'obtenir les vues des États et autres acteurs concernés⁵¹. Bien que le processus ne soit donc pas terminé en 2007, « *pour la première fois au monde* », comme le souligne ATD Quart-Monde, « *on envisage d'inscrire dans le droit international la lutte contre la grande pauvreté comme une obligation faite à tous les États* ».

49 Joseph Wresinski, *Refuser la misère, une pensée politique dans l'action*, Le Cerf, Quart-Monde, 2007.

50 Projet de principes directeurs « *Extrême pauvreté et droits de l'homme : les droits des pauvres* », annexé à la résolution 2006/9 de la sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, en date du 24 août 2006. Pour un commentaire, Emmanuel Decaux, « *Le droit des pauvres, une pierre blanche sur un long chemin* », in *Pauvreté dans le monde, réflexions franciscaines*, Franciscans International, 2007.

51 Résolution A/HRC/2/L. 4/Rev. 2, adoptée par consensus le 13 novembre 2006.

Soutenir le développement du droit international

L'élaboration des normes

Les enceintes multilatérales sont devenues le lieu privilégié de la « *diplomatie normative* ». Aujourd'hui, il est rare qu'un traité soit conclu dans le cadre d'une conférence *ad hoc*, totalement détachée d'une organisation internationale existante⁵².

Les organisations internationales sont, peut-être avant tout, des lieux de débats et de négociations où les différents points de vue sur une question peuvent être confrontés, avant d'être éventuellement rapprochés.

Toutes les questions discutées n'aboutissent pas nécessairement à la formulation de nouvelles normes. Mais pour certaines, la discussion trouve son prolongement naturel dans la recherche d'un accord sur des normes communes. Cette recherche peut s'effectuer à travers l'adoption de résolutions qui, années après années, fixent des orientations ou des engagements politiques, dans le cadre du droit dérivé de l'organisation. Dans certains cas, le droit déclaratoire peut également constituer un point de départ pour la codification des normes. La discussion peut ainsi prendre la forme de la négociation d'un projet de traité.

En matière de droits de l'homme, le tissu normatif a été développé progressivement en partant d'une « simple » résolution de l'Assemblée générale, votée le 10 décembre 1948, la Déclaration universelle des droits de l'homme⁵³. Sur cette base, les Nations unies, mais également des organisations régionales, ont développé un maillage très serré de traités, d'abord généraux – avec les deux pactes internationaux – puis spécialisés, en reprenant certains principes énoncés dans la Déclaration, comme l'interdiction de la torture ou de la discrimination, ou bien évoquant la situation particulière de certains « *groupes vulnérables* », comme les enfants ou les travailleurs migrants. Lors de la conférence mondiale sur les droits de l'homme de Vienne en 1993, les États se sont donné comme objectif la ratification universelle des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

L'expérience montre qu'un grand nombre de conventions internationales sont, à l'origine, le résultat d'initiatives non gouvernementales. Et les coalitions d'ONG jouent un rôle de plus en plus important durant tout le processus de négociation du texte. Bien plus, les traités récents consacrent expressément le rôle des ONG dans la mise en œuvre des engagements, comme dans le cas de la Convention sur les disparitions forcées ou dans la Convention sur les droits des personnes handicapées. Pour autant, de telles initiatives ont besoin d'être relayées par des États pour trouver leur traduction au sein d'organisations intergouvernementales. Il peut arriver qu'une convention soit promue par un groupe d'États « *pilotes* » (comme le fut le statut de Rome, par exemple). Mais il est également possible qu'un État

52 Le plus souvent, les travaux préparatoires se déroulent « sous les auspices » d'une organisation internationale, même si, pour des raisons politiques, le lien organique avec l'Organisation est parfois gommé, comme dans le cas de la conférence de Rome de 1998 sur le statut de la Cour pénale internationale.

53 Emmanuel Decaux, « Droit déclaratoire et droit programmatore », in colloque de Strasbourg de la SFDI, *La protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international*, Pedone, 1998.

décide de prendre seul un rôle de *leadership* dans la négociation. Aux Nations unies, ce fut notamment le cas de la France sur la question des disparitions forcées (cf. encadré) ou de la Suède puis du Costa Rica sur la question de la torture.

Pour s'en tenir à l'exemple des Nations unies, le processus normatif, sans être totalement standardisé, peut être schématisé comme suit : inscrit à l'ordre du jour de la Commission (remplacée en 2006 par le Conseil des droits de l'homme) ou de la sous-commission des droits de l'homme (remplacée à compter de 2008 par un Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme), le sujet fait d'abord l'objet d'une discussion, qui peut éventuellement prendre pour base le rapport d'un expert indépendant ou du secrétariat. Une fois le sujet suffisamment « *mûri* », il est souvent décidé d'entreprendre – comme une sorte de premier pas – un processus de rédaction d'une déclaration, ayant vocation à être adoptée par une résolution de l'Assemblée générale, sur le modèle de la « première » Déclaration de 1948, comme cela a été le cas avec la Déclaration sur les droits des peuples autochtones en 2007. Après cette adoption, une nouvelle phase de mûrissement peut intervenir, avant qu'il ne soit décidé de passer à la deuxième étape, à savoir la négociation d'une convention. Si la préparation du projet de texte – qu'il s'agisse d'une déclaration ou d'une convention – peut être confiée à la sous-commission, la négociation elle-même est toujours menée dans le cadre de la Commission, en général au sein d'un groupe de travail *ad hoc*, ouvert à la participation de tous les États membres des Nations unies (« à *participation non limitée* », selon le jargon des Nations unies). La négociation est alors confiée aux représentants des États à Genève ou à New York, qui peuvent être épaulés par des experts envoyés par les capitales. En 2008, le projet de protocole facultatif au Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels se trouve au terme de cette étape. Une fois la négociation conclue par le groupe de travail, celui-ci transmet le projet de texte à la Commission qui, en principe, l'adopte par consensus et, plus exceptionnellement, à la suite d'un vote. Le texte n'a plus alors qu'à remonter la chaîne institutionnelle jusqu'à la troisième commission de l'Assemblée générale, et enfin l'Assemblée générale elle-même. L'Assemblée adopte le texte par une résolution et décide de l'ouverture à la signature des États. L'Assemblée joue ainsi pleinement son rôle institutionnel conformément à l'article 11 de la Charte, elle « *provoque des études et fait des recommandations [pour] encourager le développement progressif du droit international et sa codification* », tout en laissant les États prendre le relais dans le cadre classique du droit des traités.

Ainsi, l'Assemblée ne fait pas à proprement parler œuvre législative, puisque le texte n'entre en vigueur qu'une fois réuni un certain nombre de ratifications et n'est obligatoire qu'à l'égard des États parties qui l'ont effectivement ratifié et dans la mesure – subjective – où ceux-ci l'ont accepté, puisqu'il est fréquent que leur consentement se trouve modulé par des réserves et des déclarations interprétatives. Mais l'adoption du texte, en tant que résolution de l'organe principal des Nations unies, l'inscrit dans le « *droit onusien* » qui constitue à tout le moins un cadre – objectif – de référence pour tous les États membres.

La protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées : le rôle de la France pour le développement des normes et d'un mécanisme de protection

À partir des années soixante-dix, la France a joué un rôle décisif dans la lutte contre les disparitions forcées en prenant, aux Nations unies, une série d'initiatives qui ont renforcé la protection internationale des victimes de cette violation des droits de l'homme.

Il s'agit d'abord, en 1980, à une époque où la disparition forcée d'opposants politiques est une pratique de terreur d'État répandue dans nombre de pays, de la création d'un groupe de travail sur les disparitions forcées. Composé de cinq experts indépendants, ce groupe a vocation à recevoir des allégations de disparitions et à les transmettre aux gouvernements concernés. Prenant ainsi conscience que la communauté internationale est alertée, les autorités libèrent parfois les « disparus ». Le groupe, dont le mandat est renouvelé tous les trois ans depuis sa création, effectue aussi des missions d'enquête à travers le monde, soutenant ainsi l'action des défenseurs des droits de l'homme dans ces pays.

À côté de son rôle dans la mise en place de ce mécanisme de protection, la France a également joué un rôle moteur dans la rédaction des normes internationales sur les disparitions. Elle a présidé les négociations relatives à la Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution 47/133 du 18 décembre 1992.

En 1998, c'est un expert français, l'avocat général Louis Joinet, qui rédige pour la sous-commission des droits de l'homme un projet d'instrument contraignant sur les disparitions forcées. Lorsque, en 2001, ce projet est transmis aux États membres de la Commission des droits de l'homme, c'est encore la France, en la personne de son représentant permanent auprès des Nations unies à Genève, l'ambassadeur Bernard Kessedjian, qui a présidé le groupe de travail de la Commission des droits de l'homme des Nations unies chargé de rédiger une Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées. Elle sera adoptée en 2006 lors de la première session du Conseil de droits de l'homme, puis par l'Assemblée générale des Nations unies et ouverte à la signature – symboliquement – à Paris le 6 février 2007.

L'implication de la France et l'efficacité de son action, à travers sa diplomatie multilatérale pour le développement des normes protégeant les victimes de disparitions forcées, peut être citée comme exemple de « *bonne pratique* ». Une certaine timidité des positions adoptées par la France sur le plan bilatéral, à propos des pays où les disparitions forcées sont un sujet d'actualité, n'en est que plus regrettable (cf. chapitre III).

À côté de ces « *bonnes pratiques* », il faut constater que, trop souvent, les États ne s'investissent que de manière superficielle dans les processus normatifs. Une des marques de cette superficialité réside dans le changement trop fréquent des négociateurs : envoyés par les capitales, ils changent d'une session sur l'autre et ne sont donc pas en mesure d'assurer la continuité de négociations de longue haleine. Elle s'explique aussi parfois par le manque d'expertise des délégués gouvernementaux dans les domaines parfois techniques qui font l'objet de la négociation.

Si la France est très présente dans les comités directeurs et les comités d'experts du Conseil de l'Europe, sa position est le plus souvent défensive et elle ne porte pas d'initiatives fortes, traduisant ses priorités européennes et internationales. L'articulation entre le Comité directeur des droits de l'homme et le Comité directeur pour la coopération juridique pose également la question de la coordination entre les administrations concernées – Affaires étrangères, Justice et Intérieur – sur des sujets prioritaires comme les droits des victimes, la traite des êtres humains et la prévention du terrorisme.

Au sein des Nations unies, la France suit de près certains processus normatifs comme, on l'a vu, sur l'extrême pauvreté. Elle suit aussi de près les travaux qui devront conduire à l'adoption d'un protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, y compris en nourrissant la réflexion sur la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels⁵⁴. La question de la coordination se retrouve sur le terrain de la justice pénale et du droit international humanitaire, avec pour protagonistes, les affaires étrangères, la défense et la justice.

Recommandations

La France a joué un rôle actif et souvent moteur dans le développement des normes internationales en matière de droits de l'homme, tant à travers l'élaboration de textes de droit déclaratoire que de conventions juridiquement contraignantes. La mise en place de la réforme du système des droits de l'homme au sein des Nations unies a posé la question de la priorité à accorder au travail normatif, certains pays préconisant une pause permettant de se concentrer sur la mise en œuvre des normes existantes.

7. La CNCDH souligne le rôle de premier plan joué par la France dans l'élaboration de textes de droit déclaratoire au sein des Nations unies, notamment sur l'impunité ou sur l'extrême pauvreté, ou encore au sein de l'UNESCO sur la diversité culturelle ou la bioéthique. Elle recommande que la France poursuive son action dynamique dans le domaine de l'éthique des sciences, notamment l'éthique médicale, ou celui de la responsabilité des entreprises multinationales.

8. La CNCDH recommande que la France continue de contribuer pleinement à la rédaction des instruments internationaux et régionaux en matière de droits de l'homme. Cette contribution implique notamment de mandater dans chaque négociation des experts de haut niveau et d'assurer la continuité de la composition de la délégation pendant toute la durée de la négociation.

9. La France devrait également s'impliquer davantage dans les travaux normatifs du Conseil de l'Europe, notamment dans la coordination des différents comités directeurs comme le Comité directeur pour les droits de l'homme et le Comité directeur pour la coopération juridique, et leurs comités d'experts, pour être à même de prendre des initiatives et de répondre en temps utile aux différents questionnaires ou demandes d'information qui lui sont transmis.

10. La CNCDH souhaite que les négociations en cours au sein d'un groupe de travail du Conseil des droits de l'homme pour l'élaboration d'un protocole additionnel au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels puissent aboutir avant la fin de l'année 2008.

⁵⁴ Le ministère des Affaires étrangères a organisé un séminaire en septembre 2005 à Nantes sur ce projet, associant divers acteurs, y compris non gouvernementaux.

La ratification des traités en matière de droits de l'homme

Après l'élaboration des conventions sur les droits de l'homme, se pose la question de leur ratification, condition de leur application effective sur le plan national. L'objectif poursuivi par l'ensemble des membres des Nations unies est celui d'une ratification universelle des « *traités de base* » (*core instruments*) en matière de droits de l'homme⁵⁵. Pour avancer vers cet objectif, la sous-commission des droits de l'homme a confié à l'un de ses membres, le professeur Emmanuel Decaux, d'entreprendre une étude sur *L'application universelle des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme*, qui a permis de faire le point sur les enjeux et de lancer des pistes pour améliorer et dynamiser le processus de promotion des ratifications par les États membres des Nations unies.

Dans son rapport final, le rapporteur spécial recommande, entre autres, que le Conseil des droits de l'homme charge un groupe de travail de son Comité consultatif (c'est-à-dire l'organe qui a remplacé la sous-commission des droits de l'homme) d'assurer le suivi périodique et systématique de l'état des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, dans la perspective de l'examen périodique universel organisé par le Conseil. Mais quelle est la valeur d'une ratification par un État qui l'assortit de nombreuses réserves, ce qui revient à réduire la portée de son engagement? Sur ce point, le rapporteur spécial recommande d'encourager le « *dialogue réservataire* » avec les États parties pour favoriser la levée des réserves aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

Les engagements internationaux de la France

L'état des signatures et des ratifications de la France⁵⁶ montre que notre pays a ratifié la plupart des instruments internationaux sur les droits de l'homme. Ses lacunes dans ce domaine sont d'autant plus regrettables, qu'il s'agisse de la Convention sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille (cf. encadré) ou du protocole n° 12 à la CEDH sur la non-discrimination, comme la CNCDH le rappelle très régulièrement dans ses avis. Il en va de même de certaines dispositions facultatives, comme de la « *disposition transitoire* » de l'article 124 du statut de Rome, que la France est la seule – avec la Colombie – à avoir invoqué pour écarter les crimes de guerre de la compétence de la CPI.

Dans certains cas, la non-ratification par la France est fondée sur des principes constitutionnels – comme le principe de laïcité et le principe d'indivisibilité – qui appellent un effort renforcé d'explication des positions françaises. Enfin, dans d'autres cas, il s'agit d'obstacles

55 Comme le rappelle le rapporteur spécial chargé d'établir une étude détaillée sur l'application universelle des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, « la notion de "traités de base" (*core instruments*) est tout à fait réductrice. [Elle] n'implique pas une hiérarchie entre les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme. La liste des traités à prendre en compte pour une étude systématique serait beaucoup plus longue. Elle impliquerait une action transversale, mobilisant les organisations de la famille des Nations unies, comme l'Organisation internationale du travail (OIT), l'UNESCO, mais aussi le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), voire les organisations régionales compétentes ». Cf. *L'application universelle des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme*, rapport final de M. Emmanuel Decaux, A/HRC/Sub. 1/58/5, 28 juillet 2006, p. 5.

56 Cf. annexe VI.

constitutionnels qui ne remettent pas en cause le fond du traité, comme pour le retard de la France à ratifier le protocole n° 2 au Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui abolit la peine de mort, jusqu'à la révision constitutionnelle de 2007.

Or il n'existe pas de document public exposant les arguments opposés par la France à la ratification d'un traité, à son intégration dans le droit interne, ou à la levée d'une réserve. La publication de ces arguments rendrait les positions françaises plus transparentes et plus claires. De même, si traditionnellement les réserves ne sont pas soumises à un contrôle parlementaire, la pratique du ministère des Affaires étrangères est d'en informer les commissions compétentes, comme cela a été le cas avec une audition du directeur des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères pour la ratification du deuxième protocole additionnel aux conventions de Genève ou du statut de Rome. Reste qu'il n'existe pas non plus de bilan d'ensemble de ces réserves, ni d'évaluation périodique de leur portée, alors que certaines n'ont peut-être plus d'objet et pourraient être levées. La France procède au retrait de certaines réserves à l'occasion de la présentation de ses rapports périodiques devant les comités de surveillance des traités, mais une approche systématique pourrait être utile, pour effectuer périodiquement un bilan d'ensemble.

La Convention sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille : la France appelée à ratifier

Aucun des grands pays d'accueil des migrants n'a ratifié la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, au 15 novembre 2007. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003, après le seuil nécessaire des 20 ratifications, 13 ans après son adoption par l'Assemblée générale des Nations unies le 18 décembre 1990. Au 1^{er} janvier 2008, la Convention était ratifiée par 37 pays et signée par 13 autres États.

Le principal objectif de la Convention est d'améliorer le respect des droits de l'homme pour les migrants. Elle ne crée pas de nouveaux droits, mais cherche à garantir l'égalité de traitement entre les migrants et les nationaux. Cela implique en particulier de :

- empêcher les conditions de vie et de travail inhumaines, les abus physiques et sexuels et les traitements dégradants (articles 10-11, 25, 54);
- garantir le droit des migrants à la liberté d'opinion, d'expression et de religion (articles 12-13);
- garantir l'accès des migrants aux informations portant sur leurs droits (articles 33-37);
- assurer leur droit à l'égalité en matière de traitement juridique, ce qui implique que les travailleurs migrants bénéficient de procédures équitables, jouissent de services de traduction et ne soient pas condamnés à des peines démesurées comme l'expulsion (articles 16-20, 22);
- garantir l'accès égal des migrants aux services sociaux et éducatifs (articles 27-28, 30, 43-45, 54);
- assurer le droit des migrants à participer aux activités syndicales (articles 26, 40).

La Convention donne naissance à un système international de contrôle à travers la création d'un comité conventionnel, comme pour les autres instruments de base des Nations unies.

Selon un rapport de l'UNESCO sur les obstacles à la ratification de la Convention par les pays européens⁵⁷, un certain nombre d'obstacles – juridiques, administratifs, financiers et politiques – peuvent être mis en évidence pour l'ensemble des 29 pays observés. Parmi les obstacles juridiques, le premier est lié à la volonté des États de ne pas mettre en danger les politiques migratoires restrictives qu'ils ont mises en place, notamment pour limiter le regroupement familial. Pour les observateurs de l'UNESCO, cet obstacle est fictif : la Convention n'impose pas aux États parties l'application d'un droit au regroupement familial opposable. Un autre obstacle, selon les États, concerne la difficulté d'adaptation des législations nationales pour qu'elles soient conformes à la Convention. Mais, sur ce point aussi, le rapport de l'UNESCO répond qu'il s'agit d'obstacles mineurs aisément franchissables ou contournables par l'émission de réserves à la Convention. Paradoxalement, un autre argument avancé par certains États européens consiste à souligner le caractère superflu de la Convention, dont les dispositions seraient déjà garanties par leurs législations. La plupart des États expriment la crainte que la Convention n'incite tous les migrants irréguliers à venir chez eux et à réclamer des droits.

Pour la CNCDH, qui a rendu un avis sur la Convention le 23 juin 2005, « *la ratification de la convention de 1990 doit marquer une contribution concrète à cette “mondialisation à visage humain” dont la France est un des plus ardents avocats, mettant en harmonie nos principes et nos engagements* ».

La CNCDH souligne que « *la France qui plaide pour la défense d'un “modèle social européen” doit encourager la définition d'une politique européenne commune en matière d'immigration qui se développe dans le plein respect du cadre international des droits de l'homme, dont la convention de 1990 constitue un des aspects les plus significatifs, aux yeux de nos partenaires des pays en voie de développement* ».

Elle ajoute que « *l'Union européenne doit refuser de donner d'elle une image négative, en évitant que les mesures destinées à dissuader les clandestins éventuels ne s'exercent au détriment des valeurs et des principes qui fondent la Charte des droits fondamentaux. Bien au contraire, la ratification de la convention de 1990 devrait marquer la volonté des États d'améliorer la coopération internationale afin de prévenir et d'éliminer le trafic et le travail clandestin des immigrants en situation irrégulière* ».

57 Voir le rapport publié par l'UNESCO *The Migrant Workers Convention in Europe : Obstacles to the Ratification of the International Convention on the Protection of the Rights of all the Migrant Workers and their Family*, Mc Donald and Cholewinsky, SHS-2007/WS/7-cld 1195-7.

Recommandations

La France a ratifié la plupart des instruments internationaux sur les droits de l'homme et le droit humanitaire. Ses lacunes dans ce domaine sont d'autant plus visibles. Dans certains cas, elles s'expliquent par des obstacles constitutionnels, qui appellent un effort renforcé d'explication des positions françaises. Dans d'autres cas, elles reflètent une contradiction entre les engagements politiques de la France et leur traduction juridique. Parfois, ces retards n'ont pas d'autre explication que la faible attention accordée à certaines conventions.

11. La CNCDH recommande l'établissement d'un état des ratifications et un bilan périodique de la possibilité de lever les obstacles à la ratification des traités relatifs aux droits de l'homme et au droit humanitaire par la France. Ce bilan devrait aussi porter sur les réserves et les déclarations interprétatives formulées par la France, dont la CNCDH recommande que leur opportunité soit réexaminée de manière périodique. Ce document public devrait exposer les arguments opposés par la France à la ratification d'un traité, ou à son intégration dans le droit interne.

12. Elle se félicite des récentes ratifications, et notamment celles du protocole n° 2 au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du protocole n° 13 à la Convention européenne des droits de l'homme, à la suite de la consécration de l'abolition de la peine de mort dans la Constitution française.

13. Elle rappelle ses avis précédents concernant l'importance d'une ratification de la Convention internationale de 1990 sur les droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille par la France et ses partenaires européens.

14. Elle rappelle également qu'elle s'est prononcée dès l'origine pour la ratification du protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme en matière de non-discrimination. Une ratification française de cet instrument s'impose d'autant plus que notre pays met en avant son approche individuelle et abstraite des droits de l'homme, fondée sur l'égalité des droits, pour refuser la logique des droits collectifs conférés à des minorités nationales ou à des « communautés ».

Faire respecter le droit international des droits de l'homme

Les enceintes multilatérales, qu'elles soient régionales ou internationales, recouvrent diverses procédures ou mécanismes permettant de contrôler que les États s'acquittent de leurs obligations de respecter les droits de l'homme. D'autres instances internationales exercent une fonction juridictionnelle et sanctionnent les auteurs de violations, qu'il s'agisse d'États – c'est le cas de la Cour européenne des droits de l'homme – ou d'individus – dans le cas de la Cour pénale internationale et des juridictions pénales *ad hoc*.

Il faut également mentionner les autorités indépendantes que sont le Haut-Commissaire des Nations unies pour les droits de l'homme, le Haut-Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, la Commission

européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), voire l'Agence européenne des droits fondamentaux, le Médiateur européen, etc. Bien que l'analyse proposée dans cette étude se concentre sur les mécanismes de contrôle institutionnels, les États peuvent être interpellés par d'autres acteurs qui portent un regard attentif sur la mise en œuvre de leurs obligations : il en est ainsi des contrôles parlementaires (Parlement de l'OSCE, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Parlement européen, évoqués au chapitre IV), mais aussi du regard externe, moins mesurable mais d'importance majeure, des médias, des ONG, des autres États...

Les procédures de contrôle

Derrière les organisations internationales et régionales et leurs organes les plus médiatiques comme le Conseil de sécurité ou le Conseil des droits de l'homme, de nombreux mécanismes existent, souvent moins connus, de plaintes, d'enquêtes, ou d'assistance aux États : rapporteurs spéciaux, experts indépendants, les sept comités d'experts conventionnels chargés de surveiller la mise en œuvre des principales conventions sur les droits de l'homme. Devenus de plus en plus performants, entre les années soixante-dix et ce début de siècle, pour dénoncer les violations, offrir un recours aux victimes, accompagner les États dans leurs efforts pour respecter les droits de l'homme, ces mécanismes forment aujourd'hui un véritable système international de protection des droits de l'homme. Très utiles pour les victimes et pour les ONG, ils sont parfois perçus d'un mauvais œil par les États qui craignent que leur image ne pâtisse de la publication d'informations sur les violations dont ils sont responsables. C'est ce qui explique qu'ils fassent l'objet d'initiatives multiples de leur part tendant à les affaiblir.

Typologie des procédures de contrôle

Le contrôle du respect par les États de leurs obligations s'opère en réalité selon des modalités très diverses. D'un point de vue organique, il faut d'abord distinguer les procédures impliquant des organes intergouvernementaux, celles qui reposent sur des experts indépendants, et enfin les contrôles parlementaires.

Les premières ont évidemment un caractère « *politique* », avec cette conséquence que le résultat du contrôle consiste souvent moins en une appréciation d'un comportement au regard d'une norme juridique, qu'en un compromis politique négocié entre les membres de l'organe de contrôle. Cela n'est pourtant pas systématique, comme le montre l'exemple du groupe de travail du Conseil de sécurité sur les enfants-soldats, qui instaure un contrôle intergouvernemental intéressant (cf. encadré). D'une manière générale, le contrôle gouvernemental présente bien sûr moins d'objectivité et de crédibilité que le contrôle exercé par les experts indépendants, surtout lorsqu'il vire à la « *politisation* » – si certains membres décident d'instrumentaliser la procédure à des fins dictées par leur intérêt national – ou lorsqu'il est tout simplement menacé de paralysie. On peut ainsi constater la relative impuissance de l'Organisation internationale de la francophonie à mettre en œuvre la pourtant très ambitieuse déclaration de Bamako. L'organe intergouvernemental n'est cependant véritablement utile que lorsqu'il apparaît au bout de la « *chaîne* » de contrôle, avec pour mandat de faciliter l'application ou l'exécution des constatations et décisions prises par un organe indépen-

dant. C'est le cas, par exemple, du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, chargé de superviser l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

Au regard des faiblesses connues de ce type de contrôle entre États, il est frappant de constater que ces derniers ont décidé de le mettre au centre de la réforme de la Commission des droits de l'homme, puisqu'une des mesures phares du nouveau Conseil des droits de l'homme réside dans l'examen périodique universel, qui est fondamentalement un mode d'« *examen par les pairs* », voué à être très politisé (cf. *infra* Risques d'affaiblissement des procédures de contrôle onusiennes).

Le second type de procédure, à savoir les organes d'experts indépendants ont cet avantage sur les précédents d'agir essentiellement au regard de normes juridiques, qu'il s'agisse du mandat qui leur est assigné ou des normes de référence à l'aune desquelles ils sont chargés d'apprécier le comportement des États. Ces organes offrent ainsi des garanties de « *jugement équitable* », du fait qu'ils n'ont pas de lien de rattachement organique à un État et en raison de leur impartialité. Ils peuvent prendre la forme de « *rapporteurs spéciaux* », de « *groupes de travail* » (notamment à l'ONU, à l'OSCE, au sein de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples), ou de « *comités* » comme le Comité des droits de l'homme des Nations unies ou le Comité européen pour la prévention de la torture du Conseil de l'Europe.

Certains de ces organes ont une compétence *ratione materiae* limitée à une convention donnée : c'est le cas en général des sept comités d'experts conventionnels chargés de surveiller la mise en œuvre des principales conventions sur les droits de l'homme. D'autres organes sont créés par des organes intergouvernementaux de l'organisation en tant qu'organes subsidiaires : ce sont des organes dits « *institutionnels* » ou « *non conventionnels* », comme les rapporteurs spéciaux des Nations unies.

Les organes de contrôle remplissent un éventail très large de fonctions. On distingue schématiquement le contrôle « *administratif* » ou préventif – en général matérialisé par l'examen de rapports remis par les États – et le contrôle « *sur plainte* » ou *a posteriori*, qui permet à d'autres États (plaintes interétatiques), à des individus ou à des personnes morales (plaintes individuelles), ou à des groupes de personnes privées (dans le cas de la Charte sociale européenne, qui ne connaît qu'un système de « *réclamation collective* »), de soumettre leur cas particulier à l'organe de contrôle pour appréciation et qualification du comportement de l'État au regard de la norme de référence.

Un certain nombre de ces organes est également habilité à se rendre sur le terrain lors de « *visites* » ou d'enquêtes *in situ* qui ont pour objet d'établir les faits, mais également de faire des recommandations précises à l'État pour améliorer la situation des droits de l'homme. Certains organes sont même exclusivement dédiés à ces visites, mais dans une perspective préventive : c'est le cas des deux comités de prévention de la torture établis respectivement dans le cadre du Conseil de l'Europe (Comité européen de prévention de la torture) et des Nations unies (sous-comité contre la torture, rattaché au Comité contre la torture). D'autres organes ont mis en œuvre des procédures d'alerte précoce et d'intervention urgente, tel le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD).

La France a joué un rôle déterminant dans la création de certaines procédures de contrôle, notamment pour la lutte contre la détention arbitraire : c'est elle qui est à l'origine de la création du groupe de travail sur la détention arbitraire au sein des Nations unies, un organe quasi juridictionnel composé d'experts indépendants qui examinent des cas

individuels, rendent des avis aux gouvernements et effectuent des enquêtes sur place. Son rôle a été déterminant aussi dans la création du groupe de travail du Conseil de sécurité sur les enfants-soldats – composé d'États – que son représentant permanent auprès des Nations unies à New York préside depuis lors (à la date de cette étude).

L'action du Conseil de sécurité des Nations unies contre le recrutement et l'utilisation des enfants-soldats : le rôle déterminant de la diplomatie française.

La question des enfants-soldats (environ 300 000 dans le monde) est l'un des aspects les plus choquants de la problématique des enfants dans les conflits armés⁵⁸. À l'initiative de la France, le Conseil de sécurité s'est saisi de la question depuis 1999. Il examine chaque année un rapport présenté par le secrétaire général (qui dispose d'un représentant spécial sur cette question). Il adopte des résolutions spécifiques sur le sujet. Il intègre également la question de la protection des enfants dans les mandats des missions de maintien de la paix, ce qui s'est traduit notamment par l'inclusion de « *conseillers pour la protection de l'enfance* » dans les opérations de maintien de la paix.

Dernièrement, le 12 février 2008, le Conseil de sécurité des Nations unies s'est réuni afin d'aborder la question des enfants-soldats et examiner le rapport rédigé par le secrétaire général des Nations unies Ban Ki-moon. À cette occasion, le Conseil de sécurité a réaffirmé sa volonté de s'attaquer « *aux multiples répercussions des conflits armés sur les enfants* »⁵⁹.

Le Conseil de sécurité a adopté à ce jour six résolutions sur les enfants dans les conflits armés, toutes préparées et négociées par la France (en 2005, conjointement avec le Bénin), en allant à chaque fois plus loin :

- la résolution 1261 (1999) condamne le recrutement et l'utilisation d'enfants-soldats ;
- la résolution 1314 (2000) condamne le recrutement, appelle les parties au conflit à respecter le droit international et à démobiliser les enfants ;
- la résolution 1379 (2001) évoque pour la première fois l'idée de sanctions, la nécessité d'intégrer les enfants dans les programmes de DDR (désarmement, démobilisation, réintégration) et surtout crée le mécanisme de la « *liste d'infamie* » ou « *namings and shaming* » (annexée au rapport annuel du secrétaire général, cette liste identifie les parties à un conflit – États et acteurs non étatiques – qui recrutent et utilisent des enfants-soldats en violation de leurs obligations internationales, pour les situations à l'ordre du jour du Conseil) ;
- la résolution 1460 (2003) évoque pour la première fois l'idée de plans d'action pour mettre fin aux recrutements, avant d'envisager des « *mesures appropriées* » en cas d'inaction, et demande un élargissement de la liste aux situations n'étant pas à l'ordre du jour du Conseil ;
- la résolution 1539 (2004) prévoit un dispositif « gradué » pour les situations à l'ordre du jour du Conseil (élaboration de plans d'action pour mettre fin aux recrutements, supervisés par des « *points focaux* » désignés au niveau local et adoption de sanctions en cas de

58 Pour une analyse juridique, voir Magali Maystre, *Les enfants-soldats en droit international – Problématiques contemporaines au regard du droit international humanitaire et du droit international pénal*, Paris, Pedone, 2008, à paraître.

59 Déclaration du président du Conseil de sécurité du 12 février 2008 : <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/238/33/PDF/N0823833.pdf?OpenElement>

non-action) et ouvre la voie à un dispositif analogue pour les situations hors agenda du Conseil; elle autorise également l'élargissement des listes d'infamie à d'autres violations des droits de l'enfant que le seul recrutement d'enfants-soldats; enfin elle demande au secrétaire général des Nations unies une réforme du mécanisme onusien de contrôle et de rapport (« *monitoring and reporting* ») permettant au Conseil de disposer rapidement d'informations objectives et détaillées sur les recrutements et les autres violations graves;

- la résolution 1612 (2005) met en place un mécanisme de suivi et d'évaluation, permettant une remontée efficace et coordonnée de l'information jusqu'au Conseil de sécurité, en commençant par les cinq situations suivantes à l'ordre du jour du Conseil : République démocratique du Congo, Burundi, Côte d'Ivoire, Soudan et Somalie; elle crée un groupe de travail du Conseil pour examiner les informations lui parvenant et formuler des recommandations au Conseil.

Composé des 15 membres du Conseil de sécurité, ce groupe de travail est présidé par la France depuis sa création en novembre 2005. Il se réunit à huis clos en vue de :

- 1) examiner les rapports du mécanisme de surveillance et de communication de l'information mentionnés au paragraphe 3 de la résolution 1612 (2005);
- 2) examiner les progrès réalisés dans l'élaboration et l'exécution des plans d'action mentionnés à l'alinéa a) du paragraphe 5 de la résolution 1539 (2004) et au paragraphe 7 de la résolution 1612 (2005);
- 3) examiner toute autre information pertinente qui lui est communiquée;
- 4) recommander au Conseil de sécurité des mesures susceptibles de favoriser la protection des enfants touchés par des conflits armés, et formuler notamment des recommandations touchant le mandat d'une opération de maintien de la paix ou intéressant les parties à un conflit;
- 5) demander, le cas échéant, à d'autres organismes des Nations unies de prendre, chacun selon son mandat, des mesures propres à faciliter l'application de la résolution 1612 (2005).

Le mécanisme de surveillance et de communication est axé sur les six violations graves suivantes :

- massacre ou mutilation d'enfants;
- recrutement ou utilisation d'enfants-soldats;
- attaques dirigées contre des écoles ou des hôpitaux;
- viol d'enfants et autres actes graves de violence sexuelle à leur égard;
- enlèvement d'enfants;
- refus d'autoriser l'accès des organismes humanitaires aux enfants.

L'engagement de la France au sein des Nations unies s'accompagne d'autres initiatives complémentaires. Ainsi, la France a organisé à Paris une conférence internationale consacrée aux enfants associés aux groupes et forces armées les 5 et 6 février 2007, qui a fait l'objet d'une conférence de suivi en octobre 2007. Cette conférence avait pour objectif l'adoption par les États présents d'un texte appelé les *Engagements de Paris*, pour mettre fin à l'utilisation illégale et inacceptable des enfants dans les conflits armés. Ce texte incite à l'élaboration de nouveaux programmes de libération, de protection et

de réinsertion des enfants-soldats, et réaffirme le soutien actif des États aux résolutions du Conseil de sécurité sur le sujet et en apportant un appui politique à la diffusion des Principes de Paris, principes directeurs relatifs aux enfants associés aux forces armées ou aux groupes armés, élaborés sous l'égide de l'UNICEF et adoptés en février 2007 par près de 60 États.

Les Principes de Paris actualisent les Principes du Cap, adoptés lors d'une précédente conférence, également tenue à l'initiative de la France en Afrique du Sud en 1997. En outre, la réunion du groupe de travail a débouché sur la création d'un Forum de suivi des *Engagements de Paris* qui se réunira deux fois par an à New York, sous la coprésidence de la France, de l'UNICEF et du bureau de la représentante spéciale du secrétaire général. Ce Forum permettra notamment de réfléchir particulièrement à la réinsertion des ex-enfants-soldats.

En soutien à ces initiatives entreprises au plan multilatéral, la France cofinance des programmes de réinsertion des enfants-soldats au Congo, en Guinée-Bissau, au Liberia, en République démocratique du Congo et en Sierra Leone.

Sources : sites internet de la mission permanente de la France auprès des Nations unies à New York (www.franceonu.org) et du ministère des Affaires étrangères (www.diplomatie.gouv.fr).

Risques d'affaiblissement des procédures de contrôle onusiennes

Depuis les années quatre-vingt-dix, au sein des Nations unies, des processus de réformes compromettent périodiquement les acquis obtenus, en particulier la création de mécanismes d'enquête indépendants permettant d'enquêter sur les violations des droits de l'homme. Derrière l'argument de la nécessaire « *rationalisation des travaux* », de nombreux États s'organisent pour réduire le nombre et l'efficacité de ces mécanismes de contrôle, et pour limiter l'accès des victimes – à travers les ONG – aux travaux des organes des Nations unies. Il n'est pas surprenant que les États les plus actifs sur ce plan soient les plus cités comme responsables de violations des droits de l'homme par les organes des Nations unies. Sans recenser l'ensemble de leurs nombreuses initiatives, on se bornera à évoquer les plus récentes, qui s'inscrivent dans le contexte de la mise en place du nouveau Conseil des droits de l'homme, en 2006.

La création du Conseil des droits de l'homme

Elle est intervenue dans un contexte où l'organe qui l'a précédé, la Commission des droits de l'homme, était la cible de nombreuses critiques. On lui reprochait notamment de pratiquer le « *deux poids, deux mesures* », autrement dit de cibler les États responsables de violations des droits de l'homme de façon sélective et politisée. Pour écarter ce grief, il fallait que tous les États voient leur situation examinée de façon automatique; c'est là la principale innovation proposée par le nouveau Conseil : la mise en place d'un examen périodique

universel, à l'occasion duquel tous les États membres des Nations unies se verront consacrer une séance de quelques heures afin d'y évaluer la situation des droits de l'homme⁶⁰.

La résolution restant imprécise sur les modalités de cette évaluation, plusieurs propositions antinomiques se sont rapidement dessinées. Par exemple, pour certains États, cette évaluation devait faire une place importante à l'expertise indépendante et s'appuyer sur les analyses des rapporteurs spéciaux et des comités d'experts indépendants. Pour d'autres, au contraire, elle devait être réalisée par les États entre eux avec, comme l'ont préconisé certains États (c'est la position exprimée par l'Algérie au nom du groupe africain), un rôle prédominant donné aux États amis de l'État examiné, en excluant l'accès des ONG. Parallèlement, ces États proposent de mettre fin aux mécanismes d'enquêtes indépendantes évoquées plus haut, appelées procédures spéciales, qui peuvent effectuer des missions d'enquêtes sur le terrain.

Face à ces initiatives, la mobilisation des États qui soutiennent le système international de protection des droits de l'homme est limitée par la perte arithmétique d'influence qu'ils ont subie lorsque la Commission des droits de l'homme a remplacé le Conseil⁶¹. Lorsque des propositions inacceptables sont mises sur la table, ils sont contraints de les négocier pour tenter de les améliorer tant bien que mal et obtenir un consensus, parce qu'un vote leur serait défavorable. Ainsi, ils sont souvent cantonnés dans une position défensive. Cette perte d'influence nécessite, pour la France et pour l'Union européenne, le développement de nouvelles stratégies.

Le poids des solidarités régionales

Au sein des organes de l'ONU, les États s'expriment soit en leur nom, soit au nom de l'un des groupes auxquels ils appartiennent. Il peut s'agir soit d'un groupe régional, soit d'un groupe transversal.

- Selon le système de répartition géographique équitable, les organes des Nations unies sont composés d'États appartenant aux cinq groupes régionaux suivants :
 - le groupe occidental⁶² ;
 - le groupe de l'Europe orientale (dont certains membres sont désormais membres de l'Union européenne) ;
 - le groupe d'Amérique latine ;
 - le groupe asiatique ;
 - le groupe africain.

60 Cf. la résolution de l'Assemblée générale « Conseil des droits de l'homme », dans laquelle elle décide que le Conseil aura pour vocation « e) De procéder à un examen périodique universel, sur la foi d'informations objectives et fiables, du respect par chaque État de ses obligations et engagements en matière de droits de l'homme de façon à garantir l'universalité de son action et l'égalité de traitement de tous les États ; se voulant une entreprise de coopération fondée sur un dialogue auquel le pays concerné est pleinement associé et qui tient compte des besoins de ce dernier en termes de renforcement de ses capacités, cet examen viendra compléter l'œuvre des organes conventionnels sans faire double emploi ; le Conseil décidera des modalités de l'examen périodique universel et du temps qu'il sera nécessaire de lui consacrer dans l'année qui suivra la tenue de sa première session » (A/RES/60/251, 3 avril 2006).

61 Les sièges sont « répartis comme suit entre les groupes régionaux : treize pour le groupe des États d'Afrique ; treize pour le groupe des États d'Asie ; six pour le groupe des États d'Europe orientale ; huit pour le groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes ; et sept pour le groupe des États d'Europe occidentale et autres États », voir la résolution de l'Assemblée générale « Conseil des droits de l'homme », op. cit., § 7.

Par comparaison, les membres de la Commission des droits de l'homme étaient répartis comme suit : quinze États pour le groupe des États d'Afrique ; douze pour le groupe des États d'Asie ; onze pour le groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes ; cinq pour le groupe des États d'Europe orientale ; dix pour le groupe des États d'Europe occidentale et autres États [résolution 5 (I) du 16 février 1946 et résolution 9 (II) du 21 juin 1946, ECOSOC].

62 Aussi appelé « WEOG », selon son sigle anglais pour « Western European and Other States ». Il inclut les États-Unis, l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande.

L'allocation d'un nombre de sièges proportionnel au nombre total de pays qui compose chacun des cinq groupes régionaux principaux des Nations unies assure une répartition numérique équitable entre ces groupes.

- À côté de ces cinq groupes régionaux, il existe plusieurs groupes transrégionaux, dont certains sont très influents – le groupe des non-alignés, l'Organisation de la conférence islamique – et d'autres moins (comme l'Organisation de la francophonie).

Depuis son élargissement, l'Union européenne est séparée entre le groupe occidental et celui de l'Europe orientale. Au moment des votes, la diversité que recouvre chaque groupe régional s'efface derrière la logique de groupe qui conduit leurs membres à trouver d'abord un consensus en son sein pour ensuite ne parler que d'une voix. C'est ce qui explique que certains États, notamment africains, choisissent de ne pas exprimer publiquement des positions favorables au maintien d'un système efficace de protection des droits de l'homme, de peur de casser l'unité du groupe, qui peut leur être utile en d'autres circonstances. Pour briser cette logique, il est important de renforcer le poids de certains groupes transrégionaux, comme l'Organisation internationale de la francophonie, qui compte au sein du Conseil presque autant de membres que l'Organisation de la conférence islamique, et pourrait jouer un plus grand rôle de contrepoids. La France a entrepris de le faire, parfois avec succès, et il est important de poursuivre ces efforts⁶³.

Le renforcement de l'Union européenne au sein du Conseil des droits de l'homme

Lorsque l'Union européenne intervient, son message a un écho d'autant plus fort qu'il est prononcé au nom de 27 États. Dans certains cas pourtant, il peut être plus productif qu'elle décline son discours en plusieurs voix. Ainsi, si l'on traite de la place de l'expertise indépendante au sein du Conseil, au moins quatre groupes influents interviendront pour contester l'indépendance des experts : on entendra, par exemple, le Pakistan pour l'Organisation de la conférence islamique, suivi de Cuba pour le Mouvement des non-alignés, de la Chine pour le groupe asiatique et de l'Algérie pour le groupe africain. Dans une telle situation, pour donner plus de prise à la position de l'Union européenne, qui cherche au contraire à préserver le rôle des experts indépendants, ses États membres pourront utilement développer leurs positions individuellement, en soutien à la position de l'Union européenne et du groupe occidental.

Mais dans d'autres cas, il peut aussi être productif pour les États membres de l'Union européenne de prendre des initiatives propres là où les 27 ne s'accordent pas sur une position commune, comme l'a illustré, par exemple, l'initiative franco-britannique destinée à écarter l'élection de la Biélorussie comme membre du Conseil des droits de l'homme⁶⁴.

63 Audition de M. Michel Doucin, ambassadeur pour les droits de l'homme, 31 octobre 2006.

64 En 2007, alors qu'il fallait procéder au renouvellement d'un tiers des membres dans chaque groupe régional, la Biélorussie a présenté sa candidature au sein du groupe de l'Europe orientale, au côté de la Slovaquie. Deux sièges étant vacants, elle était sûre de l'emporter, à moins qu'un troisième candidat ne se manifeste. L'Union européenne, divisée, ne se décidait pas à soutenir d'autres candidatures de peur que l'élection ne tourne alors au détriment non pas de la Biélorussie – qui bénéficie du fort soutien russe – mais de la Slovaquie, membre de l'Union européenne. Refusant la perspective de voir la Biélorussie devenir membre du Conseil, la France et le Royaume-Uni se sont fortement mobilisés pour demander à plus de 100 pays de soutenir la candidature de la Bosnie, finalement élue au côté de la Slovaquie, écartant la Biélorussie.

Recommandation

Derrière les organisations internationales et régionales et leurs organes les plus médiatiques comme le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale ou le Conseil des droits de l'homme, de nombreux mécanismes existent, souvent moins connus, de plaintes, d'enquêtes, ou d'assistance aux États : rapporteurs spéciaux, experts indépendants, groupes de travail ou d'enquête, comités conventionnels, etc. Il faut également mentionner les autorités indépendantes que sont le Haut-Commissaire des Nations unies pour les droits de l'homme, le Haut-Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, l'ECRI, voire l'Agence européenne des droits fondamentaux, le Médiateur européen, etc. Au-delà des contrôles internationaux institutionnels, les États peuvent également être interpellés par le regard externe, moins mesurable mais d'importance majeure, des médias, des ONG, des autres États.

15. La CNCDH recommande que la diplomatie française, qui a contribué de façon déterminante à la construction progressive de ce système institutionnel de protection des droits de l'homme, s'implique de façon plus active pour sa préservation. La CNCDH considère que cette vigilance doit porter, en particulier, sur les points suivants :

- a) le maintien des procédures thématiques les plus importantes, s'agissant aussi bien des droits civils et politiques que des droits économiques, sociaux et culturels, dans le cadre de la « *rationalisation* » des mandats ;
- b) le développement du rôle de l'expertise indépendante, sur la base de critères stricts de compétence, d'indépendance et d'impartialité et le renforcement de la contribution de la France aux listes d'experts à établir avec le concours de la CNCDH ;
- c) la conduite de missions et d'enquêtes sur le terrain par des experts indépendants, en évitant une politisation des procédures liée à la participation de représentants des États ;
- d) le développement de la procédure d'examen périodique universel selon des modalités qui confirment son intérêt potentiel ;
- e) l'association de la société civile dans son ensemble à tous les stades des travaux des organes de contrôle.

La France face à ses engagements internationaux sur les droits de l'homme : le contrôle et la consultation par les organes indépendants

En tant que membre des Nations unies et du Conseil de l'Europe, et en sa qualité d'État partie à de nombreux instruments de protection des droits de l'homme, la France est tenue de rendre compte régulièrement des mesures prises dans le pays pour mettre ces engagements en pratique. Les États s'acquittent plus ou moins de cette obligation de coopérer, qui conditionne en grande partie leur crédibilité sur la scène internationale : comment jouer un rôle et surtout, pour la France, un rôle de premier plan, si on ne respecte pas la règle du jeu qui impose à chaque État d'accepter un droit de regard des autres sur sa propre situation ?

La procédure de contrôle des engagements de la France par les organes conventionnels

Chacun des sept instruments internationaux de protection des droits de l'homme prévoit la création d'un comité composé d'experts indépendants (entre 10 et 23, selon les comités), qui a pour fonction de surveiller la mise en œuvre de ces instruments par les États parties. Il existe donc sept organes conventionnels :

- le Comité des droits de l'homme ;
- le Comité des droits économiques, sociaux et culturels ;
- le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale ;
- le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes ;
- le Comité contre la torture ;
- le Comité des droits de l'enfant ;
- le Comité des travailleurs migrants⁶⁵.

Tous les États parties sont tenus de présenter aux comités, à intervalles réguliers, des rapports sur la mise en œuvre des droits garantis par le Pacte. Ils doivent présenter un premier rapport un an ou deux ans après avoir adhéré à l'instrument, puis à chaque fois que le Comité le leur demande (tous les deux à cinq ans, selon les comités).

En ratifiant six de ces sept instruments⁶⁶, la France s'est engagée à présenter périodiquement devant les six comités concernés un rapport sur l'application des conventions. Il s'agit non seulement de faire le point sur la transposition des engagements internationaux dans la législation nationale, mais aussi d'exposer les mesures prises pour que ces engagements se traduisent en France dans la pratique.

Au plan national, la préparation de ces rapports a vocation, dans chaque État, à engager une dynamique interne. D'abord parce qu'elle appelle l'implication et la concertation des différents ministères sollicités : chacun doit rendre compte des mesures prises dans son domaine de compétence. Mais aussi parce qu'elle suscite un dialogue entre les autorités et la société civile. Pour compléter les informations présentées dans le rapport officiel de l'État, les ONG soumettent, de leur côté, des informations sous la forme d'un rapport « *alternatif* » ou « *parallèle* ». Les institutions nationales de droits de l'homme participent elles aussi à l'exercice. Lorsque l'État est inscrit à l'ordre du jour d'un comité, une délégation officielle – souvent interministérielle – explique aux experts qui composent ce comité les mesures prises dans le pays pour mettre en pratique la convention. Les membres du comité entendent aussi les ONG et les institutions nationales puis, à la lumière de l'ensemble de ces informations, ils font part de leurs préoccupations à l'État sous la forme d'« *observations finales* », assorties de recommandations précises. C'est alors que commence une deuxième phase, essentielle, celle du « *suivi des recommandations* » par l'État.

Sur ces deux aspects, c'est-à-dire la préparation des rapports et le suivi des recommandations, qu'en est-il de la pratique française ?

65 Cela dit, la liste des sept instruments dotés d'un organe de surveillance n'est pas close : la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées et la Convention sur les droits des personnes handicapées adoptées en 2007 prévoient toute deux la création d'un organe de suivi. Une fois qu'elles seront entrées en vigueur, on comptera donc neuf organes de suivi.

66 La France n'est pas partie à la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (*cf.* encadré).

Après avoir accusé d'importants retards dans la présentation de ses rapports périodiques aux comités, la France a fait des efforts importants, à partir de 2005 environ, notamment à travers l'action de son ambassadeur pour les droits de l'homme, afin de réduire ces retards et de mobiliser les services interministériels pour la préparation des rapports.

Le processus de concertation interministériel est, en général, coordonné par la direction juridique du ministère des Affaires étrangères. Il joue un rôle essentiel parce qu'il permet non seulement de faire le point sur le respect par la France de ses engagements internationaux, mais aussi parce qu'il participe à l'élaboration d'un discours interne plus cohérent. Ce rôle ne peut être rempli qu'avec la coopération et l'appui des ministères techniques concernés.

Le rôle croissant de la CNCDH dans l'examen par les organes conventionnels

En plus du rôle, exposé plus loin, qu'elle va être conduite à jouer aux Nations unies à l'occasion de l'examen périodique universel, la CNCDH joue un rôle central dans la concertation entre les autorités nationales et la société civile représentée en son sein. Les rapports que soumet la France aux comités lui sont soumis pour avis. La CNCDH rassemble alors ses membres compétents sur le sujet du rapport⁶⁷, puis elle rédige une note ou un avis recommandant au gouvernement d'intégrer certains éléments ou de les présenter autrement. Ensuite, la direction compétente du ministère des Affaires étrangères revient auprès de la CNCDH avec son rapport final ou, le cas échéant, avec des questions complémentaires adressées par le comité, sur lesquelles la CNCDH se prononce également.

Cette procédure de consultation s'est systématisée et s'est considérablement améliorée ces dernières années. Pourtant, elle n'est pas assez efficace parce que le gouvernement ne consulte la CNCDH qu'à la fin du processus : sa contribution et son impact sur le rapport du gouvernement sont donc limités. Elle présente toutefois l'avantage de stimuler une discussion au sein de la CNCDH sur la mise en œuvre des engagements de la France, et d'engager un dialogue constructif avec les ministères concernés sur certains sujets de fond. Les organes conventionnels des Nations unies reconnaissent eux-mêmes la valeur ajoutée que constitue la contribution des INDH en suscitant cette consultation interne⁶⁸ : la CNCDH est désormais invitée directement par les comités conventionnels pour présenter ses observations complémentaires le cas échéant et assister à la présentation du rapport par la France. Elle a ainsi obtenu de pouvoir avoir une séance à huis clos avec le Comité des Nations unies contre la torture au moment de la présentation du rapport de la France. Au retour de la délégation, la CNCDH a organisé une réunion d'évaluation qui a été l'occasion de faire le point sur la partie formelle ainsi que sur les difficultés rencontrées avec le Comité. Néanmoins, et contrairement à certains de ses homologues, la CNCDH ne présente pas de rapport alternatif au rapport gouvernemental car elle privilégie son rôle d'organe consultatif auprès du gouvernement et voit davantage de valeur ajoutée dans le dialogue constructif engagé avec celui-ci à l'occasion de la préparation de ces rapports. Mais elle peut, à la demande du Comité, transmettre le cas échéant son avis émis en amont lorsqu'elle estime que celui-ci a peu été intégré dans le rapport gouvernemental.

67 De manière générale, il s'agit de réunions conjointes entre la sous-commission « internationale » et la ou les sous-commissions compétentes sur le fond : par exemple sur les droits de l'enfant lorsque le rapport concerne la convention relative aux droits de l'enfant.

68 Cf. par exemple la Recommandation générale n° 17 du CERD et l'article 40 nouveau de son règlement intérieur.

La mise en œuvre des recommandations adressées à la France par les organes conventionnels : la nécessité d'un mécanisme de suivi

Après avoir entendu les informations présentées par les autorités et les autres sources d'information, les comités émettent des « *observations finales* » et adressent des recommandations. Elles n'ont pas de force contraignante mais sont une sorte de feuille de route pour aider les autorités à mieux s'acquitter de leurs obligations en vertu du droit international des droits de l'homme. La CNCDH considère ces observations finales comme des sources interprétatives de droit adaptées à la situation française et s'y réfère systématiquement dans le cadre de ses travaux thématiques. Or, en l'état, le travail de suivi des recommandations émises par les organes conventionnels n'est pas systématisé et harmonisé, ni par la CNCDH, ni par les autorités : il n'existe pas de mécanisme de suivi clairement identifié.

La CNCDH n'a pas intégré dans ses méthodes de travail une procédure de suivi avec les ministères concernés. Le problème est essentiellement pratique et il serait facile d'y remédier. Du côté des autorités, c'est en général la diplomatie française qui a la charge du pilotage de la procédure d'élaboration et de présentation du rapport devant le Comité, mais sa tâche s'arrête là et une fois la procédure terminée, la consultation interministérielle prend fin. Même si chaque ministère est destinataire du document final du Comité, aucun suivi particulier n'est fait sur chaque recommandation. Cette lacune est d'autant plus regrettable que le « *dialogue constructif* » que cette procédure est censée permettre entre des experts indépendants et les autorités de l'État est réduit à un exercice à sens unique : d'un côté, la France mobilise des énergies dans chaque ministère concerné pour rendre des comptes aux Nations unies mais, de l'autre, elle ne tient pas compte des suggestions que les experts des Nations unies lui font. Il appartiendrait sans doute à la CNCDH, avec la coopération de la direction « pilote » du ministère des Affaires étrangères, de poursuivre son travail avec tous les ministères concernés.

Les possibilités sont nombreuses pour améliorer la mise en œuvre des recommandations : « *Le dialogue entre le gouvernement et les organes conventionnels pourrait être poursuivi au niveau national par la société civile, le gouvernement, le Parlement, et d'autres acteurs [...]. Plusieurs acteurs, tels que les ONG, les fédérations d'ONG, les groupes parlementaires, les instituts académiques de droits de l'homme, pourraient organiser des conférences de suivi sur les observations finales des organes conventionnels. Les institutions nationales des droits de l'homme sont dans une position particulièrement appropriée pour prendre en charge de tels projets. Ceci pourrait être un moyen de remplir leur rôle de veille et de suivi (monitoring)*⁶⁹. »

Le contrôle des engagements de la France par les organes européens

Deux conventions majeures font l'objet d'un contrôle institutionnel par le Conseil de l'Europe : la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne.

Le mécanisme de suivi de la mise en œuvre des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme est fort complet : la Cour juge des allégations de violation des dispositions par les États membres, sur requête d'un particulier ou d'un groupement. Mais, à côté de la Cour et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (*cf. supra*)

69 Extrait de Frauke Lisa Seidensticker, « *Examination of State Reporting by Human Rights Treaty Bodies : An Example of Follow-Up at the National Level by National Human Rights Institutions* », Institut allemand pour les droits de l'homme, avril 2005 (traduction libre).

qui exercent un contrôle continu sur le respect de la Convention par les États membres, deux autres mécanismes de contrôle non juridictionnels existent : le Comité des ministres, chargé du suivi du respect par les États membres de leurs engagements et du contrôle de l'exécution des arrêts⁷⁰, et le secrétaire général, doté d'un pouvoir d'enquête auprès des États⁷¹. En novembre 2005, le secrétaire général M. Terry Davis a fait usage de cette prérogative au sujet de la détention et du transport secrets de détenus soupçonnés d'actes terroristes, notamment par des agences américaines. Il a rendu en 2006 un rapport évaluant le respect par les États membres des dispositions de la Convention à cet égard, et formulé des recommandations.

La Charte sociale européenne, révisée en 1996, complète la CEDH dans le domaine des droits économiques et sociaux. Son application est suivie par le Comité européen des droits sociaux. Il est l'organe de contrôle chargé de déterminer si la législation et la pratique nationales des États parties sont conformes aux principes de la Charte. En vertu d'un protocole additionnel à la Charte, entré en vigueur en 1998, il est possible pour les partenaires sociaux et, sous certaines conditions, pour les organisations non gouvernementales, d'introduire auprès du Comité européen des droits sociaux des réclamations collectives en cas d'allégations de violations de la Charte sociale. Ce mécanisme de réclamation collective a un caractère quasi judiciaire.

Concernant les rapports nationaux, le Comité européen des droits sociaux adopte des « conclusions » ; s'agissant des réclamations collectives, il adopte des « décisions ». Si un État ne donne pas suite à une décision de non-conformité du Comité, le Comité des ministres adresse une recommandation à cet État, lui demandant de modifier la situation en droit ou en pratique⁷².

Le contrôle de la situation des droits de l'homme en France par des organes non conventionnels : les procédures spéciales de l'ONU et les autres organes internationaux

Sont notamment inclus dans cette catégorie, les procédures spéciales des Nations unies (experts indépendants ou rapporteurs spéciaux thématiques), le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, le Comité européen de prévention de la torture.

Les experts indépendants et rapporteurs spéciaux thématiques des Nations unies ont pour habitude, lors de leurs visites, de prévoir non seulement des visites aux autorités ou dans des lieux administratifs, mais aussi une discussion avec la « société civile ». L'interface est le ministère des Affaires étrangères français, qui organise la visite selon le mandat et les souhaits de l'expert (liberté religieuse, droit des minorités...). Mais le rôle du ministère se limite généralement à une simple facilitation logistique alors que, dans le cas des organes

70 « Conformément à l'article 46 de la Convention telle qu'amendée par le protocole 11, le Comité des ministres contrôle l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Ce travail fait l'objet notamment de quatre réunions régulières (réunions DH/HR) par an. La documentation pour ces réunions prend la forme d'un ordre du jour et des travaux annotés. Ce document est rendu public tout comme, en règle générale, les décisions prises pour chaque affaire. La fonction essentielle du Comité des ministres est d'assurer l'exécution par les États membres des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Le Comité adopte une résolution finale pour clore chaque affaire. Des résolutions intérimaires peuvent être adoptées dans certains cas. Les deux types de résolutions sont publics. » Cf. <http://www.coe.int>.

71 Selon l'article 52 de la Convention européenne des droits de l'homme : « Toute Haute Partie contractante fournira sur demande du secrétaire général du Conseil de l'Europe les explications requises sur la manière dont son droit interne assure l'application effective de toutes les dispositions de cette Convention. »

72 Source : Conseil de l'Europe. Pour de plus amples informations : <http://www.coe.int>

conventionnels évoqué plus haut, son rôle de maillon entre le niveau international et le niveau interne est véritablement substantiel.

Souvent, la CNCDH est considérée comme interlocuteur et forum privilégié pour un tel débat avec la société civile, au vu du pluralisme de sa composition. Une réunion avec les membres ou un entretien avec le président sont ainsi généralement organisés durant la visite. À l'issue de la visite, l'expert émet généralement un rapport. Destinataire du rapport final lorsqu'il est rendu public, la CNCDH n'est pour autant pas en contact régulier avec le rapporteur à l'issue de sa visite. La procédure est similaire pour des organes internationaux indépendants tels que le Comité européen de prévention de la torture et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Toutefois, la coopération privilégiée entre ce dernier et la CNCDH permet un suivi régulier de sa visite.

Réponses de la France à des demandes d'informations des organisations internationales

Les organisations internationales et régionales dont la France est membre adressent souvent aux États et à leurs autres partenaires des demandes d'informations sur les législations ou les pratiques nationales, sous forme de questionnaires, demandes de renseignements ou avis.

La CNCDH constate que les réponses de la France sont trop peu fréquentes. Ces demandes d'informations permettent pourtant aux États d'expliquer leurs législations en toute transparence, loin d'une logique défensive. Elles constituent un vecteur d'influence important pour expliquer les positions françaises et éventuellement promouvoir des « *bonnes pratiques* » ou des réformes inspirées de notre droit.

Recommandations

La CNCDH constate que la France coopère de bonne foi avec l'ensemble des mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme, qu'il s'agisse de la présentation de ses rapports périodiques aux organes conventionnels des Nations unies, de l'accueil en France des rapporteurs spéciaux du Conseil des droits de l'homme ou d'autres mécanismes comme le Comité européen pour la prévention de la torture ou le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Elle note cependant que les observations formulées par ces organes ne sont pas toujours suffisamment prises en compte.

Par ailleurs, les organisations internationales et régionales dont la France est membre adressent souvent aux États et à leurs autres partenaires des demandes d'informations sur les législations ou les pratiques nationales, sous forme de questionnaires, demandes de renseignements ou avis. La CNCDH constate que les réponses de la France à de telles demandes sont rares, tardives ou sommaires, ce qui limite sa possibilité d'influer efficacement sur le processus de décision, en mettant en avant les solutions issues de notre tradition juridique, pour promouvoir des « *bonnes pratiques* » ou des réformes inspirées de notre droit.

16. La CNCDH souligne l'exigence d'exemplarité qui doit animer les autorités françaises sur ces points, afin que l'action de la diplomatie française dans le domaine des droits de l'homme reflète une cohérence entre la politique étrangère et la politique nationale française sur les droits de l'homme et souligne l'interdépendance entre ces

deux volets de son action. La reconnaissance de ses propres lacunes – en particulier en renforçant sa coopération avec les organes internationaux chargés de contrôler le respect des droits de l’homme par la France – ne peut que renforcer sa crédibilité vis-à-vis de ses partenaires.

17. La CNCDH note que la France a continué d’accuser d’importants retards dans la présentation de ses rapports périodiques aux comités conventionnels, ce qui ne facilite pas plus la présentation de rapports couvrant près d’une dizaine d’années que le développement d’un dialogue permanent avec les comités. Cependant, à partir de 2005, des efforts significatifs ont été entrepris afin de réduire ces retards et de mobiliser les services interministériels pour la préparation des rapports.

18. La CNCDH recommande que la France publie et diffuse l’ensemble des conclusions et recommandations adressées par ces organes, afin d’en informer le public, mais aussi pour avoir une vision cohérente des critiques et des encouragements adressés à la France.

19. La CNCDH recommande la création d’un mécanisme de suivi de haut niveau, chargé d’animer la coordination interministérielle pour mettre en œuvre les recommandations des organes internationaux et régionaux indépendants. Ce mécanisme devrait rendre compte à ces organes de l’avancement de ses travaux dans un délai raisonnable, afin d’engager un réel dialogue avec eux, notamment lorsque les recommandations formulées semblent incertaines ou en contradiction avec nos principes.

L’examen de la France devant le Conseil des droits de l’homme des Nations unies au titre de la procédure d’examen périodique universel

Par tirage au sort, la France a été désignée comme l’un des premiers États examinés au titre de la procédure d’examen périodique universel, au premier semestre 2008. Au cours de cet examen, il sera procédé à une évaluation générale du respect par la France de ses obligations et engagements en matière de droits de l’homme. En vue de cet examen, le gouvernement français est appelé à fournir des informations au Conseil. Mais l’approche annoncée par le Conseil repose sur une démarche participative, dans laquelle la CNCDH et la société civile dans son ensemble sont amenées à jouer un rôle.

L’examen doit en effet être fondé notamment sur : « a) *Des renseignements rassemblés par l’État intéressé, qui pourront être présentés sous forme d’un rapport national [...] et tous autres renseignements jugés utiles par l’État, qui pourront être présentés oralement ou par écrit, sous réserve que l’exposé écrit résumant les renseignements ne dépasse pas 20 pages afin de garantir l’égalité de traitement entre les États et de ne pas surcharger le mécanisme. Les États sont encouragés à procéder à des consultations de grande envergure au niveau national avec toutes les parties prenantes pour rassembler ces renseignements; [...] c) D’autres informations crédibles et dignes de foi émanant d’autres parties prenantes à l’examen périodique universel devraient être prises en considération par le Conseil. Le Haut-commissariat fera un résumé de ces informations dans un document de 10 pages au maximum. [...]*⁷³ ».

⁷³ Conseil des droits de l’homme, résolution 5/1 du 18 juin 2007, § 15.

Recommandations

La France sera parmi les premiers États qui seront examinés par le Conseil des droits de l'homme au titre de l'examen périodique universel, au premier semestre 2008. Cette nouvelle procédure, dont la France et l'Union européenne ont soutenu la création, constitue la principale innovation de la réforme du Conseil.

20. La CNCDH recommande aux autorités françaises de s'impliquer de façon active et vigilante dans cet examen pour démontrer, dans cette phase expérimentale déterminante, qu'il s'agit d'une procédure dynamique d'examen de la situation des droits de l'homme dans tous les États membres.

21. La CNCDH se félicite que les autorités aient décidé de préparer cette échéance en étroite consultation avec la CNCDH et la société civile française.

La mise en œuvre des déclarations et programmes d'action d'adoptés lors des conférences mondiales

À l'issue des conférences mondiales sont adoptés une déclaration et un programme d'action qui appellent les États à adopter des plans d'action nationaux pour mettre en œuvre le programme d'action. Beaucoup d'États se sont saisis de cette recommandation pour lancer un processus de concertation nationale et fédérer les initiatives. C'est le cas, par exemple, de la Norvège et de son plan national d'action adopté après la conférence de Vienne (cf. encadré). Beaucoup d'autres États, dont la France, n'ont pas encore utilisé cette opportunité. Après la conférence de Durban, en France, un Comité interministériel a été constitué pour préparer un plan national d'action de lutte contre le racisme, mais ses réunions ne se sont pas poursuivies. Non seulement un tel plan apparaît nécessaire pour un pays comme la France, mais cette lacune risque aussi d'entacher sa crédibilité vis-à-vis d'autres pays dans le contexte de la préparation de la conférence de suivi de Durban, qui conduit chaque pays à faire le point sur les efforts qu'il a entrepris. D'autant plus que la France a un rôle prépondérant à jouer dans la préparation de cette conférence, prévue en 2009, en tant que pays assurant la présidence française de l'Union européenne au second semestre 2008.

Le Plan national d'action pour les droits de l'homme en Norvège⁷⁵

Après la conférence mondiale sur les droits de l'homme de Vienne en 1993 dont le programme d'action appelle tous les États à développer des plans nationaux de promotion des droits de l'homme, le ministère norvégien des Affaires étrangères a mis en place une petite équipe pour mobiliser l'ensemble de l'administration autour de la rédaction d'un plan national. Chaque ministère a été invité à désigner un point de contact chargé des droits de l'homme. D'abord limitée aux ministères les plus directement concernés, l'initiative s'est vite étendue aux ministères de la Défense, de la Pêche et des Transports, engageant une dynamique d'ensemble et fédérant les efforts déployés dans chaque administration. La démarche a abouti en décembre 1999, avec la présentation par le

74 Audition de Mme Turid Kongsvik, conseillère pour les questions de santé, mission permanente de la Norvège auprès des Nations unies à Genève.

gouvernement d'un livre blanc intitulé *Focus on Human Dignity, a National Plan of Action for Human Rights*⁷⁶ au Parlement. En 2002, pour la période allant jusqu'en 2006, ce plan est devenu le Plan d'action national de lutte contre le racisme et la discrimination.

S'il a pour but d'introduire dans la législation norvégienne les obligations découlant des grandes conventions internationales, le Plan d'action comporte également un volet sur les « *efforts internationaux en matière de droits de l'homme* », qui promeut une politique étrangère fondée sur le lien entre paix, développement et droits de l'homme et propose de nouvelles stratégies de coopération bilatérales.

Une attention particulière est portée à travers ce plan aux questions de racisme et de discrimination et, plus généralement, au renforcement des droits de l'homme dans tous les secteurs de la société. Les initiatives doivent mobiliser différents vecteurs (administratif, législatif, éducatif, économique, policier) et apparaître dans chacun des partenariats entre la Norvège et d'autres pays. La liste des secteurs d'action prioritaires révèle une approche globale et multiforme, les efforts réalisés au plan national devant accroître le crédit international porté à la politique étrangère norvégienne en matière de droits de l'homme.

L'application du plan national d'action est évaluée chaque année par le Parlement, qui examine le *Rapport annuel sur les efforts de la Norvège pour promouvoir les droits de l'homme*, que lui remet le gouvernement chaque année.

Recommandations

La CNCDH constate que la France n'a pas donné suite à la recommandation issue de la déclaration et du plan d'action des récentes conférences mondiales (telle que la conférence mondiale sur les droits de l'homme de Vienne en 1993, ou la conférence mondiale contre le racisme de Durban en 2001), demandant à chaque État d'adopter un plan national d'action. L'expérience de pays tiers a montré que la concertation interministérielle, mais aussi avec le Parlement et la société civile en vue de la définition et de l'adoption d'un plan national d'action permettait de définir des positions de principe et de fédérer les efforts de l'ensemble des acteurs dans une démarche constructive.

22. La CNCDH recommande que le gouvernement organise une consultation nationale devant aboutir à l'adoption d'un plan national d'action sur les droits de l'homme.

23. Les Nations unies ont lancé le processus d'examen de la mise en œuvre de la déclaration et du plan d'action de la conférence mondiale contre le racisme. La CNCDH recommande que le gouvernement réunisse dans les meilleurs délais le Comité interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme afin de définir un plan national d'action contre le racisme. Elle renouvelle sa disponibilité pour y jouer un rôle actif.

75 www.ohcr.org

Un rapport annuel de la CNCDH sur la situation des droits de l'homme en France

À l'instar de ce que font certains de ses homologues⁷⁶, la CNCDH se propose de publier chaque année un rapport sur les droits de l'homme en France. Ce rapport constituera une source exhaustive et de qualité sur l'état des droits de l'homme en France, qui servira aussi bien aux pouvoirs publics et parlementaires français qu'aux organes internationaux intéressés. Il sera présenté aux commissions parlementaires compétentes chaque année et stimulera ainsi le débat national préalablement à l'examen de la situation française au niveau international. Il détaillera les engagements internationaux contractés (ratifications, signatures, promesses faites à l'occasion de notre candidature au Conseil des droits de l'homme, etc.) et les mesures mises en œuvre au niveau national pour promouvoir et protéger les droits de l'homme. Il présentera le regard porté sur la France par les organisations internationales, notamment celles évoquées plus haut (comités conventionnels et procédures spéciales thématiques des Nations unies, comités d'experts de l'OIT, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Comité européen pour la prévention de la torture, Cour européenne des droits de l'homme, Comité des droits sociaux, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, institutions de l'OSCE, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, etc.).

La CNCDH fera état de leurs principales recommandations et des réponses apportées par le gouvernement français le cas échéant. Elle analysera systématiquement la mise en œuvre de ces recommandations et des engagements de la France. Elle y recensera également les rapports sur la France préparés par les principales organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme. Enfin, elle formulera ses propres observations et recommandations.

La présentation d'un rapport sur les droits de l'homme en France par la CNCDH s'inscrit dans une évolution générale marquée par un renforcement du rôle des institutions nationales des droits de l'homme (INDH). À l'ONU, les organes conventionnels sont de plus en plus en plus demandeurs d'une coopération avec les INDH. Trois comités ont d'ailleurs rédigé des observations générales sur la coopération avec les INDH (CERD, CDE, CDESC⁷⁷). De la même manière, lors de sa 40^e session (14 janvier-1^{er} février 2008), le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a adopté une déclaration sur ses relations avec les institutions nationales des droits de l'homme dans laquelle il confirme « *qu'une coopération étroite avec les institutions est indispensable* ⁷⁸ » est nécessaire, et s'engage à étudier les moyens d'établir de « *nouvelles relations et de tisser de nouveaux liens avec elles* ». Le Commissaire aux droits de l'homme a quant à lui exprimé sa volonté de s'appuyer sur les expertises des « *structures nationales des droits de l'homme* » que sont les *ombudsmen* (en France, le médiateur de la République) et les institutions nationales des droits de l'homme (la CNCDH), organes les plus légitimes selon lui pour apprécier la réalité de la mise en œuvre des droits de l'homme sur le terrain. Beaucoup d'INDH ont engagé des initiatives pour répondre à ces demandes d'expertise indépendante et objective.

76 Audition de M. Morten Kjaerum, directeur de l'Institut danois des droits de l'homme.

77 Cf. notamment : Comité des droits de l'enfant, 32^e session, observation générale n° 2, *Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant*, janvier 2003, CRC/GC/2002/2.

78 Déclaration du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes sur ses relations avec les instituts nationales des droits de l'homme, E/CN.6/2008/CRP.1, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/AnnexeII.pdf>

Le contrôle juridictionnel

Les juridictions engageant la responsabilité des États

La Cour européenne des droits de l'homme

La France a accepté le droit de recours individuel devant la Cour européenne des droits de l'homme en 1981, permettant ainsi à tout particulier, groupe de particuliers ou organisation non gouvernementale de saisir la Cour pour une allégation de violation par la France des droits reconnus par la Convention ou ses protocoles⁷⁹. Depuis, la France a fait l'objet d'un contentieux important à Strasbourg.

Sur les 47 États membres du Conseil de l'Europe, la France est le 7^e État au sujet duquel la Cour a prononcé le plus grand nombre d'arrêts en 2006 (96 arrêts sur les 1 560 arrêts rendus par la Cour cette année-là⁸⁰).

En ce qui concerne l'exécution des arrêts, au 30 juin 2007, les arrêts de la Cour demandant à la France de mettre en œuvre des mesures générales et/ou individuelles suite à un constat de violation constituaient 6 % de la totalité des arrêts qu'avait à suivre le Comité des ministres dans le cadre de leur exécution⁸¹. Cela place la France au 6^e rang des États (le même rang que la Russie) n'ayant pas encore adopté les mesures générales et/ou individuelles pour donner suite à des arrêts prononcés à son encontre par la Cour. Le droit à un procès équitable et la durée des procédures juridictionnelles internes – judiciaires et administratives – sont les motifs le plus fréquemment invoqués par les requérants dans ces contentieux.

Comme l'a souligné le président de la CEDH, « *les nombreux arrêts rendus contre la France ont eu des incidences sur l'attitude du législateur et sur celles des juridictions internes*⁸² ». Il n'en demeure pas moins que le contentieux demeure élevé et que les motifs invoqués par les requérants contre la France sont souvent répétitifs. Face à ces constats, la CNCDH constitue une base de données sur les arrêts de la Cour concernant la France et, en s'appuyant sur un travail constructif avec le gouvernement, s'emploie à mesurer le suivi qui est mis en place et formule, le cas échéant, des recommandations.

Elle part du principe rappelé par le groupe des Sages du Conseil de l'Europe, dans son rapport remis au Comité des ministres⁸³, selon lequel « *étant donné que la Convention fait partie du droit national dans les systèmes juridiques des États membres, les remèdes au niveau national doivent être effectifs et bien connus des citoyens. Ils constituent la première frontière pour la défense de l'État de droit et des droits de l'homme [...]. Ce sont les juges nationaux qui doivent, au premier chef, protéger les droits de l'homme au sein de leur ordre*

79 Pour ce qui concerne les protocoles additionnels à la Convention, le droit de recours individuel ne peut s'exercer contre un État que sur la base des protocoles ratifiés par l'État concerné. La CNCDH déplore le fait que la France n'ait, en 2007, toujours pas ratifié le protocole n° 12 relatif à l'interdiction générale de la discrimination.

80 Greffe de la CEDH, *Aperçu 2006*, Strasbourg, 2007, <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/AC34C922-9CFE-4148-8A8B-0BF0984533B7/0/Aperçu2006.pdf>

81 Cf. http://www.coe.int/t/it/droits_de_1%27homme/execution/04_statistiques/StatistiquesExecutionArrets_juillet07.asp#TopOfPage. Tableau 2 – Distribution par État membre des affaires nécessitant l'adoption de mesures individuelles et/ou générales (données au 30 juin 2007).

82 Communication du président Costa, lors d'un colloque sur la Convention européenne des droits de l'homme et la justice française organisé en février 2007 par la CNCDH et l'Institut des droits de l'homme du Barreau de Paris, cf. « La Convention européenne des droits de l'homme et la justice française », *La Gazette du Palais*, juin 2007, n° 161 à 163.

83 Conseil de l'Europe, *Rapport du groupe des Sages au Comité des ministres*, Strasbourg, CM (2006) 203, 15 novembre 2006.

juridique interne et assurer le respect des droits garantis par la Convention. Le principe de subsidiarité constitue un des éléments fondamentaux du système de protection des droits de l'homme en Europe. »

La CNCDH considère qu'il est nécessaire que la France renforce ses efforts tant pour prévenir le contentieux que pour garantir le respect des arrêts de la Cour. Des efforts particuliers de sensibilisation devraient être déployés pour l'information du public sur les procédures devant la Cour et la promotion et diffusion des arrêts de la Cour. Cette donnée l'illustre bien : au 1^{er} janvier 2007, la France était le 6^e État défendeur ayant des affaires pendantes devant la Cour, avec 4300 affaires pendantes sur 89 000, soit 4,8 % du total des affaires pendantes devant la Cour (ce chiffre inclut les affaires potentiellement irrecevables).

L'examen de la conformité des textes et pratiques au regard de la Convention et l'amélioration des recours internes devraient être plus systématiques et approfondis. La CNCDH peut y contribuer et le gouvernement devrait la saisir en temps utile dans cette perspective. Le suivi des arrêts de la Cour devrait être renforcé, ce qui implique, d'une part, l'exécution de mesures générales, d'autre part, les réformes structurelles nécessaires et, enfin, la réouverture et le réexamen d'affaires par les juridictions nationales pour donner suite aux arrêts de la Cour. La mise en œuvre au niveau national de cinq recommandations du Comité des ministres, datant de 2000, 2002, et 2004⁸⁴ doit susciter plus de mobilisation et la CNCDH est disposée à y être pleinement associée pour ce qui relève de son champ de compétence.

Alors que la défense de la France devant la Cour européenne des droits de l'homme incombe à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, en sa qualité d'agent du gouvernement, c'est en revanche aux ministères techniques d'assurer le suivi des arrêts : le ministère des Affaires étrangères n'engage jamais aucun paiement à la suite d'un arrêt de la Cour. Les ministères techniques sont donc compétents en ce qui concerne les réformes à entreprendre pour donner suite à des mesures générales, mais aussi pour mettre en œuvre des actions sur le prononcé de mesures individuelles, et encore pour le paiement (satisfaction équitable et remboursement des frais et dépens). Trois ministères sont principalement concernés : le ministère de la Justice (70 % du contentieux le concerne), de l'Intérieur et de la Santé. Chacun de ces ministères évalue autant que faire se peut le montant du contentieux, et dispose d'un service payeur qui en assure le suivi concret. Au-delà d'une certaine somme, il faut un avis d'un contrôleur financier. Conscients des délais de paiements et de la difficulté d'évaluation des montants des condamnations, le ministère de la Justice et le ministère des Affaires étrangères cherchent à mettre en place un outil d'évaluation du contentieux, dont la centralisation incomberait au ministère des Finances.

La France ne conclut quasiment pas de règlements amiables, bien qu'elle y soit favorable, puisque cela coûte en général moins cher et évite un constat de violation. En général les propositions françaises, relayées par le greffe de la Cour, sont refusées par les requérants.

84 Recommandation Rec (2000) 2 sur le réexamen ou la réouverture de certaines affaires au niveau interne suite à des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ; Rec (2002) 13 sur la publication et la diffusion dans les États membres du texte de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ; Rec (2004) 4 sur la Convention européenne des droits de l'homme dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle ; Rec (2004) 5 sur la vérification de la compatibilité des projets de loi, des lois en vigueur et des pratiques administratives avec les normes fixées par la Convention européenne des droits de l'homme ; Rec (2004) 6 sur l'amélioration des recours internes.

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a décidé de renforcer sa coopération avec ce qu'il nomme les « *structures nationales de droits de l'homme* » afin de renforcer les droits de l'homme et l'État de droit en Europe. Partant du constat que « *l'exécution prompte et intégrale des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme est l'une des priorités dans l'effort de renforcer le mécanisme de la CEDH*⁸⁵ ». Le Commissaire aux droits de l'homme souhaite travailler notamment avec la CNCDH et le Médiateur de la République française pour « *dresser l'inventaire des arrêts non encore (pleinement) exécutés par leurs autorités, analyser les conditions préalables à leur exécution, [s'] efforcer d'identifier où résident les obstacles, concevoir une action appropriée à prendre ensemble et/ou par chacun d'entre nous puis engager cette action* ».

Recommandations

La CNCDH considère que le bilan de la France au regard de la Convention européenne des droits de l'homme devrait être analysé en profondeur. Si l'importance du contentieux peut traduire une bonne connaissance du droit de la Convention par les requérants et les praticiens, favorisée par la proximité du siège de Strasbourg et le statut du français comme une des deux langues officielles de la Cour, il n'en est pas moins révélateur d'une situation préoccupante. Un grand nombre d'arrêts constate des violations de la Convention.

La France, comme ses partenaires, ne doit pas non plus négliger ses responsabilités dans la « *garantie collective* » des droits de l'homme qui lui incombe en vertu du statut du Conseil de l'Europe et de la Convention européenne des droits de l'homme. L'appui aux initiatives du Commissaire aux droits de l'homme et la pratique de tierce intervention devraient être pris en compte pour renforcer le système européen de sauvegarde des droits de l'homme.

24. La CNCDH appelle les autorités françaises à renforcer leurs efforts pour :

- a) mettre en place un examen systématique et approfondi de la conformité de la législation et des pratiques françaises au regard de la Convention, en coopération avec la CNCDH ;
- b) prévenir le contentieux en mettant l'accent sur le renforcement des recours internes, et notamment établir un recours en exception d'inconstitutionnalité devant le Conseil constitutionnel, selon les suggestions formulées en la matière par le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République ;
- c) encourager de manière plus systématique le règlement amiable, y compris en mettant en place des dispositifs de médiation ;
- d) développer la formation et l'information sur la jurisprudence européenne, notamment dans les juridictions et les administrations nationales, à tous les niveaux ;
- e) assurer l'exécution des arrêts en prenant les mesures générales qui s'imposent pour tirer toutes les conséquences d'un constat de violation.

85 Thomas Hammarberg, conclusions de la 10^e table ronde des médiateurs européens et du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, avec la participation spéciale des institutions nationales des droits de l'homme, « *Mise en œuvre des droits de l'homme et de l'État de droit en Europe : la coopération entre les médiateurs, les institutions nationales de droits de l'homme, et le Commissaire aux droits de l'homme* ».

25. Par ailleurs, l'entrée en vigueur urgente du protocole n° 14 et la mise en œuvre des réformes suggérées par le Comité des Sages devraient être une priorité politique pour tous les États membres du Conseil de l'Europe et être inscrite à l'ordre du jour des négociations bilatérales entre l'Union européenne et la Russie.

La Cour internationale de justice

La Cour internationale de justice, chargée du règlement des différends entre États, se prononce régulièrement sur des questions ayant trait aux droits de l'homme. Seuls les États qui ont accepté sa compétence sont soumis à cette juridiction internationale (article 36 § 2 du statut de la CIJ). Vis-à-vis de la CIJ, la France tient une position ambiguë puisque, d'un côté, elle a retiré sa déclaration facultative d'acceptation en 1974 et que, de l'autre, elle reconnaît la compétence de la Cour au cas par cas.

Recommandation

La CNCDH constate que la Cour internationale de justice se prononce régulièrement sur des questions ayant trait aux droits de l'homme et au droit international humanitaire. Elle s'interroge sur l'ambiguïté de la position de la France qui a retiré en 1974 sa déclaration facultative d'acceptation de la compétence obligatoire de la Cour (article 36 § 2 du statut de la CIJ), mais qui, depuis quelques années, reconnaît cette compétence au cas par cas, pour certaines affaires.

26. La CNCDH recommande que la France prenne un engagement clair en faveur de la reconnaissance de la compétence obligatoire de la Cour, renouant ainsi avec une tradition juridique née avec la justice internationale.

Une juridiction engageant la responsabilité des individus : la Cour pénale internationale

À côté des organes internationaux compétents pour engager la responsabilité des États en cas de violation des droits de l'homme, les États ont développé divers mécanismes permettant de développer la justice internationale par la poursuite d'individus soupçonnés de crimes graves. Outre le mécanisme de compétence universelle mis en œuvre par les juridictions nationales (et développé plus loin), les États ont mis en place deux types de juridictions internationales :

- une juridiction permanente (la Cour pénale internationale);
- des juridictions *ad hoc*.

Parmi ces dernières, on compte deux juridictions *ad hoc* internationales – le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) créé en 1993 et le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) créé en 1994 – et trois juridictions *ad hoc* hybrides : les chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (2003), le Tribunal international sur l'assassinat de l'ancien Premier ministre du Liban, Rafic Hariri (2007), et le Tribunal spécial pour la Sierra Leone (2002). C'est sur la juridiction permanente, la Cour pénale internationale, que la CNCDH concentre ici son analyse.

La Cour pénale internationale (CPI) a été créée pour assurer que les crimes les plus graves – génocides, crimes contre l’humanité, crimes de guerre et crimes d’agression – ne demeurent pas impunis, où qu’ils soient commis. Après le TPIY et le TPIR, la CPI a été établie à La Haye par le statut de Rome adopté le 17 juillet 1998 par 120 votes contre sept et entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002. Au 17 juillet 2007, 105 États ont ratifié le statut de Rome et 139 États l’ont signé. La France a signé le statut de Rome dès le 18 juillet 1998 et elle est le 12^e État à l’avoir ratifié, le 9 juin 2000. Avec le Royaume-Uni, elle est le seul membre permanent du Conseil de sécurité, jouant à ce titre un rôle de premier plan pour le maintien de la paix à travers le monde, à avoir ratifié le statut. C’est là le signe d’un engagement fort, en accord avec la position française de soutien au développement de la justice internationale, mais qui ne se traduit pourtant pas toujours de façon concrète, au-delà de l’affirmation des principes. La première façon, pour un État, de traduire concrètement un tel engagement, c’est d’adapter sa législation nationale en conséquence. Or en octobre 2007, sept ans après la ratification du statut de Rome, la France ne s’était toujours pas dotée d’une loi réprimant les crimes internationaux tels que définis par le statut. La CNCDH avait émis de nombreuses critiques sur le premier avant-projet présenté en 2003, ainsi que sur le second avant-projet présenté en 2006⁸⁶. Les ONG regroupées au sein de la coalition française pour la Cour pénale internationale avaient aussi exprimé leur préoccupation à cet égard.

Contribution de la France à la CPI

Sur le plan financier en revanche, la contribution française est exemplaire : la France est aujourd’hui le troisième contributeur de la Cour juste derrière le Royaume-Uni et l’Allemagne⁸⁷. Elle est le premier contributeur au Fonds d’indemnisation des victimes et de leurs familles créé par le statut de Rome⁸⁸.

Sur le plan juridique, le statut de Rome établissant la CPI s’inspire des conceptions françaises, la France s’étant fortement investie tout au long de la négociation de ce traité pour qu’il ne reflète pas exclusivement une tradition juridique anglo-saxonne de *common law*. Ces aspects incluent : la création d’une chambre préliminaire, la participation des victimes à tous les stades de la procédure et la possibilité pour la Cour de leur accorder des réparations ou une indemnisation. Cet investissement n’a pourtant pas toujours été suivi au-delà de la négociation du traité. Hormis la tenue, à l’initiative de la France, d’un séminaire international sur l’accès des victimes à la Cour pénale internationale organisé par le gouvernement français à Paris⁸⁹ et mis à part l’élection de Simone Veil au conseil de direction du Fonds d’indemnisation des victimes et de leurs familles, la France n’a pas développé de stratégie particulière pour conserver sa visibilité et son influence sur ces questions⁹⁰.

86 Avis sur l’avant-projet de loi portant adaptation de la législation française au statut de la Cour pénale internationale, 15 mai 2003 ; avis sur le projet de loi adaptant la législation française au statut de la Cour pénale internationale, 29 juin 2006.

87 La France a versé 803 577 euros au fonds de roulement en 2006. Pour l’année 2006, le budget global de la CPI s’élève à 80 417 200 euros.

88 Sa contribution s’élève à 200 000 euros pour la période allant du 16 août 2005 au 30 juin 2006, cf. *Rapport à l’Assemblée des États parties sur les activités et les projets du Conseil de direction du fonds au profit des victimes pour l’exercice du 16 août 2005 au 30 juin 2006*, document ICC-ASP/5/8, p. 16.

89 Séminaire organisé du 27 au 29 avril 1999, voir le rapport des travaux, réf. PCNICC/1999/WGRPE/INF. 2.

90 Il faut souligner l’importance du rôle joué par le juge Jorda, président de la Chambre préliminaire chargée de la situation en République démocratique du Congo, pour appliquer de façon très ouverte les dispositions du statut sur la Chambre préliminaire et sur la participation des victimes.

Coopération de la France avec la CPI

Fin 2007, six mandats d'arrêt ont été émis par la Cour⁹¹. Mais elle n'a pas le pouvoir d'arrêter ces personnes : leur arrestation dépend de la coopération des États. Or, lorsqu'un État ratifie le statut de Rome de la Cour pénale internationale, il a pour obligation de coopérer pleinement avec cette instance – par exemple en prenant des mesures au sujet des mandats d'arrêt internationaux délivrés par la Cour ou en assistant cette dernière dans la recherche de témoins. Le pays concerné doit donc s'assurer que ses lois ne risquent pas d'entraver cette coopération et, le cas échéant, adapter sa législation.

La France a adopté la loi de coopération avec la CPI le 26 février 2002. Elle a par ailleurs développé plusieurs actions exemplaires, mais qui ne s'inscrivent pas dans une stratégie d'ensemble cohérente. Par exemple, dans l'affaire Lubanga, la France a mis à disposition l'avion qui a permis de transporter M. Lubanga du Congo à La Haye après son arrestation. Dans diverses affaires, elle a contribué au transport et à la protection de témoins. Sur le Darfour, la France a joué un rôle important dans l'adoption de la résolution 1593 le 31 mars 2005 qui a abouti à la première saisine de la CPI par le Conseil de sécurité des Nations unies.

Mais, paradoxalement, les mêmes États – ce n'est pas seulement le cas de la France – qui s'illustrent par de telles manifestations concrètes de soutien à la justice internationale, prennent par ailleurs des positions contradictoires : le discours d'un même État peut varier selon l'interlocuteur : ambassade, chef de mission internationale ou représentation à La Haye. Ce phénomène illustre l'absence d'intégration de la question de la justice internationale au sein des diverses administrations concernées. Ainsi, sur le Darfour, depuis la saisine de la CPI par le Conseil de sécurité, et alors que la Cour a engagé un travail important d'enquête et d'identification de témoins, le Conseil de sécurité n'a donné aucune suite à cette saisine : aucune des résolutions adoptées sur l'envoi de forces de maintien de la paix ne mentionne la coopération des États pour l'arrestation des suspects. Bien que deux de ses membres permanents – le Royaume-Uni et la France – et dix de ses membres soient également membres de la CPI et aient à cet égard des obligations de coopération vis-à-vis de la Cour, la question de la justice internationale au Darfour n'est plus à l'ordre du jour du Conseil.

Une solution envisageable pour assurer une plus grande cohérence dans les positions exprimées par les États serait de désigner, dans chaque capitale, un point de contact ou une *task force* sur la justice internationale, afin d'établir une communication plus claire avec la CPI. Certains pays, comme l'Allemagne et les Pays-Bas, ont d'ailleurs déjà mis cette procédure en place avec succès. D'une façon générale, les États doivent intégrer la justice internationale dans l'agenda de l'ensemble de leurs administrations (« *mainstreaming* »).

Un autre aspect illustrant les lacunes de la coopération des États parties au statut de Rome avec la Cour concerne les accords qu'ils sont invités à signer avec elle, par exemple pour l'exécution des peines et pour la réinstallation des témoins. Sept États seulement ont signé un accord pour la réinstallation des témoins (la liste est confidentielle pour des raisons liées à la protection des témoins). Seule l'Autriche a conclu un accord avec la Cour pour que les personnes condamnées par la CPI purgent leur peine sur son territoire. Il paraît essentiel d'allonger ces listes.

91 Ils concernent quatre situations qui sont devant la Cour en 2007 : le procureur mène des enquêtes en République démocratique du Congo (RDC), en Ouganda, au Darfour (Soudan) et en République centrafricaine. Concernant la RDC, la Cour a confirmé les accusations lancées contre M. Thomas Lubanga Dyilo et son procès doit commencer. Pour le Soudan, la Cour a lancé des mandats d'arrêt concernant deux individus accusés de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité. Pour l'Ouganda, quatre mandats d'arrêt ont été émis depuis 2005.

Recommandation

La Cour pénale internationale a été créée pour assurer que les crimes internationaux les plus graves – génocides, crimes contre l’humanité, crimes de guerre et crimes d’agression – ne demeurent pas impunis, où qu’ils soient commis. La CNCDH constate que la France est, avec le Royaume-Uni, le seul membre permanent du Conseil de sécurité à avoir ratifié le statut de Rome instituant la Cour pénale internationale et que, sur le plan financier, elle contribue de façon très significative au fonctionnement de la Cour.

27. La CNCDH recommande la définition d’une stratégie globale de la France sur la justice internationale qui permettrait de renforcer sa visibilité et de rendre ses actions plus cohérentes avec les principes qu’elle défend. Cette stratégie inclurait en particulier :

- a) l’adoption urgente de la loi d’adaptation du statut de Rome. Sur le fond, la CNCDH renvoie à son « *avis sur le projet de loi adaptant la législation française au statut de la Cour pénale internationale* », adopté le 29 juin 2006 ;
- b) la levée de la déclaration formulée au titre de l’article 124 du statut de Rome ;
- c) la poursuite du soutien de la France, notamment à travers le Conseil de sécurité, aux efforts pour préserver l’intégrité du statut de la Cour pénale internationale et pour développer la coopération des États avec celle-ci ;
- d) le développement d’initiatives de soutien à la justice internationale (séminaires, etc.) pour encourager les ratifications et promouvoir des thèmes où la diplomatie française a été particulièrement active.

La contribution financière et humaine de la France aux organisations internationales

Les contributions financières

« La France est membre de plus de 150 organisations internationales dont elle doit assurer à ce titre une part du financement (Conseil de l’Europe, ONU, Organisation mondiale de la santé, Bureau international du travail, Tribunal pénal international...). Il s’agit d’enceintes où la France joue un rôle éminent, comme à l’ONU, et où il ne serait pas de “bon ton”, pour défendre ses positions, de laisser penser que l’on pourrait être un “mauvais payeur”. En outre, une partie des contributions de la France visent à financer les opérations de maintien de la paix décidées par l’ONU, dont la France est souvent l’initiatrice sur le plan politique⁹². »

⁹² *Contributions de la France aux institutions internationales : le nécessaire respect du Parlement*, rapport d’information n° 24 (2007-2008) du 9 octobre 2007, par M. Adrien Gouteyron, fait au nom de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation.

Les droits de l'homme ne concernent évidemment pas l'ensemble de ces 150 organisations, mais l'analyse du Sénat reste intéressante dans la mesure où elle met en exergue deux logiques opposées :

- d'un côté, la logique du ministère des Affaires étrangères qui entend que la contribution française asseye la crédibilité de ses engagements sur la scène internationale⁹³ ;
- d'un autre côté, celle du ministère des Finances, mais aussi d'un Parlement soucieux de la maîtrise des dépenses publiques et qui relève « *une progression continue des contributions financières de la France aux institutions internationales hors opérations de maintien de la paix. En effet, les cotisations de la France en tant que membre des institutions internationales sont passées, à périmètre courant, de 364 millions d'euros en 2000 à 441 millions d'euros en 2008, soit une augmentation en pourcentage qui apparaît modérée (+21 %), mais qui ne l'est pas en valeur absolue : +77 millions d'euros* ».

Pourtant, la France reste le cinquième contributeur au budget ordinaire de l'ONU (6,301 %), après les États-Unis (22 %), le Japon (16,624 %), l'Allemagne (8,577 %) et le Royaume-Uni (6,642 %⁹⁴).

Cette proportion reflète aussi la participation de ces pays aux activités du Haut-Commissariat pour les droits de l'homme de l'ONU, puisqu'elles sont financées en partie par le budget ordinaire de l'ONU⁹⁵. Pour une autre partie, elles sont financées par des contributions volontaires et, dans cette catégorie, la France n'est que le 13^e contributeur, derrière les États-Unis, la Norvège, les Pays-Bas, l'Espagne, la Suède, le Royaume-Uni, le Canada, l'Irlande, la Commission européenne, le Danemark, la Suisse et la Finlande. Il faut donc conclure que, en comparaison avec d'autres États, la part des contributions de la France consacrées aux droits de l'homme n'est pas à la hauteur de ses engagements.

Ce constat de faiblesse est le même en ce qui concerne la contribution de la France aux activités de l'ONU en faveur de la démocratie. Il a pour corollaire de restreindre l'influence que la France peut exercer sur ces questions, comme le montre l'exemple du Fonds des Nations unies pour la démocratie, mis en place lors du Sommet mondial des Nations unies de 2005, cinq ans après le lancement de la Communauté des démocraties. Ce fonds soutient aujourd'hui plus de 100 projets, menés par une grande diversité d'acteurs impliqués dans le renforcement des institutions démocratiques (ONG, bureaux des Nations unies, institutions nationales, etc.). En raison de la modestie de sa contribution financière, la France tient une position fragile au sein de l'organe directeur du Fonds, dont la moitié des sièges sont attribués aux plus gros contributeurs : avec 1,8 million de dollars versés depuis 2005, elle n'est qu'au 8^e rang des contributeurs derrière les États-Unis (26 % des contributions), l'Inde, le

93 Cette logique se trouve bien résumée par ce courrier en date du 22 septembre 2007, cité dans *Contributions de la France aux institutions internationales : le nécessaire respect du Parlement*, op. cit. Dans ce courrier, M. Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et des Affaires européennes, et M. Eric Woerth, ministre du Budget des comptes publics et de la Fonction publique, ont indiqué au président de la commission des finances que « *depuis plusieurs années, les moyens budgétaires affectés sur le budget du ministère des Affaires européennes au titre du programme 105 "Action de la France en Europe et dans le monde" au paiement des contributions internationales et des opérations de maintien de la paix, n'ont pas été à la hauteur des besoins réels de financement tels qu'annoncés par ces organisations. Cette situation n'est pas durablement tenable : elle peut en effet entamer notre crédibilité vis-à-vis de nos partenaires internationaux et peut influencer directement sur notre place au sein du système international ; elle suscite en outre les interrogations légitimes de vous-mêmes et de la commission que vous présidez sur la réalité de nos engagements budgétaires. Nous souhaitons vous faire part de notre totale détermination à corriger cette situation et à parvenir à une concordance des moyens budgétaires que nous affectons à ces actions avec les besoins qui découlent de nos obligations internationales* ».

94 Rapport de M. Adrien Gouteyron, op. cit.

95 33 % en 2003, 36 % en 2004, voir www.ohchr.org.

Japon, le Qatar, l'Australie, l'Allemagne et l'Espagne. Un effort financier accru de la France apparaît nécessaire, afin qu'elle conserve son siège et continue de peser sur le développement de ce fonds, qui est le seul organe des Nations unies explicitement en charge de la promotion de la démocratie.

En somme, il n'y a pas de cohérence suffisante entre, d'un côté, la place de la France sur la scène internationale et l'influence qu'elle entend y exercer et, de l'autre, la faiblesse de ses contributions financières, qui restent inférieures à celles d'États de moindre taille. Pourtant, une politique d'influence, y compris sur les plans culturel et linguistique, ne peut être uniquement fondée sur un volontarisme politique : elle doit s'accompagner d'une contribution financière adéquate.

Mais ces constats de faiblesse ne doivent pas masquer l'engagement financier que la France manifeste par ailleurs sur des initiatives telles que la création d'UNITAID (cf. encadré) qui, bien qu'elle se situe en marge du système international de protection des droits de l'homme, contribuent à la protection de certains droits, en l'occurrence le droit à la santé.

UNITAID

UNITAID a été officiellement lancé le 19 septembre 2006, en marge de la session d'ouverture de l'Assemblée générale des Nations unies, sous l'impulsion de cinq pays : la France, le Brésil, le Chili, la Norvège et le Royaume-Uni. Aujourd'hui 27 pays – dont 19 pays africains – participent à ce programme⁹⁷.

L'objectif d'UNITAID est de faciliter l'accès aux médicaments pour les populations des pays en développement afin de lutter contre trois grandes pandémies : le sida, la tuberculose et le paludisme. L'initiative part du constat que les produits médicaux demeurent trop chers aujourd'hui et donc inaccessibles à 95 % de la population mondiale.

Le financement d'UNITAID se veut « *durable, prévisible et additionnel* » : il doit échapper à toutes les fluctuations liées aux impératifs diplomatiques, politiques ou économiques, et ne doit pas varier en fonction des efforts financiers déjà consentis pour l'aide internationale par les pays participants. Les modalités de ce financement sont simples : il s'agit d'imposer une taxe sur les billets d'avion⁹⁸. Ainsi les ressources générées proviennent directement des fruits de la mondialisation. Le poids en est réparti sur les usagers, qui versent de 1 à 40 dollars selon la classe et la destination. En France, ce mécanisme est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2006. En 2007, le budget d'UNITAID s'élève à 300 millions de dollars, dont 90 % sont déjà investis dans des programmes dans 80 pays.

UNITAID, créé sous l'égide de l'ONU, est aujourd'hui administré par l'Organisation mondiale de la santé et repose sur un partenariat entre de multiples acteurs (The Global Fund, UNICEF, StopTBpartnership, fondation Clinton...) à travers la mise en place d'un forum consultatif.

96 Pour la liste des pays participants et d'autres informations : www.unitaid.eu

97 La taxe s'applique à toutes les compagnies partant du pays participant afin de ne pas fausser la concurrence et les voyageurs en transit en sont dispensés. Dans certains pays d'Afrique, la taxe ne s'applique que sur les vols internationaux et les « *business class* ».

Si ce programme innovant a déjà permis de faciliter l'achat de médicaments, certaines ONG impliquées dans la lutte contre ces pandémies ont exprimé des critiques. D'abord, l'objectif de 1,5 milliard de dollars avancé par la France est loin d'être atteint. Cela est lié en partie au fait que le programme n'a pas suscité d'effet d'entraînement chez les grands pays (Inde, Russie, États-Unis). Par ailleurs, la distribution des médicaments n'est pas toujours assurée gratuitement. On peut craindre également que l'opacité des procédures budgétaires et de collecte n'entraîne certaines dérives. Enfin, si l'on rapproche le volume de l'aide soulevée par UNITAID des objectifs proclamés à l'ONU de porter à 10 milliards de dollars annuels l'aide internationale nécessaire à la lutte contre la pandémie du sida (reçu à la hausse à 18 milliards de dollars par ONUSIDA en 2007), on peut conclure que ce programme n'apporte pas une solution suffisante à l'urgence du problème des grandes pandémies dans les pays en développement.

Sources : www.unitaid.eu ; www.diplomatie.gouv.fr ; www.sidaction.org

Recommandations

La présence diplomatique d'un pays sur le plan international ne se manifeste pas seulement par son action diplomatique dans les organisations internationales : sa contribution financière, la présence de ses ressortissants à des postes dans les organisations internationales constituent autant d'éléments ou de leviers sur lesquels s'appuie l'action diplomatique.

La CNCDH souligne le décalage entre, d'un côté, la place de la France sur la scène internationale et l'influence qu'elle entend y exercer et, de l'autre, la faiblesse de ses contributions financières, qui restent inférieures à celles d'États de moindre taille. Elle souligne qu'une politique d'influence, y compris sur les plans culturel et linguistique, ne peut être uniquement fondée sur un volontarisme politique, mais qu'elle doit s'accompagner d'une contribution financière adéquate.

28. Elle recommande que la France renforce sa stratégie de présence et d'influence notamment par des contributions volontaires plus importantes, en particulier au Haut-Commissariat pour les droits de l'homme des Nations unies, dont la France n'est que le 13^e contributeur.

29. Une attention particulière devrait être apportée par la France, en tant qu'État hôte, aux activités du Conseil de l'Europe, en soulignant l'importance des missions exercées notamment par la Cour européenne des droits de l'homme.

La présence française au sein des organisations intergouvernementales

La présence française au sein des organisations intergouvernementales peut prendre plusieurs formes. Sans qu'il s'agisse d'une « représentation » du pays, elle contribue à renforcer son influence et son rayonnement sur la scène internationale.

Cette présence se concrétise d'abord par la proposition de Français en qualité d'experts indépendants. C'est le cas pour les membres des organes de supervision des traités (élus par la conférence des États parties aux traités) ou pour les rapporteurs spéciaux de la Commission des droits de l'homme/Conseil des droits de l'homme (désignés par le président du Conseil sur proposition d'un groupe consultatif composé de représentants d'États). C'est le cas aussi au sein du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme (qui a remplacé la sous-commission des droits de l'homme de l'ONU en 2006) et de la Commission de Venise (la Commission européenne pour la démocratie par le droit ou encore du Comité européen des droits sociaux). C'est le cas également au sein des juridictions régionales et internationales, dont les principales comptent un membre français.

La candidature des experts français à ces mandats est présentée par la France et ils sont élus en tant que Français, mais ils n'ont aucune fonction représentative et siègent à titre personnel. En somme, « *ce qui est perdu en affirmation nationale est gagné en influence, en solidarité et en rayonnement, écartant ainsi le reproche trop habituel d' "arrogance"*⁹⁸ ». La présence d'experts français au sein de ces organes illustre une longue tradition de présence française, caractérisée par une grande continuité dans plusieurs organes clés. Cette continuité est pleinement respectée par la diplomatie française, alors que d'autres pays n'hésitent pas à changer d'experts selon les alternances politiques⁹⁹.

À côté de ces mandats électifs au sein d'organes internationaux, la présence française se manifeste aussi à travers le personnel français employé dans les organisations internationales et régionales. Au sein du système des Nations unies, le personnel français occupe des postes très importants : en 2007, quatre Français sont à la tête d'une agence de l'ONU, et quatre sont en poste au secrétariat général, dont le secrétaire général adjoint des opérations de maintien de la paix, qui est également membre du Conseil consultatif sur les questions de désarmement des Nations unies. En revanche, le nombre de Français est proportionnellement moins important à des postes intermédiaires (sauf au sein du Haut-Commissariat pour les droits de l'homme des Nations unies).

Les Français sont également présents à des postes importants dans les organisations européennes des droits de l'homme. En 2007, le secrétaire général de l'OSCE est un Français et 23 Français travaillent au secrétariat et dans les institutions de l'OSCE, dont cinq au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme à Varsovie (BIDDH) et un au Haut-Commissariat pour les minorités nationales. La France est la 4^e contributrice en personnel de l'OSCE.

Cette forte présence française à des hauts postes de la fonction publique internationale ou au sein d'organes d'experts ne s'inscrit pourtant pas dans une stratégie cohérente de présence au sein des OIG. Les institutions ou services français concernés par les questions relatives à leurs mandats ne leur accordent pas une écoute particulière et n'utilisent pas systématiquement leur présence pour renforcer la position de la France sur le fond des dossiers. L'exemple de la Cour pénale internationale est éloquent sur ce point. Ensuite, lorsque les fonctionnaires internationaux français quittent leur poste, ils ne sont en général pas réintégrés à un niveau satisfaisant au sein du système français. Leur expérience internationale

98 Emmanuel Decaux, « La France au sein des organes internationaux de contrôle des droits de l'homme », in Gérard Cahin, Florence Poirat, Sandra Szurek (dir.), *La France et le droit international*, Pedone, Paris, 2007, pp. 229-254.

99 C'est notamment la pratique américaine récente.

pourrait pourtant enrichir la pratique et la visibilité françaises sur le dossier dont ils avaient la charge. Mais cette question dépasse en partie le champ de l'étude : elle est aussi liée au cloisonnement des corps professionnels, au manque de mobilité, y compris entre le privé et le public, et à une gestion des ressources humaines ne donnant pas de place suffisante à l'expérience acquise en détachement.

Recommandation

La CNCDH souligne l'importance pour la France de maintenir une présence effective au sein des organisations internationales. Elle se manifeste par la nomination de Français à divers niveaux de l'administration de ces organisations, ainsi que par l'élection d'experts français à des mandats qui, tout en préservant l'indépendance de leurs détenteurs, sont néanmoins susceptibles de véhiculer une influence française. Malgré l'importance de la présence française à des hauts postes et tout en notant la remarquable continuité de la présence d'experts indépendants français au sein des organes de protection des droits de l'homme, la CNCDH constate l'insuffisance de la stratégie française sur ce plan.

30. En ce qui concerne la présence française au sein de l'administration des organisations internationales, la CNCDH recommande que la présence française à des hauts postes de la fonction publique internationale soit complétée par une présence à des niveaux intermédiaires. Cela implique le développement d'une stratégie de placement de fonctionnaires dans des grades intermédiaires, y compris en renforçant le programme « *Jeunes experts associés* » et en accroissant les moyens de la mission des fonctionnaires internationaux à cette fin.

Une contribution soutenue au maintien de la paix et de la sécurité internationales

Du maintien à la construction de la paix : la place croissante des droits de l'homme dans les opérations de maintien de la paix

Le respect et la promotion des droits de l'homme sont intégrés de manière générale et permanente aux mandats des opérations de maintien de la paix et de la sécurité internationales, qu'il s'agisse des opérations des Nations unies ou de celles développées au titre de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD).

Les opérations des Nations unies

De façon de plus en plus systématique depuis les années quatre-vingt-dix, les opérations de maintien de la paix sont aussi des opérations de construction de la paix et, dans cette perspective, elles intègrent un volet droits de l'homme (assistance démocratique, aide à l'élaboration de codes électoraux, de constitutions). Aux Nations unies, le département des opérations de maintien de la paix a d'ailleurs un bureau chargé de l'État de droit. L'opération des Nations unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) illustre bien cette évolution. Créée en 2004 par la résolution 1528 du Conseil de Sécurité, elle comporte une Division des droits de l'homme, qui a pour mandat de surveiller la situation, d'entreprendre des enquêtes et des médiations auprès des pouvoirs publics, de protéger les victimes de menaces, de former des personnels internationaux et de les sensibiliser au respect des droits de l'homme, de mettre en place une coopération effective des autorités compétentes en matière des droits de l'homme. L'ONUCI publie régulièrement un *Rapport sur la situation des droits de l'homme en Côte d'Ivoire*¹⁰⁰.

Les opérations de la politique européenne de sécurité et de défense

La politique européenne de sécurité et de défense (PESD), qui forme le volet opérationnel militaire et civil de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), s'est développée de façon très rapide depuis qu'elle a été lancée en 1999¹⁰¹ et consolidée avec l'adoption de la Stratégie européenne de sécurité lors du Conseil européen du 12 décembre 2003. Après la mise en place des structures politiques et militaires, les premières opérations ont été déployées sur le terrain. En 2007, on compte plus d'une douzaine d'opérations civiles et militaires à travers le monde, qui intègrent de plus en plus les droits de l'homme dans l'ensemble de leurs activités. Les domaines d'action civile de la PESD sont la police, le renforcement de l'État de droit, le renforcement des administrations civiles et la protection civile.

Après quelques expériences *ad hoc* d'intégration des droits de l'homme, en particulier la mission d'observation de l'Union européenne à Aceh (qui comptait parmi son personnel des observateurs de la situation des droits de l'homme) en 2006, le Conseil de l'Union européenne a souligné que la protection des droits de l'homme devait être intégrée à toutes les phases des opérations PESD : planification, mise en œuvre et évaluation. Pour concrétiser cet engagement, il a défini une série de mesures pratiques à mettre en œuvre, en coopération avec le Haut-Commissariat des Nations unies pour les droits de l'homme, l'UNICEF et le département des Nations unies chargé des opérations de maintien de la paix¹⁰². Ces mesures doivent inclure, par exemple, la préparation d'un manuel destiné aux missions de terrain, la formation du personnel, la préparation d'un document type énumérant les aspects liés aux droits de l'homme à intégrer dans le mandat d'une mission PESD, ou encore l'inclusion d'un travail de *monitoring* de la situation des droits de l'homme parmi les tâches confiées aux missions PESD.

100 À titre d'exemple, ONUCI/DDH/2007/07, 7^e rapport de l'ONUCI sur la situation des droits de l'homme en Côte d'Ivoire, septembre-octobre-novembre-décembre 2006.

101 Le texte fondateur est la déclaration du Conseil européen de Cologne en juin 1999.

102 Cf. *Mainstreaming of Human rights into ESDP*, Conseil de l'Union européenne, document 11936/4/06 REV. 4, 14 septembre 2006, et les conclusions du Conseil de décembre 2006 sur la mise en œuvre de la politique de l'Union européenne dans le domaine des droits de l'homme, document 16129/1/06.

La mise en place de ces mesures n'en est qu'à son début, mais déjà des outils très concrets ont été préparés à l'intention du personnel de ces missions, tels que des check-lists : liste préparée pour garantir l'intégration de la dimension du genre et la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies dans la planification et la conduite des opérations PESD¹⁰³ ; liste préparée pour l'intégration de la protection des enfants touchés par les conflits armés au sein des opérations PESD¹⁰⁴.

La contribution de la France

En 2007, la France fournit 7,47 % du budget des opérations de maintien de la paix (270 millions d'euros en 2006), ce qui la place au 5^e rang des contributeurs¹⁰⁵. Cette contribution financière de la France aux opérations de maintien de la paix de l'ONU représenterait en 2008 47 % du total des contributions internationales du programme « *Action extérieure de l'État* ». Comme le rappelle le Sénat dans un rapport sur les contributions de la France aux organisations internationales, « *ces contributions ne constituent pas une dépense permanente, puisqu'elles évoluent au gré des conflits dans le monde et des efforts de la communauté internationale pour les résoudre, leur évolution sur courte période est à la hausse, ce qui démontre une mobilisation croissante des États face aux menaces contre la paix. La France, en tant que membre permanent du Conseil de sécurité, constitue un élément moteur pour le vote des résolutions relatives aux opérations de maintien de la paix et leur mise en œuvre. C'est pour cette raison que le Parlement a vocation à consacrer ces opérations sur un plan budgétaire, dès le vote du projet de loi de finances initiale [...]*¹⁰⁶. »

Cet engagement financier se double d'un important engagement humain, qui a un poids important, à commencer par la mort de soldats français. En 2007, la France participe à 11 des 16 opérations de maintien de la paix des Nations unies avec 1943 personnels¹⁰⁷, ce qui la place au 10^e rang sur les 119 contributeurs, mais au premier rang parmi les grands pays industrialisés. À cette contribution directe, s'ajoute un engagement important au sein des forces de stabilisation autorisées par les Nations unies, telles que le dispositif Licorne en Côte d'Ivoire, qui agit comme une capacité supplémentaire au profit de l'ONUCI, dans le cadre d'un mandat des Nations unies. Cette mobilisation française correspond à une révolution copernicienne pour les forces militaires, qui se sont ainsi peu à peu impliquées, en l'espace de quelques années, dans la défense concrète des valeurs que la France entend promouvoir dans le monde, en particulier dans la protection du droit à la vie des populations concernées. Pour accompagner cette évolution, le ministère de la Défense – et plus précisément sa sous-direction des affaires internationales chargée des droits de l'homme – a édité un petit manuel sur le droit international à l'intention des soldats. Il serait utile de développer ce type d'outils et de les compléter par des programmes de formations sur les droits de l'homme.

103 Cf. doc. du Conseil 1268/06. La résolution 1325, adoptée le 31 octobre 2000, porte sur les femmes, la paix et la sécurité.

104 Cf. doc. du Conseil 9767/06.

105 M. Adrien Gouteyron, *op. cit.*

106 *Idem.*

107 Source : www.un.org, août 2007.

Recommandations

De façon de plus en plus systématique depuis les années quatre-vingt-dix, les opérations de maintien de la paix des Nations unies ou celles développées au titre de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) sont aussi des opérations de construction de la paix et, dans cette perspective, elles intègrent tout naturellement un volet droits de l'homme. La CNCDH souligne l'influence de la France dans cette évolution et sa contribution significative aux opérations de maintien de la paix.

31. La CNCDH appelle la France à continuer d'exercer son influence dans ce sens, notamment en vue de renforcer l'intégration des droits de l'homme dans les opérations civiles et militaires entreprises au titre de la PESD, dans le cadre d'un mandat des Nations unies.

32. Elle préconise le développement de la gendarmerie européenne et la mise sur pied de composantes politico-civiles adaptées aux objectifs de reconstruction de la paix, de la justice et de l'État de droit. Elle souhaite une meilleure coordination interministérielle pour la préparation et la mise à disposition de fonctionnaires, et notamment de magistrats, ou de personnels civils, participants à ces opérations.

Chapitre III

Vers une diplomatie bilatérale cohérente et transparente

La diplomatie bilatérale met en œuvre la politique étrangère d'un État – ou d'un groupe d'États comme l'Union européenne – vis-à-vis d'un État tiers, et ce dans tous les domaines : économique, militaire, culturel, etc. Longtemps considérés comme relevant uniquement des affaires intérieures des États, les droits de l'homme ne faisaient pas partie des sujets abordés dans les relations bilatérales. Cette position a progressivement évolué au cours du XX^e siècle, à tel point que la question des droits de l'homme est devenue incontournable. Cela ne signifie pas qu'elle y soit systématiquement abordée : elle reste un sujet délicat, un « *sujet qui fâche* », parfois écarté au nom du réalisme, parce que des intérêts supérieurs seraient en jeu, ou que le poids de l'histoire récente rendrait toute remarque déplacée. Mais dans ce cas, des voix s'élèvent toujours dans divers secteurs de l'opinion publique pour le déplorer, si bien que le sujet est devenu inévitable.

L'intégration des droits de l'homme parmi les questions traitées dans un cadre bilatéral s'inscrit d'ailleurs dans un cadre juridique bien précis, celui que forment les conventions internationales sur les droits de l'homme rédigées par les États dans un cadre multilatéral et qui les engagent chacun dès lors qu'ils les ont ratifiées. À la fin du XX^e siècle, ce cadre juridique s'est enrichi d'autres types d'accords, bilatéraux, qui ne portent pas spécifiquement sur les droits de l'homme mais comportent une clause conditionnant la mise en œuvre de l'accord au respect des droits de l'homme par les deux parties à l'accord. C'est le cas des accords d'associations conclus entre l'Union européenne et certains États tiers, qui incluent tous une « *clause droits de l'homme* ».

Ce cadre juridique se double d'un engagement politique, en particulier pour la France, qui lie les droits de l'homme à son identité historique et politique : sa stratégie d'influence et son rayonnement dans le monde s'appuient sur un discours qui place les droits de l'homme en haut de l'agenda. Mais, au-delà des discours, comment la diplomatie bilatérale peut-elle promouvoir les droits de l'homme en cohérence avec les autres objectifs de la diplomatie : sécurité nationale, indépendance énergétique, investissements et échanges commerciaux, stabilité régionale... ? Pour relever ce défi, les diplomates disposent de nombreux outils qui doivent être portés par une stratégie opérationnelle donnant un cadre de référence à leur action dans le domaine des droits de l'homme.

La formulation d'une doctrine dans les relations bilatérales

L'expérience de certains pays qui ont élaboré un plan d'action, une stratégie, ou une doctrine – quelle que soit l'appellation retenue – sur les droits de l'homme, apporte un éclairage intéressant sur la pratique française.

Les expériences de pays tiers

Certains pays ont traduit leur engagement de principe en faveur d'une politique étrangère intégrant les droits de l'homme par l'adoption d'une doctrine ou d'une stratégie précisant les lignes d'action qu'implique cet engagement. Deux illustrations peuvent être apportées : celle du Royaume-Uni (cf. encadré) et celle de la Norvège, dont la stratégie prend la forme d'un plan national d'action élaboré conformément au programme d'action de la conférence mondiale sur les droits de l'homme de Vienne en 1993.

Les droits de l'homme : une « priorité stratégique » britannique

Les droits de l'homme sont l'une des neuf « *priorités stratégiques* » de la politique étrangère. Il s'agit de la priorité stratégique no 7, intitulée : « *Promoting sustainable development and poverty reduction underpinned by human rights, democracy, good governance and protection of the environment* »¹⁰⁹.

Pour préciser cette orientation générale, le *Human Rights, Democracy and Governance Group*, c'est-à-dire le département chargé des droits de l'homme au sein du ministère des Affaires étrangères, a élaboré une stratégie sur les droits de l'homme afin de décrire son contexte d'action, ses priorités d'intervention et ses objectifs pour la période 2005 à 2008¹¹⁰. Le document définit les éléments suivants autour desquels il s'articule :

- Les définitions des concepts de « *droits de l'homme* », « *bonne gouvernance* » et « *démocratie* » et le rappel des principes auxquels le Royaume-Uni est attaché (par exemple, l'indivisibilité des droits, la prééminence de l'État de droit, la transparence, l'équité, la diversité, la non-discrimination et l'égalité).
- La portée géographique du travail du ministère des Affaires étrangères et la définition des zones de vigilance. Bien qu'à vocation globale, le travail du ministère se focalise particulièrement sur certains pays et régions : les pays où les notions les plus fondamentales de démocratie sont ignorées et les droits de l'homme bafoués (par exemple, la Corée du Nord); les pays en transition (par exemple, la Chine); les pays ayant une préoccupation spécifique en matière de droits de l'homme correspondant à un objectif thématique britannique (par exemple, la peine de mort).

108 *White Paper on the UK's International Priorities-Updated Highlights*, juin 2006, p. 28.

109 *HRDGG Strategy for the FCO in the areas of Human Rights, Democracy and Governance between 2005 to 2008*, voir le site du ministère des Affaires étrangères britannique, <http://www.fco.gov.uk>

- Dix buts stratégiques pour la période 2005-2008, parmi lesquels : promouvoir l'intégration effective des droits de l'homme dans le réseau diplomatique ; renforcer le système des Nations unies ; promouvoir trois thématiques (la lutte contre la torture, l'abolition de la peine de mort et les droits de l'enfant) ; promouvoir quatre éléments clés de la démocratie parmi lesquels la mise en place d'un processus électoral équitable, de systèmes politiques pluralistes et la protection de la liberté d'expression.

- Des objectifs de soutien aux ratifications de normes internationales avec un accent tout particulier sur la mise en œuvre du protocole additionnel à la Convention contre la torture.

Pour chaque objectif stratégique, les moyens pour y parvenir sont précisés, et des buts à court terme sont identifiés. Par exemple, en ce qui concerne la nécessité d'intégrer les droits de l'homme, la stratégie précise que les postes s'engagent à élaborer des stratégies sur les droits de l'homme applicables à leur pays, et qu'ils contribuent à la rédaction du rapport annuel du ministère sur les droits de l'homme.

Le *Human Rights Group* remplit une fonction centrale pour la réalisation des priorités stratégiques. Son équipe, de 25 personnes environ, conseille et soutient les postes, et entretient un dialogue continu avec les autres départements, géographiques ou thématiques, du ministère, de manière à assurer l'intégration des droits de l'homme dans tous les programmes. En reconnaissance de l'étroite synergie qu'il entretient avec les autres départements, le *Human Rights Group* est depuis 2006 placé sous une direction globale, la direction de la sécurité internationale.

Source : www.fco.gov.uk et entretiens

L'expérience de l'Union européenne

Pour « accroître la priorité donnée au sujet et mener une politique plus cohérente dans ce domaine », la Commission européenne a préparé une communication sur *Le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et la démocratisation des pays tiers*¹¹⁰. Ce document se présente comme une stratégie globale destinée à coordonner, au niveau bilatéral, « les efforts des États membres afin d'obtenir des effets de synergie et pour garantir une politique cohérente ». Il définit les priorités thématiques de la PESC dans le domaine des droits de l'homme, à savoir : le soutien au renforcement de la démocratisation, de la bonne gestion publique et de l'État de droit ; les actions pour soutenir l'abolition de la peine de mort ; le soutien en faveur de la lutte contre la torture et l'impunité et de l'établissement de tribunaux internationaux et pénaux ; la lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination à l'égard des minorités et des populations autochtones. Depuis l'adoption de cette communication en 2001, deux priorités ont été ajoutées : les enfants dans les conflits armés et la protection des défenseurs des droits de l'homme.

Afin de forger une politique commune autour de ces priorités, le Conseil de l'Union européenne a adopté une série d'« orientations » définissant les axes de sa politique : orientations

110 COM (2001) 252 final : <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/r10101.htm>

sur la peine de mort (1998); orientations sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (2001); orientations sur les enfants face aux conflits armés (2003); orientations sur les défenseurs des droits de l'homme (2004); orientations sur les dialogues sur les droits de l'homme (2001); orientations sur la promotion et la protection des droits de l'enfant (2007¹¹¹). Ce sont des instruments opérationnels, qui proposent des actions concrètes (*cf. infra* Les instruments de la diplomatie bilatérale).

L'expérience française

La France étant membre de l'Union européenne, la diplomatie française doit s'inscrire en cohérence avec celle que poursuit l'Union au titre de la PESC et de la PESD dans ses relations bilatérales avec les États tiers. Pour autant, elle ne s'efface pas derrière la diplomatie menée par l'Union européenne à travers sa présidence : le fait pour un État d'appartenir à l'Union européenne ne l'empêche pas de mener une politique propre, y compris en recourant aux nombreux outils développés par l'Union européenne.

Au-delà des clivages politiques internes, le discours français exprime un engagement constant pour la protection et la promotion des droits de l'homme dans le monde. Comment se traduit-il en pratique ? Les entretiens réalisés pour la préparation de cette étude font apparaître des perceptions diverses, chez les diplomates eux-mêmes, indépendamment de la sensibilité politique des postes qu'ils ont pu occuper : pour certains, les droits de l'homme font partie de manière structurelle de l'action diplomatique, dont ils sont un enjeu permanent et consubstantiel ; pour d'autres il est très délicat, souvent impossible, d'évoquer la situation des droits de l'homme dans les relations bilatérales. En l'absence de stratégie claire et d'orientations précises, l'impulsion donnée par les autorités françaises reste insuffisante, de sorte que la pratique dépend davantage de la personnalité ou des convictions des diplomates en poste que d'une stratégie française sur le sujet.

Ce constat montre que la juxtaposition de discours et de déclarations d'intention ne remplace pas une stratégie opérationnelle et des lignes directrices. Dans la pratique récente, cependant, et en particulier depuis 2006, plusieurs initiatives ont été prises, qui pourraient constituer les prémisses d'une stratégie française sur les droits de l'homme. On pense essentiellement aux trois initiatives suivantes : l'adoption d'une stratégie sur la gouvernance, un télégramme circulaire aux postes diplomatiques les invitant à renforcer leur action sur les droits de l'homme, et l'évocation des droits de l'homme lors de la conférence annuelle du réseau des ambassadeurs.

Une « *stratégie gouvernance* » intégrant les droits de l'homme

La France a développé sa propre conception de la gouvernance démocratique, exposée dans la « *stratégie gouvernance*¹¹² », préparée par la sous-direction de la gouvernance démocratique au sein de la direction de la coopération internationale et du développement, et validée fin 2006 par le CICID (Comité interministériel de la coopération internationale

111 En 2007, des orientations sur les droits de femmes sont en discussion.

112 *Stratégie Gouvernance de la coopération française*, ministère des Affaires étrangères DGCID/DPDEV, sous-direction de la gouvernance démocratique, édition 2007.

et du développement). Ce document a permis à la France de se positionner sur un sujet traditionnellement investi par d'autres pays et par la Banque mondiale, en défendant une approche fondée sur le respect des droits de l'homme.

Cette stratégie promeut en effet l'intégration des droits de l'homme dans tous les programmes de la politique de coopération française : « *Il s'agit d'une composante forte de la spécificité française, un élément fondateur de notre identité et des valeurs de diversité, de modernité et de tolérance. Ce doit être l'un des principes qui inspirent nos actions de coopération quelle que soit la région du monde concernée. Cette thématique est intégrée à l'ensemble des programmes de la coopération française, autour du renforcement des capacités des partenaires locaux*¹¹³ ». La publication de cette stratégie s'est traduite dans les instructions adressées aux postes.

Des instructions générales aux postes diplomatiques

Lors des journées de la coopération internationale et du développement de juillet 2006, le ministre des Affaires étrangères, M. Douste-Blazy, a prononcé une allocution sur la nécessité de développer un volet consacré aux droits de l'homme dans la politique française de coopération. Pour y donner suite, les services du ministère des Affaires étrangères ont préparé une circulaire à l'intention des postes diplomatiques, traduisant en termes opérationnels les principaux messages du ministre, et appelant les postes à la vigilance et à la mobilisation. Les postes y sont invités : à intégrer la dimension des droits de l'homme dans leur programmation, à adopter des prises de positions publiques, à développer des partenariats avec les défenseurs des droits de l'homme, à défendre la liberté d'expression, à encourager la lutte contre l'intolérance, l'abolition universelle de la peine de mort, l'interdiction des mutilations génitales féminines, à contribuer à la lutte contre la torture, à favoriser la promotion de la parité et du genre, à contribuer à la réinsertion des enfants affectés par les conflits armés, à promouvoir l'accès à la santé (accès aux médicaments et à l'eau potable), à combattre la pauvreté, moteur de la migration économique, à améliorer les capacités de formation et de recherche pour réaliser le droit à l'éducation.

Cette initiative est une première, et c'est sans doute ce qui explique qu'il ait fallu plus de trois mois pour la concrétiser : la circulaire n'a été diffusée qu'en novembre 2006, soit après le lancement de la phase de programmation des activités par les postes (*cf. infra*), ce qui a malheureusement limité son impact. Mais elle a été renouvelée et enrichie l'année suivante, puisqu'un nouveau télégramme d'instruction générale devant présider à l'action des postes a été diffusé. De nouveau, les postes sont invités à prévoir des actions de coopération promouvant les droits de l'homme sous tous les aspects – civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. Il leur est en outre demandé de faire un bilan des projets mis en place l'année précédente. Une dynamique est donc lancée, qui traduit un effort de développement stratégique pour renforcer le lien entre les déclarations officielles et la pratique diplomatique.

Pour autant, cette initiative reste limitée. D'abord, son champ se limite à la politique de coopération. Ensuite, il s'agit d'une simple circulaire, sans caractère public.

113 *Idem.*

La conférence annuelle du réseau des ambassadeurs

Pour la première fois en 2007, la conférence annuelle du réseau des ambassadeurs prévoyait une table ronde portant sur « *la promotion de la démocratie et des droits de l'homme* ». Après deux exposés sur le sujet, la secrétaire d'État aux Affaires étrangères et aux droits de l'homme, M^{me} Rama Yade, est intervenue pour rappeler les priorités qu'elle entendait défendre et une brève discussion a suivi. Là encore, il s'agit d'une première, qui reflète peut-être une volonté de renforcer la réflexion et l'action des postes sur ce sujet.

En somme, des initiatives importantes ont été engagées en France récemment. Si la France ne s'est pas encore dotée d'une doctrine permettant de traduire les déclarations de principes en termes stratégiques, opérationnels et durables, ces initiatives pourraient en devenir des éléments fondateurs.

Vers une doctrine de la politique étrangère française sur les droits de l'homme

La politique volontariste que la France entend poursuivre sur les droits de l'homme, placés au rang de « *deuxième grand objectif de la politique étrangère* », pourra-t-elle s'appuyer sur ces seules initiatives et des déclarations de principes ?

La diversité d'objectifs, le nombre des administrations impliquées sur les droits de l'homme (affaires étrangères, justice, défense...) ajoutée à celle du nombre des enceintes dans lesquels la diplomatie opère – ONU, UE, G8, OCDE, OMC, ASEAN, OIF, pour n'en citer que quelques-unes – implique la mise en œuvre d'une diplomatie à plusieurs pôles. Pour certains États, elle implique aussi une coordination constante, comme dans le cas des 27 pays membres de l'Union européenne dont de nombreux volets de la politique étrangère sont mis en œuvre de façon coordonnée dans le cadre de la PESC. Dans ces conditions, les conflits d'objectifs sont inévitables : ils reflètent l'expression d'opposition d'intérêts et du pluralisme qui existent dans la société et des formes d'action contradictoires engagées par différentes entités au sein même de l'État. L'administration n'est pas un bloc monolithique et, selon les services, l'accent n'est pas mis sur les mêmes priorités. Mais, s'il est impossible de définir une politique étrangère entièrement exempte de conflit, il est néanmoins essentiel d'identifier les outils permettant de limiter la concurrence entre les différents acteurs afin de renforcer la cohérence d'ensemble de la politique étrangère. L'enjeu est réel : l'incohérence porte atteinte à la crédibilité de l'action extérieure de la France.

Ce constat renforce la nécessité d'une stratégie intégrée, qui serait le fruit d'un arbitrage entre les différentes autorités et mise en œuvre par les plus hautes autorités de l'État. Elle aurait pour objectif de renforcer la cohérence et la visibilité de l'action extérieure de la France. Instrument de cohérence, elle permettrait non seulement de maintenir un cap en réduisant la place laissée à la personnalité des responsables diplomatiques, mais aussi de renforcer l'articulation des actions engagées par les directions ministérielles concernées. Document public, elle serait aussi un instrument de communication et de visibilité de la France sur la scène internationale. Sa réalisation semble particulièrement opportune,

alors que la France s'apprête à prendre la présidence de l'Union européenne au second semestre 2008. Elle permettrait d'enrichir le programme de la présidence française sur un thème fondateur de son identité au sein de la communauté des États.

La justification d'une doctrine française sur les droits de l'homme n'est d'ailleurs pas nouvelle. Elle est défendue tant par des chercheurs indépendants¹¹⁴ que, par le président M. Nicolas Sarkozy qui proposait, lors de sa campagne électorale : « *Je veux tenter une approche plus doctrinale des affaires internationales. La doctrine ne doit pas empêcher le pragmatisme dans la conduite des affaires. Nos diplomates, qui, chaque jour, parfois au péril de leur vie, comme aujourd'hui à Bagdad ou à Beyrouth, défendent les positions et les intérêts français avec un savoir-faire et un talent qui font honneur à la République, ne peuvent tenir leur rang en l'absence de clarté politique et de vision stratégique. Bref en l'absence d'une doctrine* ¹¹⁵ ! »

La publication d'une telle stratégie sera d'autant mieux reçue par les partenaires de la France qu'elle mettra en exergue l'interdépendance entre la politique étrangère et la politique nationale française sur les droits de l'homme : un État n'est crédible dans sa politique étrangère que s'il s'impose à lui-même à l'intérieur de ses frontières ce qu'il dit attendre de ses partenaires sur la scène internationale. D'autant plus que la France va présider l'Union européenne au second semestre 2008, ce qui crée une exigence d'exemplarité supplémentaire. Il serait donc utile que, parallèlement à la publication d'une doctrine française de la politique étrangère dans le domaine des droits de l'homme, la France puisse faire état d'une reconnaissance de ses propres efforts mais aussi de ses lacunes sur les droits de l'homme.

Afin de favoriser la transparence du processus, il serait important que la définition d'une telle stratégie passe par une audition devant les commissions des affaires étrangères de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Quelle devrait être cette doctrine ? Sur la forme, d'abord, il ne s'agirait pas de fixer un cadre rigide à la diplomatie, parce qu'elle n'est évidemment pas une science exacte et qu'elle doit pouvoir s'adapter aux circonstances. Il ne s'agirait pas non plus de prononcer un nouveau discours, mais plutôt de donner une orientation opérationnelle à un engagement sans cesse réaffirmé. L'approche poursuivie pourrait être celle d'un cadre de référence, mettant l'accent sur des priorités géographiques et thématiques en incorporant les orientations qui ont déjà été adoptées par l'Union européenne (sur les défenseurs des droits de l'homme, la torture, la peine de mort et les enfants), ainsi que les circulaires diffusées aux postes sur le sujet en 2006 et en 2007. Il pourrait être assorti de lignes directrices à l'intention des postes diplomatiques, leur indiquant clairement les procédures à suivre en réponse aux violations des droits de l'homme, afin de les aider à réagir à des situations concrètes tout en les préservant contre les pressions des autorités du pays.

Quant au contenu, il permettrait de valoriser la conception française et européenne de la démocratie et des droits de l'homme dans un contexte international où l'influence

114 Cf. rapport de M. J.-F. Bayart sur *Le dispositif français en matière de promotion de la démocratie et des droits de l'homme*, 2002.

115 Discours de M. Nicolas Sarkozy, conférence de presse sur la politique internationale, 28 février 2007, Paris-Méridien Montparnasse.

américaine et du discours sur la promotion de la démocratie expose les États occidentaux à la critique du double langage. Les notions de « *droits de l'homme* » et de « *démocratie* » sont souvent associées, et se retrouvent dans nombre de textes de référence dans le triptyque « *droits de l'homme, démocratie, État de droit* ». Ces deux notions restent pourtant bien distinctes : les droits de l'homme sont codifiés dans des instruments juridiques rédigés et acceptés par les États, ce qui en fait un cadre normatif clairement défini, une sorte de langage commun de l'humanité et rend légitime l'« *ingérence immatérielle* » qu'incarnent les organes de contrôle internationaux ou les ONG par leurs dénonciations et leurs recommandations. Ils sont aussi une notion plus vaste, puisqu'ils recouvrent les droits civils et politiques, mais aussi économiques, sociaux et culturels.

La notion de démocratie, au contraire, est plus difficile à cerner parce qu'elle renvoie à un processus. Face à des pays qui, comme les États-Unis, mettent l'accent sur la promotion de la démocratie à travers le monde en privilégiant son aspect formel, c'est-à-dire le déroulement d'élections libres, la France défend une position centrée sur le respect des droits de l'homme. Elle est clairement expliquée dans une note publiée par la mission permanente de la France auprès des Nations unies à New York : « *Le respect des droits de l'homme, tel qu'il s'inscrit dans les conventions internationales dont les Nations unies sont garantes, constitue pour la France la condition sine qua non de toute société démocratique. Car nous entendons par "démocratie", un régime dans lequel l'État est au service du citoyen et dispose d'un pouvoir qui est borné par le respect des libertés fondamentales des individus, et la primauté du droit. Sans cette culture des droits de l'homme, dont on doit favoriser l'enracinement partout, l'expression démocratique – notamment lors d'élections – court le risque d'être biaisée et devenir une simple façade*¹¹⁶. »

Ces distinctions conceptuelles ne se traduisent pas toujours clairement dans la pratique. Par exemple, la dimension économique, sociale et culturelle des droits de l'homme n'est, en fait, pas particulièrement promue par la France, ni par l'Union européenne : les rapports annuels de l'Union sur les droits de l'homme montrent bien que la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) intègre davantage les droits civils et politiques, et très peu les droits économiques, sociaux et culturels. La distinction n'est pas évidente non plus en ce qui concerne la promotion de la tenue d'élections libres : la France et l'Union européenne les soutiennent aux côtés des États-Unis, avec d'ailleurs des résultats variables qui les exposent aux critiques pour leurs positionnements ambigus. De leur côté, les États-Unis, tout comme l'Union européenne, développent des initiatives de soutien à l'État de droit et aux droits de l'homme¹¹⁷. Il serait donc faux de dire que la défense des droits de l'homme serait l'apanage des Européens tandis que les États-Unis œuvreraient exclusivement à la promotion de la démocratie. Il reste que l'engagement américain pour la défense des libertés individuelles et la démocratie dans le monde s'inscrit dans une politique étrangère à forte tendance unilatéraliste, par conséquent dissociable de la ratification ou de la mise en œuvre des instruments internationaux de protection des droits de l'homme et de la participation aux instances multilatérales chargées d'en promouvoir l'application. Il

116 Position française exprimée par le représentant permanent de la France auprès des Nations unies à New York lors de la première réunion du Conseil consultatif du Fonds des Nations unies sur la démocratie le 6 mars, voir http://www.franceonu.org/article.php3?id_article=755

117 Par exemple, les États-Unis ont joué un rôle moteur dans le développement des composantes droits de l'homme des opérations de maintien de la paix, ou encore dans l'élargissement du chapitre VII de la Charte des Nations unies à travers la notion de menace à la paix et la sécurité internationales, qui intègre désormais la sécurité individuelle.

s'appuie sur des initiatives qui, à l'instar de la Communauté des démocraties, sont parfois présentées comme une menace d'alternative à la diplomatie multilatérale qu'incarnent les Nations unies¹¹⁸.

Une doctrine française sur les droits de l'homme permettrait de réaffirmer ce positionnement français et européen en faveur d'une politique des droits de l'homme mettant l'accent sur l'universalité des droits, plutôt que pour une démocratisation axée sur le changement de régime.

Recommandations

Certains pays ont traduit leur engagement de principe en faveur d'une politique étrangère intégrant les droits de l'homme par l'adoption d'une doctrine, ou d'une stratégie précisant les lignes d'action qu'implique cet engagement. La CNCDH relève que, contrairement à celle de nombre de ses partenaires – notamment européens – la politique étrangère de la France dans le domaine des droits de l'homme ne s'inscrit pas dans un cadre de référence concerté et publié. En conséquence, l'impulsion donnée par les autorités françaises reste imprécise, de sorte que la pratique diplomatique dépend davantage de la perception des postes diplomatiques que d'une stratégie française sur le sujet. La création, en 2000, de la fonction d'ambassadeur pour les droits de l'homme a certes permis quelques progrès appréciables, mais n'a pas suffi à pallier l'absence de réel engagement politique.

33. La CNCDH recommande que la politique volontariste que la France entend poursuivre sur les droits de l'homme, placés par le président de la République au rang de « deuxième grand objectif de la politique étrangère » s'appuie sur des axes stratégiques qui devraient être incorporés dans son plan national, parmi lesquels :

- a) renforcer la cohérence de l'action : cette stratégie d'ensemble devrait viser à mettre en cohérence les actions entreprises par les différents acteurs publics et privés;
- b) passer du déclaratoire à l'opérationnel : en précisant des priorités thématiques et géographiques, elle donnerait une orientation opérationnelle à l'engagement réaffirmé de faire des droits de l'homme l'une des composantes essentielles de la politique étrangère de la France, tout en permettant l'adaptation de la diplomatie aux circonstances;
- c) valoriser la spécificité française et européenne : elle permettrait de réaffirmer le positionnement français et européen en faveur d'une politique des droits de l'homme en mettant l'accent sur leur universalité;

118 Fondée en 2000, la Communauté des démocraties est une coalition de plus de 100 pays rassemblés autour de l'objectif commun d'un renforcement des établissements et des valeurs démocratiques aux niveaux nationaux, régionaux, et globaux, comme l'énonce la déclaration fondatrice de Varsovie. D'autres réunions ont suivi, à Séoul (Corée du Nord) en novembre 2002, à Santiago (Chili) en avril 2005, puis à Bamako (Mali) en 2007. L'établissement d'un Fonds des Nations unies pour la démocratie figure parmi les mesures prises lors du Sommet mondial des Nations unies de 2005 pour renforcer les institutions démocratiques. D'abord réticente à rejoindre cette initiative liée au discours américain, de peur que, en mettant en avant l'idéal démocratique, elle n'affaiblisse le droit international des droits de l'homme, la France a finalement apporté son soutien à cette initiative désormais incontournable. Le Fonds, qui met en œuvre une centaine de projets, est en effet le seul organe multilatéral explicitement en charge de la promotion de la démocratie.

d) renforcer la visibilité de la politique étrangère de la France dans le domaine des droits de l'homme.

34. La CNCDH recommande que ce volet du plan national d'action, qui devra être élaboré en concertation avec les diverses parties concernées, prenne notamment en compte :

a) les communications de la Commission européenne et les orientations adoptées par le Conseil de l'Union européenne : orientations sur la peine de mort (1998) ; orientations sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (2001) ; orientations sur les enfants face aux conflits armés (2003) ; orientations sur les défenseurs des droits de l'homme (2004) ;

b) les initiatives récemment engagées en France, qui sont encore limitées au domaine de la coopération et devraient être prolongées à l'ensemble des relations bilatérales. Il s'agit, en particulier, de l'adoption d'une « *stratégie gouvernance* » démocratique de la coopération française (2006), qui promeut l'intégration des droits de l'homme dans tous les programmes de coopération française.

35. La CNCDH recommande la définition de lignes directrices spécifiques à l'intention des postes diplomatiques, indiquant les démarches à entreprendre face à des situations de violation des droits de l'homme, et notamment de la liberté de conscience, de la liberté d'association et de la liberté syndicale, de la liberté d'expression et de la liberté d'information. Une attention particulière doit être attachée à l'indépendance de la justice et au bon fonctionnement des garanties judiciaires.

36. La CNCDH recommande que les engagements pris par les autorités françaises sur la place des droits de l'homme dans la politique étrangère se traduisent de façon précise dans le programme qui sera présenté par le gouvernement pour la présidence française de l'Union européenne. Elle recommande que ce programme intègre les droits de l'homme à tous les volets de la politique étrangère de l'Union européenne, conformément aux objectifs poursuivis par l'Union européenne.

Les instruments de la diplomatie bilatérale

Les acteurs de la diplomatie bilatérale disposent de plusieurs outils pour intégrer les droits de l'homme au sein de leurs domaines d'action, tels que : la diplomatie de haut niveau, les diverses activités des ambassades, les dialogues politiques engagés avec des États tiers, le soutien financier aux acteurs impliqués dans la défense des droits de l'homme dans les États tiers. Les rapports d'activités rendant compte de certaines de ces actions constituent aussi un outil important pour leur donner une certaine visibilité.

Les instruments nationaux

La diplomatie de haut niveau

Les visites officielles, rencontres bilatérales, ou sommets, donnent aux chefs d'États ou aux ministres une occasion de parler de la situation générale des droits de l'homme, de soulever des cas individuels, ou encore de manifester une forme de soutien à la société civile du pays, bien que ce ne soit pas l'objet principal de la rencontre. Ces rencontres se tiennent aussi régulièrement au nom de la présidence de l'Union européenne, conformément à l'objectif de l'UE d'intégrer les questions de droits de l'homme aux diverses dimensions de la PESD.

La situation des droits de l'homme est le plus souvent abordée avec la plus grande discrétion, et le compte rendu public de la rencontre ne reflète pas toujours son contenu. À l'occasion d'une rencontre avec Leonid Brejnev à Moscou, après avoir déposé une gerbe sur le tombeau de Lénine, Valéry Giscard D'Estaing avait remis une liste de cas individuels de violations des droits de l'homme aux autorités russes¹¹⁹. Dans un tout autre contexte, en juillet 2007, le président Sarkozy a publiquement félicité le président Ben Ali sur les progrès de la démocratie en Tunisie, et discrètement obtenu la libération de Me Abbou, arbitrairement détenu depuis deux années. L'attitude souvent frileuse des autorités pour aborder la situation des droits de l'homme sous un angle général est-elle la condition de leur efficacité pour défendre des cas individuels ? La raison invoquée est le risque de compromettre les négociations sur le sujet qui est au cœur de la rencontre. Il existe pourtant, dans la pratique récente, des contre-exemples qui montrent qu'une attitude publique ferme sur les droits de l'homme n'est pas nécessairement dommageable à la défense des autres intérêts. C'est ce que montre l'initiative de la chancelière allemande, M^{me} Angela Merkel, en Russie, juste après son élection : elle y a évoqué la situation des droits de l'homme et tenu une réception à l'ambassade d'Allemagne à Moscou, à laquelle ont été invités des députés de la Douma et des représentants de la sphère économique russe, mais aussi des journalistes, des *leaders* de l'opposition, des artistes et des représentants de groupes militant pour les droits de l'homme (notamment Memorial et le Comité des mères des soldats). C'était la première fois qu'un chef de gouvernement européen se réunissait avec des défenseurs des droits de l'homme russes. Depuis, le ministre des Affaires étrangères français a suivi la même initiative, également en Russie.

L'activité des ambassades

Le fait de disposer d'un vaste réseau diplomatique constitue un atout essentiel à la mise en œuvre d'une politique bilatérale, y compris dans le domaine de droits de l'homme. Alors que certains États – comme la Finlande ou le Luxembourg, qui ont peu de postes – peuvent voir leurs actions entravées sur ce plan, la France est le deuxième réseau mondial derrière celui des États-Unis, avec 158 ambassades en 2007. C'est un réseau essentiel pour recueillir l'information nécessaire à l'élaboration de la politique extérieure, transmettre les impulsions politiques, développer l'influence de la France, défendre ses intérêts et assurer la coordination

119 Audition de M. Jean François-Poncet, ancien ministre des Affaires étrangères, sénateur du Lot-et-Garonne.

des différents services concourant à la mise en œuvre de l'action extérieure de la France, dans tous les domaines qui la concernent, y compris les droits de l'homme.

Au niveau européen, la conduite de la PESC sur le terrain est coordonnée par la présidence en exercice de l'Union européenne. Dans les pays où la présidence n'a pas de poste, la France joue le rôle de présidence locale : c'était le cas par exemple sous la présidence portugaise en 2007, où la France joue ce rôle en République centrafricaine, à Djibouti, en Guinée équatoriale, ou encore au Panama.

La programmation

Chaque année, à partir du mois d'octobre, les postes définissent leur programmation pour l'année suivante et la soumettent au ministère des Affaires étrangères. Pour la deuxième année consécutive en 2007, le ministère leur a adressé un télégramme destiné à mieux orienter l'action en matière de droits de l'homme. Ce document leur rappelle que le respect des droits de l'homme doit être l'un des principes inspirant les actions culturelles et de coopération. De façon très concrète, les postes sont invités à prévoir des actions de coopération promouvant les droits de l'homme. Le ministère vérifie que cette invitation est suivie d'effet et adresse des rappels aux postes qui ne l'auraient pas prise en compte. Mais il ne peut le faire de façon systématique, ses moyens pour le faire étant dérisoires : une seule personne est chargée de vérifier la programmation de tous les postes diplomatiques, ce qui est bien sûr insuffisant pour le faire de façon systématique. Malgré tout, d'après les informations recueillies, il semble que cette démarche ait donné lieu à une augmentation des initiatives des postes sur les droits de l'homme.

Le ministère a également demandé aux postes de faire un bilan des projets mis en place l'année précédente. Cette initiative pourrait préfigurer la mise en place d'un système de suivi de l'activité des postes dans le domaine des droits de l'homme, inexistant en l'état.

L'information sur les droits de l'homme

Les postes diplomatiques ont un rôle d'information à remplir sur la situation du pays dont ils sont un observateur privilégié. Sur la question des droits de l'homme, ils sont mieux à même de remplir ce rôle si les diplomates en poste ont reçu une formation sur les droits de l'homme afin de pouvoir identifier les acteurs locaux et de recenser les informations pertinentes. Pour ce qui concerne la France, ce n'est pas le cas pour l'instant (*cf. infra*). Depuis trois ans, le site internet du ministère des Affaires étrangères s'est enrichi de pages sur les droits de l'homme. Mais cette évolution ne concerne pas encore les sites des postes diplomatiques. Il serait utile qu'ils contiennent systématiquement une rubrique sur les droits de l'homme.

Les démarches et les déclarations

Les démarches concernant les droits de l'homme effectuées auprès des autorités des pays tiers et les déclarations à la presse sont des instruments importants de la politique étrangère de l'Union européenne. Les démarches, effectuées par la troïka ou par la présidence, sont en général confidentielles, mais le Conseil de l'Union européenne donne la liste des pays concernés dans son rapport annuel sur les droits de l'homme. Il s'agit d'un outil important pour maintenir un dialogue, en particulier dans les contextes les plus difficiles – soit en raison d'enjeux économiques essentiels, soit parce que les autorités du pays concerné sont fermées sur les questions liées aux droits de l'homme.

À côté de cette *quiet diplomacy*, la France, mais aussi l'Union européenne font des déclarations publiques tant pour faire état de leurs préoccupations que pour souligner des progrès. Sur ce point, la pratique récente illustre une réticence parfois injustifiée à réagir publiquement de la part des autorités françaises. Par exemple, en 2007 l'emprisonnement arbitraire de M. Kamal Abbas, membre du syndicat égyptien CWUTS, qui a reçu le Prix des droits de l'homme de la République française en 1999, n'a pas suscité de déclaration publique de la part des autorités françaises, même si des démarches confidentielles ont eu lieu, à la demande de la CNCDH.

Le soutien aux acteurs locaux

Des pistes concrètes pour soutenir les acteurs locaux impliqués dans la défense des droits de l'homme sont proposées aux États et à leurs ambassades dans les pays concernés dans les orientations de l'Union européenne sur les défenseurs des droits de l'homme. Il peut s'agir, par exemple, d'observer des procès de défenseurs des droits de l'homme, de visiter des lieux de détention, de délivrer des visas d'urgence, de développer des programmes de soutien financier, d'être présent lors de réunions difficiles, d'ouvrir l'ambassade aux associations de défense des droits de l'homme aux fins d'information, de consultation mais aussi de protection, ou encore de les inviter aux célébrations des fêtes nationales. Mais chaque pays est susceptible de développer des actions propres. En France, par exemple, les efforts d'individus engagés pour la défense des droits de l'homme dans d'autres pays sont reconnus et récompensés par la remise chaque année du Prix des droits de l'homme de la République française – Liberté-Égalité-Fraternité, ou remise de la Légion d'honneur à des défenseurs des droits de l'homme. D'autre part, un programme d'« *invitation de personnalités* » est mis en œuvre par le Centre d'analyse et de prévision, qui permet de désenclaver des défenseurs des droits de l'homme en difficulté dans leur pays.

Les orientations de l'Union européenne recommandent de développer des stratégies locales d'application, ce qui a été fait dans plusieurs pays. En Thaïlande, par exemple, sous présidence allemande, une stratégie locale a été présentée aux ONG en 2007. Elle prévoit un dialogue régulier et institutionnalisé avec les défenseurs des droits de l'homme, la création d'un groupe de travail permanent avec des conseillers d'ambassades de divers pays, le développement des champs de coopération avec l'institution nationale de défense des droits de l'homme, et le suivi des situations individuelles, public ou discret, la publicité pouvant dans certains cas nuire aux défenseurs des droits de l'homme. Par contraste, en République démocratique du Congo, où pourtant les défenseurs des droits de l'homme travaillent dans des conditions particulièrement difficiles, il n'y a pas de stratégie locale d'application de ces orientations.

Si l'action coordonnée de l'Union européenne, par l'intermédiaire de sa présidence, lui donne un poids particulier, elle ne doit pas systématiquement exonérer ses États membres d'agir de leur propre chef, lorsque c'est opportun. Or, dans le cas de la France, et singulièrement vis-à-vis des pays de sa zone d'influence, le choix est souvent fait de s'abriter derrière l'action de l'Union européenne. Sur certains sujets pourtant, la France aurait eu une légitimité incontestable à prendre position. Le thème des disparitions forcées illustre de façon symptomatique cette dichotomie entre l'engagement de la France pour le développement des normes et sa politique sur le terrain. D'un côté, aux Nations unies la France a joué un rôle majeur dans l'adoption de la Convention sur les disparitions forcées, le 6 février 2007

(cf. *supra* l'encadré sur ce point). Mais sur le terrain, paradoxalement, elle est restée à l'arrière-plan par rapport à d'autres États membres de l'Union européenne. Ainsi en Algérie, la France n'a pas pris position lors de l'annulation, par les autorités algériennes, du séminaire sur le même sujet ; le fait que cette annulation soit intervenue le 7 février 2007, c'est-à-dire le lendemain de la signature de la convention sur les disparitions forcées à Paris, rendait d'ailleurs ce décalage d'autant plus frappant. Que s'est-il passé à Alger ? Invitées à assister au séminaire par les représentants des familles de victimes qui l'organisaient, plusieurs ambassades étaient représentées. Sur place, elles ont constaté l'interdiction du séminaire et ont manifesté par leur présence, leur mobilisation sur la question des disparitions forcées en Algérie. Elles étaient représentées soit par leur ambassadeur – cinq étaient présents – soit par leur chargé des droits de l'homme ou un autre membre. Pour sa part, la France n'était « représentée » que par un stagiaire de l'ambassade.

Par ailleurs, il ressort des informations réunies pour cette étude que certains postes français ne reçoivent que très rarement les défenseurs des droits de l'homme. Dans certaines ambassades, en particulier sur le continent africain, les principales associations de défense des droits de l'homme ne sont invitées qu'épisodiquement alors que des ambassades d'autres pays européens entretiennent avec elles un dialogue régulier. Certains postes font aussi le choix d'entretenir des relations discrètes avec les défenseurs des droits de l'homme ; c'est le cas avec la Ligue tunisienne des droits de l'homme : alors que certaines ambassades (Allemagne, Grande-Bretagne, États-Unis), envoient régulièrement des collaborateurs au siège de la ligue, la France n'assiste pas aux réunions publiques ou aux conférences de presse qui y sont données. Elle entretient un dialogue avec les responsables de la ligue, mais dans un cadre discret ou informel. Le seul argument avancé par les autorités françaises pour expliquer cette réserve est la sensibilité des autorités tunisiennes sur le sujet. S'il est exact que les droits de l'homme sont un sujet sensible, et ce pour tous les États, on voit mal comment cela peut justifier cette spécificité française, ni comment les autres intérêts de la France pourraient être sérieusement mis en péril si elle exprimait plus ouvertement son soutien à la société civile indépendante. D'autant plus que ce type de contact n'est pas seulement utile pour protéger et soutenir les défenseurs des droits de l'homme : il sert aussi l'intérêt de la France, qui est susceptible de retirer de nombreux bénéfices d'un renforcement de ses relations avec la société civile, quel que soit le pays, à court terme et à long terme. À court terme, ils sont une source d'information essentielle sur la situation des droits de l'homme sur le terrain, y compris par exemple dans des régions où l'ambassade ne peut se rendre. À plus long terme, avoir un rapport suivi avec la société civile permet de renforcer l'influence française dans le pays et de miser sur l'avenir en nouant une relation de confiance avec ceux qui feront peut-être partie de l'élite du pays demain. Or le soutien qu'on leur apporte aujourd'hui peut avoir, demain, des retombées payantes, tant au plan politique, que commercial.

Recommandations

Les acteurs de la diplomatie bilatérale disposent de plusieurs outils pour intégrer les droits de l'homme au sein de leurs domaines d'action, tels que : la diplomatie de haut niveau, les diverses activités des ambassades, les dialogues politiques engagés avec des États tiers, le soutien financier aux acteurs impliqués dans la défense des droits de l'homme dans les États tiers. À travers son vaste réseau diplomatique – le deuxième réseau mondial derrière celui des États-Unis, avec 158 ambassades en 2007 – la France dispose d'un atout considérable pour développer son influence et celle de l'Union européenne, y compris dans le domaine de droits de l'homme.

37. La CNCDH recommande que les droits de l'homme figurent de façon systématique à l'agenda des visites officielles, y compris à travers l'organisation de rencontres entre les officiels français et la société civile locale.

38. Elle recommande que, avant chaque visite officielle, les ONG soient invitées à faire part à la présidence de la République et/ou au ministère des Affaires étrangères et européennes de leurs informations sur la situation des droits de l'homme dans les pays concernés et que, en retour, elles soient informées des résultats des démarches sur les droits de l'homme entreprises.

39. La CNCDH recommande que la place de la question des droits de l'homme soit clarifiée dans les instructions données aux ambassadeurs, en particulier à propos des thèmes, comme le soutien aux défenseurs des droits de l'homme ou les disparitions forcées, sur lesquels la France s'investit au plan multilatéral.

40. Elle suggère également que des outils de formation et d'information du personnel diplomatique soient mis en place de manière systématique sur la question des droits de l'homme.

41. Elle recommande que les sites internet des ambassades contiennent systématiquement une rubrique consacrée aux droits de l'homme et des liens avec les sites des organisations internationales compétentes, en complément des pages développées depuis trois ans sur le site France diplomatie.

42. La CNCDH considère que le suivi des cas individuels de violations des droits de l'homme représente un aspect efficace de la diplomatie bilatérale et recommande qu'il soit affiché comme un choix stratégique dans le cadre de référence dont elle recommande l'adoption.

43. Elle souligne l'importance prise par le Prix des droits de l'homme de la République française, grâce au concours des différents postes diplomatiques, pour soutenir et encourager les initiatives des ONG des droits de l'homme sur le terrain. Elle recommande que les violations des droits de l'homme dirigées contre des défenseurs des droits de l'homme qui ont reçu le Prix des droits de l'homme de la République française fassent systématiquement l'objet d'une déclaration publique.

44. La CNCDH constate que les relations des ambassades avec la société civile et les défenseurs des droits de l'homme varient selon les pays. Elle recommande que chaque ambassade engage un dialogue régulier et institutionnalisé avec les défenseurs des droits de l'homme, conformément aux orientations de l'Union européenne sur les défenseurs des droits de l'homme. Elle apprécie le programme des « *Personnalités d'avenir* » du CAP du ministère des Affaires étrangères et européennes et se félicite que des responsables d'ONG et des défenseurs des droits de l'homme soient inclus dans ce programme.

Les instruments européens

Les orientations de l'Union européenne

Sur certains thèmes clés, l'Union européenne a adopté des orientations destinées à orienter et à encadrer l'action de ses États membres. Ceux-ci sont tenus de les diffuser au sein de leurs administrations, et tout particulièrement à leurs postes diplomatiques, afin qu'elles soient réellement prises en compte dans la mise en œuvre de leur politique étrangère. Or les évaluations qui ont été réalisées sur la prise en compte de ces orientations montrent qu'elles sont souvent méconnues des postes, qui ne s'y réfèrent pas suffisamment pour renforcer leur action dans le domaine des droits de l'homme. Concernant les orientations sur les défenseurs des droits de l'homme, dont la mise en œuvre a été évaluée en 2006, « *seuls quelques États membres ont adressé à leurs missions des directives opérationnelles pour donner suite à [leur] adoption [...], et rares sont celles d'entre elles qui ont reçu une formation spécifique*¹²⁰ ». Dans ces orientations, le Conseil adresse des recommandations précises aux États membres. Par exemple, sur les défenseurs des droits de l'homme, il recommande notamment : la désignation d'un point de contact sur les défenseurs des droits de l'homme dans les services traitant des droits de l'homme dans les capitales, la formation du personnel des ambassades, y compris le personnel consulaire, la diffusion des orientations. Le Conseil adresse aussi des recommandations spécifiques à la présidence en exercice de l'UE, telles que la mise au point des stratégies communes en associant, au besoin, les autorités nationales, ou la mise en place au niveau local, des groupes de travail informels sur les droits de l'homme se réunissant régulièrement¹²¹. De telles recommandations pourront être utiles à la France, non seulement pour la présidence française de l'UE, mais aussi parce que la France est présente dans des pays où l'Union européenne n'a pas de mission locale.

Recommandations

Les orientations adoptées par l'Union européenne sur les droits de l'homme sont des textes de référence pour chacun des 27 États membres de l'Union. Pour sa part, la France a diffusé en janvier 2006 une circulaire aux postes à propos des orientations sur les défenseurs des droits de l'homme, ainsi que sur la peine de mort en septembre 2006, mais elle ne l'a pas encore fait pour les orientations sur la torture et sur les enfants dans les conflits armés.

45. La CNCDH salue le développement des stratégies locales d'application des orientations de l'Union européenne sur les droits de l'homme et recommande au gouvernement de s'impliquer plus activement dans cette voie, en particulier dans les pays où, en l'absence de représentation locale de la présidence en exercice de l'Union européenne, ce rôle incombe à la France.

120 *Première évaluation de la mise en œuvre des orientations concernant les défenseurs des droits de l'homme*, Conseil de l'Union européenne, doc. 1011/06 (2006), annexe II, p. 8.

121 Pour la liste complète de ces recommandations, voir l'évaluation précitée pp. 9-18.

46. En vue de la présidence française de l'Union européenne en 2008, la CNCDH recommande la préparation d'un document d'orientation sur la mise en œuvre de la politique étrangère de l'Union européenne en matière de droits de l'homme, y compris les orientations de l'Union européenne. Elle constate que deux des quatre orientations de l'Union européenne n'ont pas encore fait l'objet d'une circulaire auprès des postes (orientations sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et orientations sur les enfants face aux conflits armés) et recommande que cette lacune soit comblée rapidement.

Les dialogues politiques avec les États tiers sur les droits de l'homme

Le nombre d'États entretenant un dialogue sur les droits de l'homme avec l'Union européenne a considérablement augmenté, au point que ces dialogues sont devenus un outil essentiel de la PESC. Certains États membre de l'Union européenne entretiennent aussi leur propre dialogue institutionnel bilatéral, y compris avec des États qui ont par ailleurs un dialogue avec l'Union. Ainsi, l'Allemagne, la Hongrie, le Royaume-Uni, la Suède, l'Australie, le Canada, les États-Unis, la Norvège et la Suisse dialoguent avec la Chine, tout en se coordonnant lors de rencontres périodiques (appelées le processus de Berne).

La France a fait le choix de ne pas s'engager dans ce type de dialogue critique, au motif qu'elle y participe à travers les dialogues de l'Union européenne. L'institutionnalisation de dialogues sur les droits de l'homme avec certains de ces partenaires permettrait pourtant sans doute de renforcer la composante droits de l'homme des relations bilatérales et de lui donner une continuité. Le groupe « *droits de l'homme* » du Conseil de l'Union européenne (COHOM, cf. *infra*) en propose la typologie suivante¹²². Il en ressort un foisonnement de dialogue qui met parfois à mal la lisibilité de l'action diplomatique, tant les modalités de ces dialogues changent selon les pays concernés.

Les dialogues structurés

Il s'agit du dialogue engagé entre l'UE et la Chine depuis janvier 1996 et du dialogue entre l'UE et l'Iran, engagé en 2002 et gelé en 2004 (avec la Chine et l'Iran). L'un des aspects les plus intéressants des dialogues avec la Chine et l'Iran réside dans l'existence d'un volet académique, associant également – bien que de manière très restreinte – les sociétés civiles des parties au dialogue.

Les dialogues fondés sur des accords et les dialogues menés avec les pays candidats à l'adhésion à l'UE

Cette catégorie rassemble en réalité divers dialogues. On peut d'abord citer l'accord de Cotonou signé avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) en juin 2000, fondé sur le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques, l'État de droit et la bonne gestion des affaires publiques. Il organise un dialogue politique (article 8), portant

¹²² *Implementation of the EU Guidelines on Human Rights Dialogue*, groupe COHOM, doc. Séance n° 36/06 declassified, 06/09/2006, GSC/COM (voir annexe).

notamment sur les éléments essentiels de l'accord, à savoir : le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques, l'État de droit et la bonne gestion des affaires publiques.

Citons ensuite les dialogues s'inscrivant dans le contexte du Partenariat euro-méditerranéen lancé en 1995 avec l'adoption de la déclaration de Barcelone¹²³ et la signature d'accord d'association avec les pays de la rive sud. Même s'ils ne portent pas spécifiquement sur les droits de l'homme, ces accords comportent désormais systématiquement une clause conditionnant la mise en œuvre de l'accord au respect des droits de l'homme par les deux parties à l'accord. Lors de chaque conseil d'association réunissant les parties à l'accord – l'Union européenne et l'État tiers – une partie de la discussion est consacrée au respect de cette clause. Dans certains cas, la Commission a institué des comités ou sous-comités spécifiques sur les droits de l'homme. Leur mise en place se poursuit aujourd'hui dans le cadre de la politique européenne de voisinage (PEV) avec les pays de l'Est et la rive sud de la Méditerranée.

Il faut encore mentionner les accords contractés avec le Vietnam, le Laos et le Bangladesh, qui ont chacun prévu la mise en place d'un sous-comité sur les droits de l'homme.

Enfin, d'autres dialogues sont entrepris par l'UE au titre de sa politique dans le domaine de la justice et affaires intérieures (JAI) avec le Kazakhstan, le Kirghizistan, le Liban et la Moldavie. Depuis 2006, un dialogue entre l'UE et l'Ouzbékistan est également engagé. En 2007, l'Union européenne a décidé de systématiser les dialogues sur les droits de l'homme dans le cadre de sa stratégie sur l'Asie centrale, c'est-à-dire avec le Kazakhstan, le Kirghizistan, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ouzbékistan.

Il ressort de tous ces dialogues, menés tantôt par la Commission, tantôt par le Conseil et la présidence, tantôt par les deux ensemble, une variété de structures, de formats, de périodicité, de méthodes. Leurs agendas, objectifs et indicateurs, restent souvent flous. Dans la majorité des cas, le Parlement européen n'y est pas associé (sauf dans quelques cas – Chine, Ouzbékistan, Russie – où un *debriefing* du Parlement européen et de la société civile est prévu).

Les dialogues ad hoc

Il s'agit principalement des consultations qu'ont l'Union européenne et la Russie depuis novembre 2004, avant les sessions du Conseil des droits de l'homme. Le rôle de la société civile dans ce dialogue a été conquis au fur et à mesure des consultations¹²⁴. Quant au Parlement européen, il y est représenté par un fonctionnaire invité aux séances de comptes rendus (*debriefings*) organisés après chaque consultation. La Russie fait pression pour que ce dialogue soit consacré de façon égale à la situation des droits de l'homme en Europe, avec une insistance particulière sur le traitement des minorités russes dans les pays baltes.

Les dialogues avec les États partenaires

Il s'agit de réunions d'experts, en *troïka* avec les pays considérés comme partenaires, avec lesquels l'UE a une convergence de vue – États-Unis, Canada, Japon et Nouvelle-Zélande – afin de discuter des sujets d'intérêt commun.

123 Pour le texte de la déclaration de Barcelone, voir http://www.dellbn.cec.eu.int/fr/eu_and_med/barcelona.htm.

124 Sont organisées diverses réunions de *briefing* et de *debriefing* avec les ONG russes et internationales, un *briefing* avec les ONG russes organisé à Moscou par l'ambassade du pays qui exerce la présidence, ainsi qu'un *briefing* avec les ONG internationales à Bruxelles. Une réunion publique est organisée avec une délégation d'ONG russes la veille des consultations officielles. Des *debriefing* ont lieu à Moscou et Bruxelles après la tenue des consultations.

Adoptées le 13 décembre 2001 par le Conseil, les Lignes directrices de l'Union européenne en matière de dialogue sur les droits de l'homme proposent de systématiser l'approche européenne des dialogues sur les droits de l'homme et de réaliser des évaluations périodiques. Pourtant, en 2007, les divergences de méthodes et l'absence de transparence demeurent la règle, si bien qu'il est difficile de dresser un bilan de l'efficacité de cet outil devenu central dans la mise en œuvre de la PESC, d'autant que ces dialogues se déroulent de façon confidentielle. Certains pays – principalement la Chine et la Russie – dont la situation des droits de l'homme était périodiquement soulevée devant les Nations unies, ont en tout cas trouvé un certain avantage à accepter cet exercice, préférant une discussion à huis clos plutôt qu'un débat public au Conseil des droits de l'homme de l'ONU.

Car en général, le dialogue est venu se substituer aux initiatives onusiennes, et ce bien que les Lignes directrices affirment que « *l'existence d'un dialogue sur les droits de l'homme entre l'UE et un pays tiers n'empêchera pas l'introduction par l'UE d'une résolution sur la situation des droits de l'homme dans ce pays, ni le soutien de l'UE à une initiative d'un pays tiers* ». Les exemples de l'Iran, de la Chine et de la Russie montrent bien que la mise en place d'un dialogue sur les droits de l'homme est allée de pair avec l'arrêt de la pression exercée par l'Union européenne à l'ONU. L'Iran lie le gel du dialogue au soutien de l'Union européenne à la résolution présentée par le Canada à l'Assemblée générale des Nations unies sur la situation des droits de l'homme en Iran. Dès le début du dialogue avec la Chine, l'Union européenne a renoncé à parrainer une résolution à la Commission des droits de l'homme des Nations unies. Aucun État n'a pourtant admis un lien entre les deux éléments, à l'exception de Robin Cook (alors ministre des Affaires étrangères britannique), qui indiqua lors d'une audition parlementaire en 2000 que le soutien d'une résolution impliquerait la fin du dialogue. S'agissant de la Russie, l'ouverture des consultations a coïncidé avec la décision de l'Union européenne de ne pas présenter de résolution sur la situation des droits de l'homme en Tchétchénie lors de la 61^e session de la Commission des droits de l'homme en 2006. Aux yeux de plusieurs ONG, ces événements ont accrédité l'idée selon laquelle la poursuite d'un dialogue permettait d'éviter la dénonciation de situations graves. Mais, de l'avis d'autres parties prenantes, dans de nombreux cas, ces dialogues sont la seule méthode possible pour maintenir une discussion ouverte sur des questions de fond et, peu à peu, pour contribuer à faire évoluer la situation des droits de l'homme sur le terrain, bien que ces progrès soient difficiles à mesurer¹²⁵.

Face à la multiplication et à la diversité de ces dialogues, et pour répondre aux interrogations sur leur efficacité à contribuer à une amélioration de la situation des droits de l'homme, plusieurs initiatives pourraient être prises. Le rôle d'impulsion de la présidence de l'UE est ici déterminant. Il serait utile, en particulier, de définir une stratégie de coordination de l'ensemble des dialogues bilatéraux menés par l'UE, sur la base des « *lignes directrices en matière de dialogues droits de l'homme* » adoptées en 2001 par le Conseil. En l'état, le COHOM, qui ne se réunit qu'un jour et demi par mois, ne dispose pas de moyens suffisants pour assumer cette tâche. La tenue périodique d'un COHOM spécialisé sur les dialogues serait de nature à permettre cette coordination renforcée. Une autre initiative utile consisterait à engager une évaluation périodique de tous les dialogues, comme le recommandent les Lignes directrices.

125 Entretien avec M. Pierre Morel, représentant personnel pour l'Asie centrale du haut représentant pour la PESC.

Recommandations

L'Union européenne entretient périodiquement divers types de dialogues sur les droits de l'homme, avec de nombreux pays, de façon confidentielle. Ces dialogues sont devenus une composante très importante de la PESC. La France n'entretient pas de dialogue institutionnel sur les droits de l'homme avec ces partenaires.

47. Concernant les dialogues de l'Union européenne, la CNCDH recommande au gouvernement, dans la perspective de la présidence française, de définir une stratégie pour :

- a) systématiser l'approche européenne des dialogues sur les droits de l'homme, en la rendant conforme aux Lignes directrices de l'Union européenne en matière de dialogue sur les droits de l'homme ;
- b) renforcer les moyens du groupe « *droits de l'homme* » du Conseil de l'Union européenne (COHOM) pour qu'il puisse jouer un rôle de coordination de ces dialogues ;
- c) rendre les dialogues plus transparents en impliquant plus étroitement le Parlement européen et la société civile, en particulier dans les pays concernés ;
- d) évaluer systématiquement le dialogue, ses objectifs et ses résultats, en soulignant que l'existence d'un dialogue institutionnel sur les droits de l'homme ne saurait limiter la liberté de parole de l'Union européenne dans les enceintes multilatérales.

Les garanties de l'accès à l'asile

Au-delà de leur fonction représentative et de promotion des droits de l'homme, les postes diplomatiques jouent aussi un rôle important dans l'effectivité de l'accès au droit d'asile en France pour les personnes persécutées ou ayant de bonnes raisons de se croire à risque d'être persécutées pour des raisons liées à leur race, religion, nationalité, appartenance à un certain groupe social ou opinions politiques. Ce rôle se situe en amont de la demande d'asile, dans le cadre de la délivrance de visas. Il implique l'activité des officiers de liaison « *immigration* », et a donc un impact direct sur le respect des droits de l'homme par les postes diplomatiques français. La CNCDH ne revient pas là sur les obstacles placés dans le cadre de la procédure de demande d'asile en France auprès de l'OFPRA, mais renvoie à son étude de 2006 sur *Les conditions d'exercice du droit d'asile en France*¹²⁶, dont certaines constatations ont un lien direct avec les activités des postes diplomatiques. Elle recommande en particulier qu'une formation au droit d'asile soit systématiquement dispensée au personnel des postes diplomatiques ou consulaires français ainsi qu'aux officiers de liaison chargés du contrôle de l'immigration et aux agents de la police aux frontières.

Le visa accordé au titre de l'asile

Dans de rares cas, des représentations diplomatiques ou consulaires françaises délivrent un visa au titre de l'asile à une personne ayant besoin d'une protection internationale. Sur ce point, il faut rappeler la recommandation faite par la CNCDH dans son étude réalisée en

126 CNCDH, *Étude sur les conditions d'exercice du droit d'asile en France*, Anne Castagnos-Sen, La Documentation française, coll. « Les Études de la CNCDH ».

2006 sur *Les conditions d'exercice du droit d'asile en France* : « Sans faire obstacle au droit à solliciter l'asile "spontanément" dans un pays, même en l'absence de document, le développement de la délivrance de visas présentés au titre de l'asile pourrait diminuer le risque que le demandeur d'asile ait recours à des filières pour accéder au territoire européen. À cet égard, le ministère des Affaires étrangères et les postes diplomatiques ou consulaires devraient faire preuve d'une plus grande souplesse dans l'appréciation des demandes. » La CNCDH rappelle aussi la possibilité de délivrer un visa HCR, permettant de placer une personne sous protection internationale, en attendant qu'il soit ensuite statué sur sa demande d'asile dans le pays où il se rend.

Recommandations

Les postes diplomatiques jouent un rôle important dans la mise en œuvre de l'accès au droit d'asile en France pour les personnes persécutées ou ayant de bonnes raisons de se croire à risque d'être persécutées pour des raisons liées à leur race, religion, nationalité, appartenance à un certain groupe social ou opinions politiques.

48. La CNCDH recommande qu'une formation au droit d'asile soit systématiquement dispensée au personnel des postes diplomatiques ou consulaires français ainsi qu'aux officiers de liaison chargés du contrôle de l'immigration et aux agents de la police aux frontières.

49. Elle rappelle aussi la possibilité de délivrer un visa HCR, permettant de placer une personne sous protection internationale, en attendant qu'il soit ensuite statué sur sa demande d'asile dans le pays où il se rend.

La délivrance de visas

La situation générale

Dans son étude sur *Les conditions d'exercice du droit d'asile en France*, la CNCDH a noté un durcissement des exigences posées aux demandeurs pour la délivrance de visas, en particulier depuis l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 26 novembre 2003, qui limite l'établissement des attestations d'accueil et instaure pour l'étranger sollicitant la délivrance d'un visa, l'obligation de justifier d'assurances au voyage qui représentent une garantie de 30 000 euros. Cette mesure française a été précédée par une décision européenne d'instaurer, le 1^{er} janvier 2003, le paiement des frais de dossiers au moment du dépôt de la demande, une mesure qui a dissuadé de nombreux étrangers d'effectuer cette démarche. Alors que le Conseil de l'Union européenne du 13 juin 2003 avait institué un tarif unique de 35 euros pour les frais de dossier visa, quelle que soit la durée du visa demandée (somme non remboursable quel que soit le traitement réservé à la demande), ce montant a été porté à 60 euros en avril 2006, officiellement pour financer les coûts induits par la mise en place du système d'information sur les visas et l'introduction de données biométriques¹²⁷. Cette somme représente un investissement considérable pour les demandeurs dans certains pays.

¹²⁷ Conseil de l'Union européenne : *Conclusions du Conseil Justice et Affaires intérieures*, tenu à Luxembourg les 27 et 28 avril 2006.

Selon M. Alain Gouteyron, sénateur, « *le premier impact de la réforme s'est traduit dans certains pays par une dégradation de l'image de la France (la presse a publié dans certains pays des articles très critiques sur cette nouvelle pratique qui consiste à ne procéder à aucun remboursement en cas de refus de visa). Toutefois, la mise en œuvre de cette procédure a permis d'assainir la demande [...]. Les résultats pour l'année 2003 laissent apparaître en effet un effet différencié selon le niveau de vie du pays : forte baisse (de l'ordre de 15 à 20 %) dans les pays en voie de développement, diminution quasi nulle, voire poursuite de la progression de la demande, dans les pays à revenus intermédiaires ou élevés*¹²⁸ ».

Dans son rapport du 6 avril 2006, le Sénat explique la baisse des demandes de visas observée depuis 2002 plus par « *la création de frais de dossier d'un montant de 35 euros que par une sévérité accrue dans l'examen des demandes*¹²⁹ ». La possibilité de présenter un recours devant la Commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France, instituée auprès du ministre des Affaires étrangères, reste virtuelle, l'existence même de cette institution ne faisant l'objet d'aucune information accessible aux intéressés.

La délivrance de visas pour les défenseurs des droits de l'homme

Pour la préparation de cette étude, de nombreux cas ont pu être recueillis qui illustrent une incohérence entre les modalités de délivrance des visas et l'engagement exprimé par la France sur divers sujets liés aux droits de l'homme. Ainsi, alors que la France soutient la justice internationale, elle n'accorde aucune facilité particulière à un défenseur des droits de l'homme de République démocratique du Congo sollicitant un visa pour se rendre à La Haye pour une rencontre avec la CPI, à laquelle il est invité par une ONG internationale. Ce n'est qu'après avoir fait la queue dès 2 heures du matin et attendu un mois et demi qu'il obtiendra son visa.

L'absence de coordination interministérielle peut aussi compromettre l'efficacité des réponses apportées. Le cas de M^{me} S., victime et témoin de violences sexuelles en République centrafricaine (RCA) lors du conflit de 2002-2003 est symptomatique à cet égard¹³⁰. Dans un contexte de répression et d'impunité, marqué notamment par l'exécution de son mari sous ses yeux, M^{me} S. a créé la seule association de victimes. Du fait de ses activités, elle a fait l'objet d'intimidations, de harcèlements et de menaces de mort, dirigées contre elle et ses enfants. Ces menaces se sont accentuées en 2006, sa situation s'étant aggravée par la perspective de l'ouverture d'une enquête de la Cour pénale internationale sur les crimes commis en RCA. En danger, M^{me} S. voulait d'urgence quitter le pays avec ses sept enfants dont un qu'elle avait adopté après la mort de ses parents pendant le conflit de 2002-2003. Malgré la mobilisation du poste diplomatique français et l'accord de la sous-direction droits de l'homme du ministère des Affaires étrangères, les autorités françaises ont refusé la délivrance de visas pour l'ensemble de sa famille. Il a été demandé à Madame S. de choisir les enfants les « *plus à risque* ». Ne pouvant sacrifier une partie de sa famille, elle s'est rendue au Sénégal. Depuis lors, elle a finalement pu retourner vivre en République centrafricaine.

128 *Projet de loi de finances 2005 : Rapport général n° 74 (2004-2005)* de M. Adrien Gouteyron au nom de la Commission des affaires étrangères du Sénat, déposé le 25 novembre 2004.

129 *Rapport n° 300 du Sénat : Immigration clandestine : une réalité inacceptable, une réponse ferme, juste et humaine*, G. Othilly et F-N. Buffet, 6 avril 2006.

130 Entretien avec Antoine Bernard, directeur de la FIDH, septembre 2007.

Recommandation

Dans son étude sur *Les Conditions d'exercice du droit d'asile en France*, la CNCDH a noté un durcissement des exigences posées aux demandeurs pour la délivrance de visas, en particulier depuis l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 26 novembre 2003.

50. La CNCDH recommande au gouvernement de rendre sa politique de délivrance des visas cohérente avec ses engagements dans le domaine des droits de l'homme, notamment en n'opposant pas de restrictions aux défenseurs des droits de l'homme. Elle recommande au gouvernement de faire mieux connaître l'existence de la Commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France, instituée auprès du ministre des Affaires étrangères, afin de la rendre accessible à tous les intéressés.

La coopération internationale

Le volet droits de l'homme de la politique française de coopération internationale

Le dispositif français pour la coopération internationale s'est engagé en 1998 dans un processus de réforme, en réponse notamment au mouvement, amorcé au niveau international, d'harmonisation de l'aide et de recherche d'une plus grande efficacité, mais aussi aux critiques de l'examen par les pairs du Comité d'aide au développement de l'OCDE de 2004¹³¹, qui mettait en avant l'absence de vision politique globale du dispositif français, et encore aux engagements internationaux de la France pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement¹³². Au plan institutionnel, cette réforme a entraîné notamment la disparition du ministère de la Coopération et la création de la direction générale de la coopération et du développement au sein du MAE. La restructuration globale du dispositif s'inscrit dans un renouvellement doctrinal récent : la « *stratégie gouvernance*¹³³ » de la coopération française, déjà évoquée plus haut, qui entend promouvoir la création de volets sur les droits de l'homme au sein des accords de coopération bilatéraux.

La contribution de la coopération française à la défense des droits de l'homme est un phénomène récent. Commencée sur une base *ad hoc* à la fin des années quatre-vingt-dix, elle se fonde aujourd'hui sur la stratégie française sur la gouvernance démocratique et sur l'engagement exprimé par les autorités françaises de créer des volets droits de l'homme au sein des accords de coopération bilatéraux (*cf. supra*).

La France ne dispose pas d'un instrument financier autonome permettant de financer des activités liées à la promotion des droits de l'homme dans le monde (comme, par

131 Examen par les pairs : France, 2004 OCDE/CAD : « *La pluralité des objectifs auxquels la coopération française doit répondre découle en partie de la complexité de son dispositif. [...] Malgré quelques principes fondamentaux [...] la politique française en matière de développement ne projette pas de vision unifiée.* » Principales conclusions et recommandations, p. 1.

132 Cf. l'avis du HCCI « *Pour mener à son terme la réforme de la coopération française* », adopté le 9 mai 2007.

133 *Stratégie Gouvernance de la coopération française*, ministère des Affaires étrangères DGCID/DPDEV, sous-direction de la gouvernance démocratique, édition 2007.

exemple, l'Instrument européen pour les droits de l'homme et la démocratie de l'Union européenne, évoqué plus loin). Ce financement s'inscrit dans le cadre de sa politique de coopération, mise en œuvre par la direction de la coopération internationale et du développement (DGCID) au sein du ministère des Affaires étrangères. Au sein de la DGCID, deux directions financent des activités de promotion et protection des droits de l'homme. Il s'agit, d'une part, de la direction des politiques du développement (DPDEV) avec, en son sein, la sous-direction de la gouvernance démocratique et son bureau de l'État de droit et des libertés, qui développe des projets sur le terrain, dont certains sont mis en œuvre par la société civile. D'autre part, la Mission d'appui à l'action internationale des ONG (MAAIONG), qui apporte un cofinancement aux organisations non gouvernementales françaises dans tous les domaines dont les droits de l'homme. Deux types de crédit peuvent être engagés par ces directions : des crédits pluriannuels, assurant un soutien à long terme des partenaires (trois ou quatre ans), ou des crédits annuels qui sont, autant que possible, reconduits afin de garantir un soutien dans la durée.

Parce qu'elle est récente, cette évolution importante de la politique française de coopération dans le domaine des droits de l'homme est encore limitée.

Elle est d'abord limitée par la faiblesse des ressources qui y sont affectées, tant au regard du nombre de projets soutenus qu'en raison des moyens humains mobilisés pour sa mise en œuvre dans les services concernés de la DGCID, qu'il s'agisse de la sous-direction de la gouvernance de la DPDEV ou de la MAAIONG. D'une manière générale, l'essentiel du budget de la DGCID reste affecté aux activités culturelles et à la langue française, sans qu'une réflexion ait été engagée, à ce jour, sur l'intégration des droits de l'homme au sein des programmes culturels. Ce budget général diminue et, logiquement, la part consacrée aux droits de l'homme se réduit également¹³⁴.

De la part de la sous-direction de la gouvernance (DPDEV), peu de projets portant sur les droits de l'homme bénéficient d'un financement en 2007. On peut estimer aujourd'hui à 2 millions annuels le budget consacré aux droits de l'homme proprement dits¹³⁵. Une seule personne est chargée de superviser la mise en œuvre des projets, au Bureau des droits et libertés publiques de la sous-direction de la gouvernance. Le projet le plus vaste est le programme de « *soutien à la société civile et aux organisations de défense des droits de l'homme* », qui établit un partenariat d'objectifs avec la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH) pour renforcer la capacité d'influence de la société civile dans tous les pays de la Zone de solidarité prioritaire¹³⁶, à travers les organisations locales de défense des droits de l'homme¹³⁷. En 2007, il n'y avait que deux autres projets pluriannuels¹³⁸. Par ailleurs, on compte en moyenne trois projets annuels soutenus par la coopéra-

134 Selon la DGCID, la sous-direction de la gouvernance a perdu entre 40 et 50 % de ses crédits centraux entre 2003 et 2007.

135 Mais il existe par ailleurs d'importants budgets et activités de coopération juridique et de coopération avec la police qui peuvent avoir une incidence positive sur la situation des droits de l'homme dans les pays concernés.

136 La zone de solidarité prioritaire est une liste de pays pour lesquels le gouvernement français considère que l'aide publique au développement peut produire un effet particulièrement utile au développement des institutions, de la société et de l'économie. Le gouvernement a mis au point cette liste en 1998.

137 Les bénéficiaires sont des organisations actives dans le domaine des droits de l'homme, sous toutes leurs formes, membres ou pas de la FIDH. Le projet s'articule autour de trois composantes : formation de défenseurs des droits de l'homme, équipement en matériel informatique et de communication pour un travail en réseau, protection des défenseurs des droits de l'homme.

138 Un programme avec le Haut-Commissariat pour les droits de l'homme des Nations unies et un programme avec l'UNIFEM sur les droits des femmes.

tion française. De la part de la MAAIONG, en revanche, on peut s'attendre à une augmentation du nombre de projets soutenus dans le domaine des droits de l'homme. Les droits de l'homme sont une thématique récente pour cette direction : avant 2004, les projets sur ce thème étaient tous financés par le Bureau des droits et libertés publiques de la sous-direction de la gouvernance (DPDEV). Depuis, plusieurs projets ont été soutenus par la MAAIONG, qui a retenu cette thématique parmi ses priorités 2007. Pour 2008, elle envisage de lancer auprès des ONG françaises un appel à propositions sur les droits de l'homme. L'évaluation du nombre de projets soutenus à ce jour est toutefois difficile à faire : les budgets de la MAAIONG n'intègrent pas la catégorie « *droits de l'homme* », mais une catégorie « *social* », ce qui devrait évoluer à partir de 2008¹³⁹. D'après les informations recueillies, la proportion de projets « *droits de l'homme* » estimée est toutefois très limitée.

Mais l'intégration des droits de l'homme dans la politique de coopération dépend également du soutien politique, variable, dont elle bénéficie de la part des acteurs diplomatiques impliqués – ministère des Affaires étrangères ou postes diplomatiques. La contribution inégale des postes diplomatiques à la mise en œuvre des projets est parfois préjudiciable à leur appropriation par la société civile locale. Or l'appropriation locale est l'une des idées phares de la stratégie française sur la gouvernance : il s'agit d'aider les pays du Sud – tant les pouvoirs publics que la société civile – à construire leur propre modèle de gouvernance, ce qui implique que les projets mis en œuvre soient en adéquation avec leurs stratégies locales.

Comme le souligne le document de stratégie IEDDH, « *tout le monde admet la nécessité d'une "appropriation locale" du développement et du processus démocratique engageant les pouvoirs publics et tous les principaux acteurs locaux, y compris les parlements nationaux. C'est difficile à mettre en œuvre si les relations avec les pays partenaires se limitent à des contacts intergouvernementaux ; les mesures incitant les pouvoirs publics à déléguer et à partager le pouvoir, à combattre l'impunité ou à renforcer le pluralisme ne sont pas évidentes. D'où l'importance continue de soutenir la société civile et les défenseurs des droits de l'homme afin de contribuer à responsabiliser les citoyens et de leur permettre ainsi de faire valoir leurs droits et d'impulser et maintenir une dynamique de changement et de réforme politique* ».

Or des exemples ont pu être recueillis à l'occasion de la préparation de cette étude, qui mettent en évidence une réticence des postes à engager une concertation avec la société civile. En raison de ce défaut de communication, tant en amont que dans la phase de sa mise en œuvre, des projets prometteurs se retrouvent décalés des réalités locales et déconsidérés par les associations de défense des droits de l'homme qui travaillent sur les mêmes thèmes¹⁴⁰.

Par ailleurs, les relations politiques bilatérales de la France dans le domaine des droits de l'homme n'ont pas de lien avec les sommes engagées au titre de la coopération dans un

139 D'après les données recueillies cependant, il semble que sur un budget de 55 millions d'euros pour 2007 (tous pays), cette direction ait cofinancé des projets de terrain sur les droits de l'homme pour un montant total de 1,5 million d'euros dans les pays hors ZSP. Le chiffrage pour les pays ZSP ne peut être réalisé pour l'instant, en l'absence de fléchage spécifique des projets « droits de l'homme ».

140 Par exemple, le projet de coopération « *Soutien à l'État de droit* » en République démocratique du Congo – qui comporte trois volets : police, justice, droits de l'homme – a été monté par l'ambassade à Kinshasa avec des assistants techniques et du personnel de la DGCID sans que, visiblement, la société civile congolaise ait été consultée. L'évaluation à mi-parcours du projet a donné lieu à l'organisation, à l'ambassade de France à Kinshasa, d'une réunion de tous les acteurs concernés et a finalement permis de poursuivre le projet de façon plus transparente et constructive.

pays donné. Certains pays d'Afrique, en particulier, bénéficient d'une aide très importante, dont on pourrait penser qu'elle donnerait au bailleur une certaine marge de manœuvre pour exprimer ouvertement des positions sur la politique menée par ce pays dans le domaine des droits de l'homme.

Les instruments financiers pour les activités de défense des droits de l'homme

Plusieurs États ou groupes d'États, comme l'Union européenne, se sont dotés d'instruments financiers spécifiques pour mettre en œuvre les priorités de leur politique étrangère dans le domaine des droits de l'homme. Comme indiqué précédemment, ce n'est pas le cas de la France.

Le Parlement européen et le Conseil ont adopté, en décembre 2006, le règlement de l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH), qui couvre la période 2007-2013. Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007, ce règlement créé pour l'Union européenne un instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde. Sur le plan institutionnel, sa gestion incombe à l'Office de coopération EuropeAid de la Commission européenne. Selon le document de stratégie sur la mise en œuvre de ce document, « *cet instrument témoigne de l'importance politique élevée du développement et de la consolidation de la démocratie et de l'État de droit ainsi que du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et des mandats spécifiques du traité sur ces thèmes* ». Il succède à l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme, dont le budget avait progressé de 20 % entre 2001 et 2006 (de près de 100 millions d'euros à plus de 120 millions d'euros). Il répond au souci d'améliorer le processus de sélection des projets et l'octroi de contrats de microprojets, qui avaient été difficiles, notamment en raison d'obstacles politiques.

L'IEDDH devra répondre aux objectifs suivants :

- 1 – renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les pays et les régions où ils sont les plus menacés ;
- 2 – renforcer le rôle de la société civile dans la promotion des droits de l'homme et des réformes démocratiques, dans le soutien à la prévention des conflits et dans l'extension de la participation et la représentation politiques ;
- 3 – soutenir les actions liées aux droits de l'homme et à la démocratie dans les domaines couverts par les orientations communautaires, notamment en ce qui concerne les dialogues sur les droits de l'homme, les défenseurs des droits de l'homme, la peine de mort, la torture, les enfants dans les conflits armés ;
- 4 – soutenir et renforcer le cadre international et régional pour la protection des droits de l'homme, la justice, l'État de droit et la promotion de la démocratie ;
- 5 – susciter la confiance dans les processus électoraux démocratiques et renforcer leur fiabilité et leur transparence, notamment par le biais de l'observation électorale.

Mise en œuvre principalement par des organisations de la société civile, la stratégie financée par l'IEDDH jouit d'une grande indépendance d'action puisque ces organisations peuvent désormais obtenir un financement sans qu'il soit nécessaire d'obtenir l'accord des gouvernements des pays concernés, un point qui avait posé problème précédemment.

Il existe d'autres types de dispositifs, mis en place dans certains pays, qui permettent une articulation maîtrisée des objectifs de la politique étrangère et des financements qui leur sont consacrés. C'est le cas, au Royaume-Uni, où le *Global Opportunities Fund* permet de financer des projets mettant en œuvre chacune des neuf priorités stratégiques de la politique étrangère britannique, parmi lesquelles le respect et la promotion des droits de l'homme et de la démocratie (cf. *supra*, l'encadré sur les priorités stratégiques de la politique étrangère britannique). Ce fonds se découpe en 11 programmes, dont un spécifiquement consacré aux droits de l'homme (pour 3,1 millions de livres pour 2007-2008, soit 4,3 millions d'euros environ), qui est géré par le groupe sur les droits de l'homme du ministère des Affaires étrangères et comporte des priorités thématiques et géographiques (certains projets étant cependant gérés par les postes diplomatiques). Deux autres programmes concernent directement les droits de l'homme : le programme « *S'engager avec le monde islamique* » (*Engaging with the Islamic World* d'un montant de 7,7 millions de livres pour 2007-2008, soit plus de 10 millions d'euros) et le programme « *Réunir l'Europe* » (*Reuniting Europe* d'un montant de 5,8 millions de livres pour 2007-2008, soit 8 millions d'euros environ). En comparaison, le dispositif français géré par la DGCID – et en son sein par deux directions distinctes – n'a ni la même visibilité, ni les mêmes moyens, ni la même articulation avec les directions géographiques. Son expertise sur les droits de l'homme s'appuie sur un trop petit nombre de personnes. Cette analyse recoupe celle du rapport d'information de la Commission des finances du Sénat en 2005 : « *Le MAE, et plus particulièrement la Mission pour la coopération non gouvernementale, ne paraît pas avoir la maîtrise de la définition des objectifs et des moyens consacrés par l'État à cette forme d'aide extérieure*¹⁴¹ ».

L'aide au développement

L'aide au développement constitue une obligation que se sont donnée les pays de l'Union européenne. Cette aide est constituée pour partie d'aides apportées directement par la France à des pays tiers, et pour partie de programmes confiés à des opérateurs privés. La coopération française, comme ses homologues étrangers, est confrontée à certaines contradictions : d'une part, le respect de la souveraineté des États partenaires et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ; d'autre part, la vocation à l'universalité et à l'indivisibilité des droits de l'homme que les opinions publiques des pays bailleurs veulent voir respecter. Les droits de l'homme doivent constituer le socle fondamental de toute coopération entre peuples. Il est utile de rappeler sur ce point les trois piliers des Nations unies énoncés par son ancien secrétaire général, M. Kofi Annan : « *Il n'y a pas de sécurité sans développement, il n'y a pas de développement sans sécurité, et il ne peut y avoir ni sécurité, ni développement si les droits de l'homme ne sont pas respectés*¹⁴² ». La France ne pourrait que s'honorer d'une attitude courageuse en la matière.

141 Rapport d'information n° 46 (2005-2006) de M. Michel Charasse, fait au nom de la Commission des finances, déposé le 25 octobre 2005.

142 Rapport du secrétaire général, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, A/59/2005, 24 mars 2005, par. 17.

Mais, en l'état, droits de l'homme et développement restent deux mondes différents, comme l'illustre le mandat de l'Agence française pour le développement, qui ne poursuit pas une approche fondée sur les droits de l'homme.

Recommandations

Le dispositif français pour la coopération internationale s'est engagé en 1998 dans un processus de réforme. Ce processus s'accompagne d'un renouvellement doctrinal récent à travers l'adoption, en 2006, d'une « *stratégie gouvernance démocratique* » qui entend promouvoir la création de volets sur les droits de l'homme au sein des accords de coopération bilatéraux. Paradoxalement, il s'accompagne aussi d'une diminution préoccupante des crédits accordés à des services qui, à l'instar de la sous-direction de la gouvernance démocratique, ont un rôle central à jouer dans la mise en œuvre de cette stratégie. Les droits de l'homme devraient être mieux intégrés à la stratégie de l'aide publique au développement. La CNCDH rappelle les trois piliers des Nations unies énoncés par son ancien secrétaire général, M. Kofi Annan : « *Il n'y a pas de sécurité sans développement, il n'y a pas de développement sans sécurité, et il ne peut y avoir ni sécurité, ni développement si les droits de l'homme ne sont pas respectés* » et recommande que les droits de l'homme deviennent une composante clé de la politique française d'aide au développement.

51. La CNCDH recommande au gouvernement d'augmenter les moyens affectés aux projets spécifiquement consacrés à la promotion et la protection des droits de l'homme.

52. Elle recommande l'organisation d'une réflexion stratégique sur la politique française de soutien aux ONG de défense des droits de l'homme et aux activités de coopération dans ce domaine (questions, notamment, de l'articulation avec d'autres bailleurs et de l'évaluation des financements).

53. La CNCDH recommande que soit assurée une promotion de l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH, 2007-2013) adopté en décembre 2006 par le Parlement européen et le Conseil et qu'une aide soit apportée aux ONG françaises ayant une action internationale dans le domaine des droits de l'homme sur l'accès à l'instrument financier. Elle demande qu'une évaluation soit faite de la place accordée aux ONG françaises ou francophones dans ce dispositif.

54. Elle recommande au gouvernement de veiller à l'intégration de la société civile et en particulier les ONG de défense des droits de l'homme dans tous les processus d'élaboration des projets de coopération : analyse des besoins, mise en œuvre et évaluation, même lorsqu'ils ne sont pas partenaires des projets.

55. Elle recommande au gouvernement de traduire ses positions exprimées dans les enceintes internationales par des actions de coopération et d'assistance technique sur le terrain.

56. Elle recommande au gouvernement de donner un rôle significatif à l'ensemble du réseau culturel français pour que les moyens qui lui sont consacrés soient également employés à des activités de promotion et de protection des droits de l'homme.

Les conditionnalités

Le levier de l'adhésion à l'Union européenne

Les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne doivent se conformer aux « *critères de Copenhague* ». Ces critères ont été formulés par le Conseil européen lors du sommet de Copenhague en juin 1993 pour préciser les conditions selon lesquelles les « *pays associés de l'Europe centrale et orientale qui le désirent pourront devenir membres de l'Union européenne* ». Outre un critère économique et un critère de l'acquis communautaire¹⁴³, ils incluent un critère politique, à savoir « *la présence d'institutions stables garantissant la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection* ». Pour que le Conseil européen décide de l'ouverture des négociations, le critère politique doit être rempli. Aujourd'hui cependant, ce levier a moins d'influence : de nombreux États d'Europe centrale et orientale ayant déjà rejoint l'Union, la perspective de l'élargissement ne concerne que quelques candidats.

Les clauses « droits de l'homme »

Commencée au début des années quatre-vingt-dix, l'inclusion de clauses « *droits de l'homme* » dans les accords que l'Union européenne contracte avec des États tiers est devenue systématique après la communication de la Commission européenne sur « *la prise en compte du respect des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers* » (cf. *supra* Les dialogues sur les droits de l'homme). En 2007, plus de 120 pays sont concernés. Pourtant, cette clause est appliquée de façon très inégale. Dans le cas des pays participant à l'accord de Cotonou, la clause « *droits de l'homme* » a été invoquée une douzaine de fois. En revanche, dans le cas des pays du sud et de l'est de la Méditerranée, partenaires du processus euro-méditerranéen, elle n'a jamais été invoquée. Le seul précédent date d'octobre 2005 et concerne l'Ouzbékistan, avec lequel l'Union européenne a suspendu un accord de partenariat et de coopération pour non-respect de la clause droits de l'homme et démocratie¹⁴⁴.

Selon le Parlement européen, « *ceci a certainement constitué un précédent très important mais le fait qu'il ait fallu tant de temps pour que cette clause ait des conséquences réelles est aussi une triste illustration du manque de sérieux accordé aux clauses des droits de l'homme incluses dans d'autres accords dans le passé*¹⁴⁵ ». D'autant que l'Allemagne a transgressé cette décision en accordant un visa pour des raisons médicales au ministre de l'Intérieur ouzbek. L'absence d'invocation de cette clause porte évidemment atteinte à la crédibilité de l'Union européenne et de ses États membres puisque l'affichage public d'une volonté de lier les droits de l'homme au développement des relations commerciales n'est jamais traduit dans les faits. Mais concrètement, que signifie « *invoquer la clause droits de l'homme* » ?

L'Union européenne et chaque État partie à un accord d'association tiennent périodiquement un conseil d'association pour discuter de la mise en œuvre de l'ensemble de

143 Le critère économique est « *l'existence d'une économie de marché viable et la capacité à faire face aux forces du marché et à la pression concurrentielle à l'intérieur de l'Union* » ; le critère de l'acquis communautaire est « *l'aptitude à assumer les obligations découlant de l'adhésion, et notamment à souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire* ».

144 Décision du Conseil du 3 octobre 2005 d'imposer des sanctions à l'Ouzbékistan à la suite des événements d'Andijan, le 13 mai 2005.

145 *Rapport sur le rapport annuel sur les droits de l'homme dans le monde 2005 et la politique de l'UE à cet égard*, Commission des affaires étrangères, rapporteur : Richard Howitt, A6-0158/2006, 6 mai 2006.

l'accord. L'ordre du jour prévoit donc de consacrer une partie de la discussion à la situation des droits de l'homme. Bien que ces discussions soient confidentielles, il n'est pas difficile de savoir que le dialogue politique prévu sous ce point de l'ordre du jour n'est pas substantiel. Est-ce à dire que ces clauses sont inutiles ? En l'état, et c'est là la principale lacune du mécanisme, entre ce dialogue minimal à l'occasion du Conseil d'association et la suspension de l'accord, il n'y a pas d'échelle de mesures restrictives graduelles qui permettraient d'encourager l'État tiers à améliorer la situation des droits de l'homme. Il existe pourtant des pistes pour rendre leur application possible. Ainsi, le Parlement européen propose de « trouver "une troisième voie", une série d'options qui n'emmènent pas l'UE d'un extrême (inaction) à l'autre (suspension), ce qui est le problème du système actuel qui repose sur la volonté des États membres et de la Commission. Une échelle progressive de mesures devrait être basée sur le degré de violation des droits de l'homme et pourrait inclure des mesures comme le dialogue politique, les démarches, les déclarations publiques, la réallocation du financement, des embargos sur les armes ou autres, la suspension des accords, le retrait des programmes de coopération et de développement, le gel du financement ou du soutien budgétaire, l'interdiction de visas et le gel d'avoirs ¹⁴⁶ ».

Les incitations

Un système de conditionnalité positive, sous la forme d'incitations, s'est ajouté au système de conditionnalité prévu par le Fonds européen de développement (FED), qui finance la coopération entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ainsi que les pays et territoires d'outre-mer¹⁴⁷. L'accord de Cotonou signé entre l'UE et les pays ACP en juin 2000 définit le cadre commercial et les principes d'aide au développement entre l'UE et les 77 pays ACP. Comme d'autres accords de partenariat comportant des clauses droits de l'homme, il est fondé sur le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques, l'État de droit et la bonne gestion des affaires publiques. Parallèlement au système de sanctions prévues en cas d'atteinte à l'un des « éléments essentiels de l'accord » (respect des droits de l'homme et des principes démocratiques, l'État de droit et la bonne gestion des affaires publiques¹⁴⁸), des fonds supplémentaires peuvent être alloués aux États respectueux de certains critères. La mise en place de cette « tranche incitative » est l'une des innovations du processus de programmation du 10^e FED : elle encourage les États ACP à respecter les engagements qu'ils ont pris afin d'améliorer leur gouvernance. Concrètement, à travers cet instrument « incitatif », la Commission s'engage à débloquer plus de 10 % du 10^e FED pour encourager les États dans leurs réformes.

Système généralisé de préférences

Afin d'encourager le développement durable et la bonne gouvernance dans les pays en développement, l'Union européenne a mis en place un système généralisé de préférences tarifaires (SPG). Elle propose des réductions de droits de douane ou un accès au marché communautaire en franchise de droits pour les exportations de certains produits originaires

146 *Idem*.

147 Le 9^e FED, lancé en 2000, couvre la période 2000-2007 et s'élève à 13,8 milliards d'euros. Le dixième fonds, couvrant la période allant de 2008 à 2013, prévoit une enveloppe budgétaire de 22,682 milliards d'euros.

148 À l'issue d'une procédure de consultation, une suspension intégrale ou partielle de l'aide peut être décidée. Sept pays ont vu leur aide suspendue lors du 9^e FED, en raison d'un coup d'État, d'interruption du processus électoral ou de violations des droits de l'homme.

de certains pays¹⁴⁹, à condition toutefois que les bénéficiaires respectent leurs engagements dans le domaine des droits de l'homme. Ces préférences peuvent en effet être suspendues en cas de violations du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de l'une des principales conventions sur les droits de l'homme, ou des principales conventions de l'OIT¹⁵⁰.

D'après le Parlement européen, le système manque de critères objectifs. Dans son rapport de 2007 sur les droits de l'homme, il reconnaît que la Commission contrôle « *étroitement l'octroi des avantages du Système généralisé de préférence (SPG+) aux pays qui ont montré de sérieuses défaillances dans l'application de la huitième convention de l'OIT, relative à des normes essentielles en matière de travail, du fait d'atteintes aux droits civils et politiques ou du recours au travail de détenus* », mais il lui demande « *d'élaborer des critères pour définir le moment où le SPG doit être retiré pour des raisons de droits de l'homme*¹⁵¹ ».

Recommandations

L'Union européenne a développé divers instruments lui permettant de conditionner les relations économiques ou l'octroi d'aides au respect des droits de l'homme. Qu'il s'agisse de conditionnalités négatives ou positives, ces outils sont sous-utilisés.

57. La CNCDH recommande au gouvernement, en particulier dans la perspective de la présidence française de l'Union européenne, de promouvoir l'application systématique des clauses droits de l'homme en cas de violation des droits de l'homme par l'État tiers, selon une échelle progressive de mesures incluant le dialogue politique et diverses mesures restrictives.

58. Elle recommande qu'une évaluation publique soit faite de l'application de cette politique et notamment de son impact sur la situation des droits de l'homme dans lesquels les conditionnalités sont appliquées.

Une politique étrangère plus visible et plus transparente : un rapport annuel sur la politique étrangère et les droits de l'homme

Dans plusieurs pays, la politique poursuivie dans le domaine des droits de l'homme fait l'objet d'un rapport public. Le plus souvent, le rapport se concentre sur la politique étrangère; parfois, il inclut une analyse de la situation des droits de l'homme dans le pays.

149 Il reprend le « *Système généralisé de préférences* » mis en place en 1968 par la CNUCED, puis dans le cadre du GATT, accordant un traitement différencié pour les pays en développement. Cf. Règlement (CE) N° 980/2005 du Conseil du 25 juin 2005 portant application d'un schéma de préférences tarifaires généralisées.

150 L'Union européenne a ainsi pris la décision de retirer la Biélorussie de l'accès aux préférences tarifaires généralisées, à la suite d'une enquête, demandée par la Confédération internationale des syndicats libres, la Confédération européenne des syndicats et la Confédération mondiale du travail, sur des allégations de violations de la liberté syndicale et du droit à la négociation collective en Biélorussie. Cf. Règlement (CE) N° 1933/2006 du Conseil du 21 décembre 2006 portant retrait temporaire de l'accès de la République de Biélorussie aux préférences tarifaires généralisées. Il semble que ce soit là le seul précédent, avec la Birmanie, suspendue depuis 1997.

151 *Rapport sur le rapport annuel sur les droits de l'homme dans le monde en 2006 et la politique de l'UE à cet égard*, Commission des affaires étrangères, rapporteur : Simon Coveney, A6-0128/2007, 10 avril 2007, § 128.

Ces initiatives donnent une vue d'ensemble de la politique étrangère poursuivie dans le domaine des droits de l'homme. Elles sont donc tout à fait différentes du rapport annuel du Département d'État américain, l'un des exemples les plus connus, qui passe en revue la situation des droits de l'homme dans tous les pays (mais ne mentionne pas les États-Unis). Parmi les rapports existants, ceux de l'Union européenne, du Royaume-Uni et de l'Allemagne, sont des illustrations intéressantes.

Le Conseil de l'Union européenne publie chaque année un rapport sur les droits de l'homme. Ce rapport de l'UE évoque la situation dans l'Union européenne et recense les instruments et initiatives de l'Union dans les pays tiers. Il donne lieu, en réponse, à un « *Rapport du Parlement européen sur le rapport annuel sur les droits de l'homme dans le monde et la politique de l'UE à cet égard* », qui commente la politique extérieure de l'Union européenne et informe sur la contribution du Parlement. Il comprend aussi la liste des cas individuels de violations présentés par le Parlement à divers pays.

Au Royaume-Uni, depuis 1998, à l'initiative du ministre des Affaires étrangères d'alors, Robin Cook, le ministère des Affaires étrangères publie un rapport annuel sur sa politique étrangère dans le domaine des droits de l'homme, avec des entrées thématiques (« *Human rights in the FCO* », « *Mainstreaming human rights* », « *Human rights and the rule of law* », etc.) et géographiques (« *Major countries of concern* »). Ce rapport est une commande du Parlement britannique. Il est présenté au Comité des affaires étrangères du Parlement, qui tient alors des auditions sur le rapport. Le secrétaire d'État doit répondre aux questions des parlementaires, et ceux-ci préparent un rapport en réponse.

En Allemagne, le gouvernement publie tous les deux ans un rapport sur sa politique en matière de droits de l'homme, à la demande du Parlement. Le 7^e rapport a été publié en 2005. Passé de 20 pages au début des années quatre-vingt-dix à 380 pages en 2005, c'est aujourd'hui un ouvrage très complet sur la politique allemande et les droits de l'homme, tant au plan interne que dans la politique étrangère.

Pour les autorités d'un pays, la préparation d'un rapport sur les droits de l'homme est un exercice à la fois utile et délicat. Il répond à une volonté de renforcer la visibilité de ses actions par un affichage public, et de garantir la transparence de la politique étrangère vis-à-vis des représentants du peuple. Même si le point de vue exprimé par le Parlement ne lie pas le gouvernement, son interaction avec le gouvernement est importante pour renforcer la transparence. L'exercice rencontre cependant certaines limites : la visibilité et la transparence peuvent être considérées comme nuisibles à d'autres aspects de la politique étrangère¹⁵².

La pratique française

Pour être crédible, l'ambition toujours rappelée par les hautes autorités de l'État de donner à la France un rôle de « *puissance au service des peuples* » (l'expression avait été employée par M. de Villepin, alors ministre des Affaires étrangères) et de faire de la défense des droits de l'homme le deuxième objectif de la politique étrangère de la France (selon l'engagement pris par le président de la République, M. Nicolas Sarkozy), doit pouvoir être mesurée à l'aune des actions entreprises. Un engagement est sans cesse rappelé, mais comment est-il mis en œuvre ? Jusqu'à présent, les autorités françaises ne publient pas de rapport sur

152 Par exemple, le rapport allemand propose des analyses prudentes sur les stratégies poursuivies à l'égard de l'Ouzbékistan, où l'Allemagne a une base militaire importante.

la politique étrangère de la France dans le domaine des droits de l'homme. Cette initiative apparaît pourtant comme un outil incontournable pour faire état de la politique française dans le domaine des droits de l'homme et analyser son impact.

La rédaction d'un tel rapport nécessite une préparation et des moyens significatifs¹⁵³, y compris la mobilisation des postes diplomatiques. Sur ce point aussi, une dynamique est déjà engagée puisque les postes ont déjà été sollicités, en 2007, pour rendre compte au ministère des actions qu'ils ont entreprises dans le domaine des droits de l'homme.

Recommandations

Dans plusieurs pays, la politique poursuivie dans le domaine des droits de l'homme fait l'objet d'un rapport public. Selon les cas, le rapport se concentre sur la politique étrangère ou consacre une partie à la situation des droits de l'homme dans le pays même. Pour les autorités nationales, la préparation d'un rapport sur les droits de l'homme répond à une volonté de renforcer la visibilité de ses actions par un affichage public, et de garantir la transparence de la politique étrangère vis-à-vis du Parlement et de l'ensemble des citoyens. Il marque aussi un engagement ferme à l'égard des États tiers, impliquant la cohérence et la continuité de positions publiquement assumées.

La publication d'un rapport annuel apparaît comme un outil utile pour faire état de la politique française dans le domaine des droits de l'homme et analyser son impact. Ce nouvel outil donnerait une vue d'ensemble et permettrait d'évaluer les actions de la diplomatie française dans le domaine des droits de l'homme. Il permettrait un véritable bilan périodique devant les assemblées parlementaires concernées, au-delà de l'examen budgétaire annuel. Il constituerait un « *tableau de bord* » déterminant des priorités et favorisant la mobilisation et la concertation entre l'ensemble des acteurs publics et privés. Il favoriserait l'information et la sensibilisation de l'opinion publique sur les objectifs, les moyens et les résultats de la diplomatie française en matière de droits de l'homme.

La CNCDH constate l'absence d'outil permettant de faire état, de rendre visible et d'évaluer les actions de la diplomatie française dans le domaine des droits de l'homme.

59. La CNCDH recommande au gouvernement de renforcer la cohérence, la transparence et l'efficacité de sa politique étrangère dans le domaine des droits de l'homme, en préparant et en diffusant un rapport annuel sur ce sujet, qui serait présenté au Parlement, à l'instar de la pratique de plusieurs pays européens.

153 Au sein du *Foreign Office* britannique, trois personnes travaillent à plein temps sur la préparation du rapport annuel sur les droits de l'homme au sein du groupe sur les droits de l'homme (qui emploie 25 personnes).

Chapitre IV

Les acteurs de la diplomatie

Une des évolutions les plus marquantes de la scène diplomatique au cours des dernières décennies est la diversification de ses acteurs. Autrefois domaine réservé des diplomates, elle est aujourd'hui un lieu de rencontres et d'interactions entre de multiples parties prenantes. Ce constat est particulièrement frappant dans le domaine des droits de l'homme, traversé depuis les années quatre-vingt par d'importants bouleversements. Le plus frappant est sans doute l'émergence de sociétés civiles actives à travers des organisations non gouvernementales ou des institutions nationales, qui sont devenues des partenaires incontournables dans la définition et la mise en œuvre de la politique étrangère. Il faut aussi citer l'implication croissante des entreprises sur les questions des droits de l'homme, non seulement en raison de leur responsabilité dans les violations de ces droits, mais aussi en raison du rôle qu'elles peuvent jouer pour les protéger et les promouvoir.

Ces évolutions créent une nouvelle donne et impliquent une réflexion de fond, de la part des pouvoirs publics sur le rôle et les moyens d'action de chaque acteur. Les autorités doivent accompagner cette évolution, en développant les lieux de concertation avec ces nouveaux acteurs, qui sont aussi des relais de l'influence de la France sur la scène internationale dans le domaine des droits de l'homme.

Une exigence interne : des acteurs publics mobilisés et coordonnés

En raison du caractère transversal de la politique poursuivie dans le domaine des droits de l'homme, l'un des principes directeurs permettant de renforcer leur place dans la diplomatie est l'intégration de la dimension des droits de l'homme dans les différentes composantes de la politique étrangère (l'expression anglaise de « *human rights mainstreaming* » est plus parlante) et dans les agendas ou les préoccupations des différents acteurs concernés. L'enjeu est le renforcement de la cohérence entre la politique des droits de l'homme et les autres politiques internationales. Comment traduire ce principe dans la pratique quotidienne des acteurs concernés, qu'il s'agisse de l'administration et du gouvernement, des parlements, des juridictions nationales ou des institutions indépendantes ?

L'administration et le gouvernement : le défi de l'intégration des droits de l'homme à travers les diverses instances du pouvoir exécutif

La nature transversale des droits de l'homme implique qu'ils fassent partie de l'agenda de l'ensemble des ministères ou services impliqués dans tous les domaines de la politique étrangère. Mais cette intégration ne peut être efficace si elle n'est pas continuellement impulsée, guidée et contrôlée par une instance coordinatrice dotée de l'expertise et de moyens suffisants ainsi que d'un soutien politique affirmé. C'est dans ces deux directions à la fois que les efforts doivent être poursuivis, tant au sein des institutions de l'Union européenne que de l'administration et du gouvernement français.

Au sein des institutions européennes

La politique extérieure de l'Union européenne est définie par le Conseil et par la Commission. Au sein de ces institutions, plusieurs pôles ont une compétence particulière sur les droits de l'homme.

Le Conseil de l'Union européenne

Les 27 États membres de l'UE s'accordent au sein du Conseil sur leur politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et sur leur politique européenne de sécurité et de défense (PESD), dont les droits de l'homme constituent une composante croissante. La négociation à 27 se révèle parfois fastidieuse et conduit dans certains cas à des déclarations fondées sur le plus petit dénominateur commun.

La PESD est coordonnée par le Comité politique et de sécurité (COPS) du Conseil de l'Union européenne, où chaque État membre est représenté par un ambassadeur. Elle intègre les droits de l'homme de façon croissante, ce dont le Parlement européen a d'ailleurs pris acte en « *se félicite [ant] que des groupes de travail chargés d'opérations civiles et de police dans le cadre du pilier PESC/PESD, ainsi que des opérations militaires de l'UE, aient commencé à débattre des aspects des droits de l'homme de leurs opérations et à intégrer ces préoccupations dans les instructions données au personnel de missions de l'UE sur place*¹⁵⁴ ».

La composante de la PESC concernant les droits de l'homme relève du groupe « *droits de l'homme* » du Conseil de l'Union européenne (COHOM). Le COHOM ne siège qu'un jour et demi par mois, parce qu'il réunit les responsables des unités chargées des droits de l'homme des ministères des Affaires étrangères qui se déplacent des capitales des 27 États membres de l'UE vers Bruxelles pour ces réunions mensuelles. Vu le nombre de dossiers concernant les droits de l'homme dont l'UE est saisie, et bien que les 27 membres du COHOM se coordonnent étroitement entre chaque réunion, cette périodicité n'est pas suffisante. Le COHOM se concentre essentiellement sur la définition de la politique de l'Union

154 *Rapport sur le rapport annuel sur les droits de l'homme dans le monde 2005 et la politique de l'UE à cet égard, op. cit.*

européenne aux Nations unies¹⁵⁵ et n'a pas beaucoup de temps pour aborder les nombreux autres sujets liés à la PESC, tels que les dialogues sur les droits de l'homme, l'application des clauses droits de l'homme, etc. D'autres groupes de travail thématiques ou géographiques – dits « *permanents* » alors que le COHOM est un groupe « *capitales* » – sont composés de diplomates des représentations permanentes des États membres auprès de l'UE à Bruxelles; ils peuvent donc se réunir plus souvent. D'après les informations recueillies, le caractère technique des sujets abordés par le COHOM rendrait difficile la délégation de ces questions aux missions permanentes des 27 à Bruxelles, ce qui empêcherait la mise en place d'un COHOM permanent.

Un autre argument, plus convaincant, est celui du *mainstreaming* : plutôt que de renforcer les compétences sur les droits de l'homme au sein d'un seul groupe de travail, il faut que le Conseil dans son ensemble se mobilise sur ce thème transversal. Il est vrai que la rareté des réunions du COHOM rend d'autant plus importante l'intégration des droits de l'homme dans les autres groupes de travail. L'Union européenne s'est d'ailleurs engagée à intensifier le processus d'intégration des droits de l'homme dans tous les aspects de la politique extérieure, et des progrès ont été faits. On voit par exemple le COEST (le groupe chargé de l'Europe orientale et de l'Asie centrale, qui se réunit deux fois par semaines) exprimer au nom de l'UE une condamnation de l'interdiction de la *gaypride* à Moscou. Malgré de réels efforts, l'intégration des droits de l'homme dans les activités du Conseil dépend pour beaucoup de l'impulsion donnée par les capitales européennes et relayée par le COHOM. Ce dernier conserve donc un rôle central pour promouvoir l'intégration des droits de l'homme, qui implique un flux de l'information à double sens entre le COHOM et les autres groupes. Les groupes géographiques doivent consulter le COHOM, qui doit aussi leur rappeler que les droits de l'homme font partie de leur agenda en vérifiant que les instructions que les capitales leur envoient intègrent les droits de l'homme. Ce n'est pas systématique pour le moment, loin s'en faut; peut-être parce que les agendas de ces groupes sont déjà surchargés, peut-être aussi parce qu'ils ne sont pas enclins à intervenir sur des sujets difficiles, dont ils préfèrent considérer qu'ils ne relèvent que du COHOM. Ces lacunes sont aussi le reflet de l'organisation interne des 27 ministères des Affaires étrangères et de leur propre capacité à intégrer les droits de l'homme dans tous les volets de leur politique. Le *mainstreaming* des droits de l'homme implique en effet une mobilisation des bureaux géographiques dans les capitales et les institutions européennes, ce qui est encore loin d'être systématique.

La Commission européenne

La Commission européenne joue un rôle central dans la définition de la politique générale, en particulier la direction générale relations extérieures (DG Relex). Elle joue un rôle de coordination avec les autres dimensions de la PESC (notamment la prévention des conflits et le développement). Elle publie des « *communications* » qui donnent un cadre à la PESC dans ses différents domaines. Les moyens de la DG Relex sur les droits de l'homme restent toutefois limités, avec 12 personnes seulement.

155 Cette tendance s'est encore accrue depuis que le Conseil des droits de l'homme a remplacé la Commission des droits de l'homme en 2006 : alors que la Commission tenait une session annuelle de six semaines, le Conseil se réunit au moins dix semaines par an, réparties en trois sessions (sans compter les sessions spéciales et les sessions des groupes de travail créés au sein du Conseil).

Le représentant personnel pour les droits de l'homme du haut-représentant pour la PESC/secrétaire général du Conseil de l'Union européenne

La création, fin 2004, du poste de représentant personnel pour les droits de l'homme du Haut représentant pour la PESC/secrétaire général du Conseil de l'UE, dont le mandat est de « *contribuer à assurer la cohérence et la continuité de la politique de l'UE en matière de droits de l'homme*¹⁵⁶ », est un élément important pour renforcer le *mainstreaming*. Cela dit, le renforcement du rôle du représentant personnel pose la question de ses moyens. En l'état, l'unité droits de l'homme du Conseil est composée de la représentante personnelle, trois administrateurs et trois secrétaires.

Sur le terrain : les ambassadeurs de l'Union européenne

Les ambassadeurs du pays de la présidence de l'Union européenne jouent, sur le terrain, un rôle important de coordination de la politique extérieure de l'Union européenne dans chaque pays. Ce sont eux aussi qui mettent à jour chaque année des fiches analytiques sur les droits de l'homme dans le pays où ils sont en poste. Ces fiches sont publiées sur le site interne du Conseil et chaque délégation peut les consulter. Mais elles ne sont accessibles ni au Parlement européen, ni à la Commission, sauf sur demande expresse et de manière limitée en ce qui concerne cette dernière. Elles sont devenues une référence pour beaucoup d'États membres, qui se fondent parfois autant sur ces rapports des ambassadeurs de l'Union européenne que sur leurs propres informations, pour apprécier la situation des droits de l'homme dans un pays.

Recommandations

La CNCDH souligne le rôle dynamique joué par l'Union européenne et ses institutions pour renforcer l'intégration de la dimension des droits de l'homme dans les différentes composantes de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Elle constate cependant que les moyens consacrés à ces efforts restent insuffisants. La perspective de la présidence française de l'Union européenne pourrait être l'occasion de mobiliser davantage de moyens à cet effet.

60. Elle souhaite que l'indispensable concertation européenne ne se borne pas à la recherche du plus petit dénominateur commun et ne constitue pas un frein à une large coopération avec d'autres partenaires et à la recherche du consensus avec les différents groupes régionaux.

61. Elle souhaite que le représentant personnel pour les droits de l'homme du haut-représentant pour la PESC se voie octroyer des moyens accrus pour, selon les termes de son mandat, « *contribuer à assurer la cohérence et la continuité de la politique de l'UE en matière de droits de l'homme* », et demande au gouvernement français d'œuvrer dans ce sens au cours de la présidence française de l'Union européenne.

62. Elle souligne la nécessité de maintenir la place de la langue française comme langue officielle de travail dans les enceintes européennes et internationales pour promouvoir notre tradition juridique des droits de l'homme.

¹⁵⁶ Conclusions de la présidence du Conseil européen de Bruxelles (16-17 décembre 2004), doc. 16238/1/04, REV1 du 1^{er} février 2005, § 52.

Au sein de l'administration et du gouvernement français

« Depuis la Seconde Guerre mondiale et avec une relative continuité, les dirigeants français ont intégré la diplomatie des droits de l'homme dans la construction de la diplomatie du pays, comme un élément clé de son image et de sa capacité à rayonner¹⁵⁷ », si bien qu'en 2007, un grand nombre d'institutions et de services ont une compétence au sein de l'administration s'agissant de la définition et de la conduite de la politique étrangère dans le domaine des droits de l'homme. Leur importance quantitative montre que les droits de l'homme sont bien une préoccupation transversale puisque, en théorie, tous les acteurs de la diplomatie intègrent les droits de l'homme dans leur travail : le président de la République et ses conseillers diplomatiques, le Premier ministre, le ministre des Affaires étrangères et plusieurs ministères techniques (notamment le ministère de la Justice, le ministère de la défense).

Mais l'inventaire de ces acteurs et, en leur sein, des nombreux services concernés, met en évidence un éclatement excessif des compétences et des lacunes dans la coordination : en pratique, le cloisonnement des directions, la dispersion du traitement des droits de l'homme ou le manque d'expertise peuvent expliquer les limites à l'intégration des droits de l'homme dans l'ensemble des services concernés de l'administration.

Avec 158 ambassades françaises à travers le monde, un effort de synthèse est nécessaire pour porter une vision et une politique communes et faire entendre un discours cohérent de la France sur les droits de l'homme.

Le ministère des Affaires étrangères

Sous la haute responsabilité du président de la République et dans le cadre des orientations fixées par le gouvernement, le ministère des Affaires étrangères conduit l'action diplomatique de la France. En son sein, plusieurs services sont chargés de cette action dans le domaine des droits de l'homme. Ils sont organisés selon une approche institutionnelle plutôt que transversale.

Le secrétariat d'État aux Affaires étrangères et aux droits de l'homme établi en 2007 est une création inédite en tant que telle. Deux initiatives l'ont précédée, mais avec des mandats différents :

- entre 1986 et 1988, avec la création d'un poste de secrétaire d'État chargé des droits de l'homme, qui était placé auprès du Premier ministre et avait une fonction interne (Claude Malhuret) ;
- entre 2002 et 2005, avec le secrétariat d'État aux Affaires étrangères (Renaud Muselier).

Le secrétariat d'État créé en 2007 est en quelque sorte une fusion de ces deux portefeuilles, sans que la définition de la fonction, et son articulation avec d'autres mandats – en particulier l'ambassadeur pour les droits de l'homme – soit clairement définie.

La fonction d'ambassadeur pour les droits de l'homme a été instituée en France en 2000 par le président Jacques Chirac, de manière concomitante avec la création du mandat d'ambassadeur sur le développement durable et d'ambassadeur pour la lutte contre le terrorisme, mettant ainsi en place un tripode emblématique des dangers de la mondialisation. Elle existe depuis longtemps aux États-Unis et dans d'autres pays anglo-saxons, sous

157 Audition de M. Michel Doucin, ambassadeur pour les droits de l'homme, 31 octobre 2006.

le nom d'*ambassador at large* (« *ambassadeur en mission* »). Il n'est pas affecté dans une ambassade déterminée et peut avoir une fonction géographique et être affecté à une région du monde, ou bien une fonction thématique. L'ambassadeur pour les droits de l'homme a reçu une lettre de mission qui lui attribue cinq fonctions précises :

- 1 – l'établissement de relations de travail confiantes avec les organisations représentatives de la société civile ;
- 2 – l'animation de la réflexion française afin de nourrir les positions défendues par la France ;
- 3 – la valorisation des conceptions françaises au plan international ;
- 4 – le suivi de la négociation et la mise en œuvre des accords internationaux ;
- 5 – la promotion d'une identité francophone.

Mais son mandat doit aussi être un outil d'intégration des droits de l'homme dans l'ensemble de la politique extérieure de la France.

La mise en œuvre de ce mandat ambitieux est entravée, d'une part, par l'absence de ressources mobilisées autour de sa fonction : pour mener à bien cette mission, l'ambassadeur pour les droits de l'homme n'est assisté que d'un secrétariat. Il n'est pas entouré d'une équipe de collaborateurs, si ce n'est des stagiaires. D'autre part, sa tâche est compliquée par la place ambiguë qu'il occupe dans la hiérarchie du ministère des Affaires étrangères. Bien que l'organigramme le situe à un niveau élevé puisqu'il est placé auprès du secrétaire général du ministère des Affaires étrangères en tant que « *chef de la mission de coordination pour les droits de l'homme* », il ne rencontre pas le secrétaire général de façon régulière. Il ne fait pas non plus partie, structurellement, du circuit d'information et de décision sur les droits de l'homme si bien que, pour son information sur les affaires bilatérales, il dépend des cinq services qui ont une compétence particulière sur les droits de l'homme :

- la direction des Nations unies ;
- la direction des affaires stratégiques (pour l'OSCE et le Conseil de l'Europe) ;
- la direction des affaires juridiques (pour le Conseil de l'Europe) ;
- le Service des affaires francophones ;
- la direction de la coopération européenne.

Malgré la coopération qu'il entretient avec ces services, leurs rôles respectifs ne sont pas clairement articulés. Il est par ailleurs très peu présent dans les affaires bilatérales, l'organisation du ministère prévoyant que les directions géographiques traitent des questions relatives aux droits de l'homme dans leur secteur (ce qu'elles font de façon inégale).

En somme, on peut se demander si, au-delà du symbole et de l'affichage, et malgré la coopération qu'il entretient avec les directions concernées, le large mandat de l'ambassadeur pour les droits de l'homme peut véritablement être mis en œuvre, en particulier dans son volet coordination. La question se pose avec une plus grande acuité depuis la création, en 2007, de la fonction de secrétaire d'État aux affaires étrangères et aux droits de l'homme.

La direction des Nations unies et des organisations internationales (NUOI) est, au sein du Quai d'Orsay, un pôle essentiel pour la définition et la mise en œuvre de la politique étrangère de la France dans le domaine des droits de l'homme. Autrefois simple « *secrétariat des conférences internationales* », elle a été mise en place en 1955 pour répondre à l'importance prise par la diplomatie multilatérale. En son sein, plusieurs sous-directions traitent des droits de l'homme. La sous-direction des affaires économiques et sociales est compétente pour

les dossiers liés au PNUD et à l'OIT. La sous-direction des droits de l'homme et des affaires humanitaires et sociales – couramment appelée sous-direction pour les droits de l'homme, bien qu'elle suive aussi d'autres questions – a une compétence plus générale. C'est elle qui définit la doctrine française, prépare les instructions aux postes diplomatiques, suit les activités de la France au sein des Nations unies, représente la France au COHOM, veille à ce que les droits de l'homme soient intégrés à l'action diplomatique dans son ensemble, et ce pour tous les thèmes et tous les pays. Sur le plan financier, cette sous-direction traite des contributions françaises aux organisations internationales. Elle n'a, en revanche, pas de compétence dans la gestion des projets sur les droits de l'homme soutenus par la France au titre de sa politique de coopération (cette compétence revient à la DGCID, évoquée plus loin). Sept personnes seulement travaillent au sein de la sous-direction pour les droits de l'homme et, malgré la qualité de leur travail, ce nombre semble insuffisant pour répondre aux ambitions exprimées par la France dans ce domaine, en particulier dans la perspective de la présidence française de l'Union européenne.

Pour des raisons historiques, c'est au sein de la direction des affaires stratégiques et de défense (DAS) – et plus précisément de sa sous-direction du désarmement chimique et biologique et de la maîtrise des armements classiques – que sont traités les dossiers liés à la dimension humaine de l'OSCE et au Conseil de l'Europe. Pour l'OSCE, cela s'explique par le fait que cette organisation recouvre, outre la dimension humaine, des questions de sécurité. Pour le Conseil de l'Europe, les raisons sont moins évidentes. Bien que les instructions sur la politique de la France auprès de ces deux institutions soient émises par cette sous-direction, celle-ci le fait en concertation étroite avec la sous-direction des droits de l'homme.

La direction de la coopération internationale et du développement (DGCID) joue un rôle central dans l'intégration des droits de l'homme au sein de la politique étrangère, *a fortiori* depuis la publication fin 2006 d'une stratégie française sur la gouvernance, qui accorde une place centrale aux droits de l'homme. Au sein de la DGCID, deux services sont concernés : d'une part, la Mission d'appui à l'action internationale des ONG (MAAIONG), qui finance des ONG françaises et, d'autre part, la sous-direction pour la gouvernance démocratique et son bureau de l'État de droit et des libertés, qui a une expertise particulière sur les droits de l'homme. Ses attributions donnent à la sous-direction pour la gouvernance démocratique, peut-être plus qu'aux autres directions, une vision globale de tous les sujets, avec une compétence à la fois technique, politique et sectorielle. Mais ses crédits ont diminué presque de moitié en trois ou quatre ans, et le personnel se réduit sur le terrain, ce qui complique la mise en œuvre des projets : un nombre croissant de missions est concentré sur un nombre minimal de personnes, qui n'ont pas toujours les compétences requises sur les droits de l'homme.

Parmi les autres directions concernées au premier chef par les droits de l'homme, il faut encore citer la direction des affaires juridiques (DJ) et, en son sein, sa sous-direction pour les droits de l'homme, qui assure la gestion des contentieux devant la Cour européenne des droits de l'homme, conseille le ministre, les directions et services de l'administration centrale, et les postes diplomatiques et répond aux demandes de consultation qui peuvent lui être adressées par d'autres ministères.

Il faut encore citer la direction de la coopération européenne (CE), qui assure la préparation et le suivi des négociations de l'Union européenne. Son service compétent pour

la PESC ne suit pas étroitement les questions liées aux droits de l'homme qui, en pratique, reposent davantage sur la sous-direction des droits de l'homme de la direction des Nations unies¹⁵⁸.

Autre service concerné par les droits de l'homme, le Service des affaires francophones : composé d'une dizaine de personnes, il compte un rédacteur chargé de suivre les activités de la Délégation à la paix, aux droits de l'homme et la démocratie (DDHDP). Cette délégation a pour rôle, au sein de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), de mettre en œuvre la déclaration de Bamako et de renforcer la dimension des droits de l'homme au sein de l'OIF (cf. *infra* La diplomatie multilatérale). Pourtant, le travail du Service des affaires francophones n'est pas coordonné avec celui de la sous-direction des droits de l'homme au sein de la direction des Nations unies, qui ne couvre pas les questions liées à l'OIF et ne donne pas d'impulsion particulière sur ce dossier.

À côté de ces directions institutionnelles, les directions géographiques ont évidemment un rôle majeur à jouer sur la politique engagée par la France à propos des droits de l'homme dans les pays qu'elles suivent. Le rôle de la sous-direction des droits de l'homme est d'encourager le développement de leurs activités sur les droits de l'homme tout en veillant au respect de la doctrine française en la matière. On observe des disparités importantes dans la façon dont les directions géographiques intègrent les droits de l'homme à leur travail : elles n'envisagent pas toujours favorablement l'intégration transversale des droits de l'homme dans leurs activités. Les raisons sont multiples. D'une part, les moyens de la sous-direction des droits de l'homme sont insuffisants pour lui permettre d'engager de façon systématique une démarche proactive auprès de chaque direction géographique, pour proposer des actions. D'autre part, certaines directions prennent des initiatives sans solliciter la sous-direction, bien qu'elles n'aient pas toujours l'expertise requise sur les droits de l'homme. Enfin, il arrive que certaines directions géographiques soient réservées, voire hostiles, au sujet d'une action de la France dans le domaine des droits de l'homme, au motif qu'elle serait dommageable aux intérêts qu'elles défendent.

Un peu à part dans l'organisation du Quai d'Orsay, le Centre d'analyse et de prévision (CAP) relève de l'autorité du ministre des Affaires étrangères et assure en toute indépendance des missions qui le conduisent à réfléchir et à faire des propositions sur la place des droits de l'homme dans la politique étrangère de la France¹⁵⁹. Par ailleurs, il gère un programme d'« *invitations de personnalités* », qui permet d'inviter une centaine de jeunes représentants des futures élites d'une quarantaine de pays ; plusieurs défenseurs des droits de l'homme ont pu en bénéficier.

158 Son travail s'articule avec celui du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), qui est le service du Premier ministre chargé de la coordination interministérielle pour les questions européennes et les activités de l'OCDE en dehors de la PESC.

159 Ses missions peuvent être ainsi résumées : analyser l'environnement international, à la fois sous l'angle régional et thématique, en apportant un regard transdisciplinaire et prospectif ; présenter au ministre des recommandations ou options politiques stratégiques ; assurer une présence française dans les cercles de réflexion et de débat européens et internationaux, directement ou en favorisant l'implantation de chercheurs français ; apporter une aide à la réflexion sur l'adaptation du dispositif diplomatique français aux enjeux européens et internationaux.

La formation des diplomates sur les droits de l'homme

Au Royaume-Uni, le ministère des Affaires étrangères propose deux formations à ses diplomates : une formation d'une journée consistant en une introduction sur les droits de l'homme, et une formation de deux semaines intensives. Elles ne sont pas obligatoires, mais peuvent être suivies par toute personne dont la description de poste inclut un travail sur les droits de l'homme. Elles sont suivies par des diplomates de tout niveau, y compris « *senior* » (ambassadeurs), en particulier ceux qui partent en poste.

En Allemagne, des formations internes *ad hoc* sont proposées sur des sujets spécifiques, comme l'Islam et les droits de l'homme, les migrations, la lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme, destinées à des diplomates qui partent en poste dans des régions difficiles, ou à des diplomates étrangers en séjour de formation au ministère des Affaires étrangères allemand. Pour dispenser ces formations, le ministère des Affaires étrangères sollicite notamment l'intervention d'experts d'ONG ou de l'Institut allemand pour les droits de l'homme.

Aux Pays-Bas, tous les diplomates partent en poste après avoir suivi un cursus sur les droits de l'homme dont Amnesty International est l'un des acteurs.

En France, les diplomates ne reçoivent pas de formation spécifique sur les droits de l'homme. Mais certains, de leur propre initiative, rencontrent la sous-direction des droits de l'homme au Quai d'Orsay ainsi que les ONG internationales présentes à Paris, pour recueillir des informations sur la situation des droits de l'homme et des contacts avec des représentants d'ONG dans le pays où ils s'apprêtent à prendre leurs fonctions.

Sur le terrain, les postes diplomatiques sont sur le devant de la scène pour recueillir les informations sur la situation des droits de l'homme et mettre en œuvre la politique étrangère de la France. En l'état, on constate que la place accordée aux droits de l'homme dans les activités des ambassades varie en fonction des postes. Cette disparité s'explique, en partie, par les relations que la France entretient avec le pays concerné : il est plus facile d'évoquer la situation des droits de l'homme dans un pays où elle n'a pas d'intérêts majeurs que dans un pays de sa zone d'influence. Un autre paramètre explique les variations dans la place accordée aux droits de l'homme selon les postes : l'engagement personnel de l'ambassadeur en poste et la façon dont il conçoit son rôle sur cette question. Il arrive que la même ambassade ait une activité minimale sur ce thème puis, après un changement d'ambassadeur, s'avère particulièrement active.

Si les droits de l'homme sont véritablement considérés comme le deuxième objectif de la politique étrangère de la France, comme l'a annoncé le président de la République, les diplomates français devraient pouvoir évoquer le sujet avec tous les pays, de façon dépassionnée, comme un thème parmi d'autres, en se fondant sur les normes internationales auxquelles la France et ses partenaires ont souscrit. Le dialogue et la coopération sur les droits de l'homme sont d'ailleurs essentiels non seulement parce qu'ils ont un impact sur le terrain mais aussi parce qu'ils contribuent à renforcer l'influence de la France et son rayonnement sur un sujet qui est intimement lié à son identité sur la scène internationale. En outre, les dialogues bilatéraux sur les droits de l'homme peuvent faciliter les négociations menées dans le cadre de la diplomatie multilatérale : comment éviter la polarisation des

débats avec l'Organisation de la conférence islamique ou le groupe africain au Conseil des droits de l'homme à Genève si l'on n'évoque jamais les droits de l'homme dans les relations bilatérales avec leurs pays membres ?

Le télégramme circulaire envoyé aux postes en 2007 par le ministère des Affaires étrangères pour la deuxième année consécutive, comme on l'a évoqué plus haut, demandant aux postes diplomatiques d'intégrer les droits de l'homme à leurs activités de coopération, va contribuer à atténuer ces disparités. Limité, toutefois, à la politique de coopération, il ne remplace pas une impulsion plus large, donnée au plus haut niveau de l'État, pour encourager l'intégration des droits de l'homme à l'ensemble de la politique étrangère. Le Canada offre un exemple de restructuration institutionnelle pour accentuer la place des droits de l'homme au sein de sa diplomatie¹⁶⁰.

Un autre « terrain » où les postes diplomatiques sont en première ligne sur les droits de l'homme est celui des organisations internationales, où œuvre la diplomatie multilatérale. Les diplomaties y consacrent des moyens significatifs puisque, si tous les États n'ont pas une ambassade dans chaque pays, loin s'en faut, tous disposent en revanche d'une mission permanente auprès des Nations unies à New York et à Genève, à Washington (où se trouve la Banque mondiale) ou encore à Rome (siège de la FAO), dont le rôle est de couvrir le travail des institutions internationales qui y ont leur siège. À Genève, où se réunit le Conseil des droits de l'homme, où siègent le Haut-Commissariat pour les droits de l'homme des Nations unies et de nombreuses organisations dont le mandat inclut les droits de l'homme, garantir une présence et une influence significative de la France dans toutes ces enceintes nécessite des ressources importantes. En comparaison avec d'autres États de poids équivalent sur la scène internationale, les ressources qui y sont consacrées par la France limitent considérablement sa capacité d'action. La mission permanente de la France auprès des Nations unies à Genève devrait se voir affecter plus de personnel, en particulier dans la perspective de la présidence française de l'Union européenne, qui l'amènera à jouer un rôle de premier plan au sein du Conseil des droits de l'homme.

Les ministères techniques

Le ministère de la Justice a un rôle particulier à jouer dans le domaine des droits de l'homme, avec l'aide notamment de son Service des affaires européennes et internationales (SAEI) et le réseau de « magistrats de liaison » installés désormais auprès des ambassades de France dans de nombreux pays.

Le ministère de la Défense a également des compétences en matière de droits de l'homme, coordonnées par sa sous-direction des affaires internationales qui est chargée des droits de l'homme.

Il peut arriver que ces ministères techniques ne partagent pas les mêmes positions, et que les rivalités internes l'emportent sur les enjeux externes, comme ce fut le cas au moment

160 Après la publication par le Premier ministre canadien, en avril 2005, d'un « énoncé de politique internationale du Canada », le ministère des Affaires étrangères (MAECI) a réorganisé ses compétences entre huit sous-ministres adjoints, dont trois sont chargés de dossiers transversaux. Le « sous-ministre adjoint chargé des enjeux mondiaux » dirige quatre directions générales dont la direction « Politique économique », qui inclut la sécurité humaine et les droits de l'homme. L'objectif visé par la mise en place de cette grande direction est de renforcer le rôle d'impulsion du ministère vis-à-vis d'autres départements ministériels et de donner une plus grande unité de traitement aux grands thèmes mondiaux, comme les droits de l'homme. Cet objectif est cependant en partie entravé par la réduction du budget du ministère des Affaires étrangères, qui limite sa capacité d'influence.

de la négociation du statut de la Cour pénale internationale, le ministère de la Défense cherchant à préserver les militaires français contre d'éventuelles poursuites devant la Cour¹⁶¹.

Recommandations

De longue date et avec une relative continuité, les dirigeants français ont intégré les droits de l'homme dans la construction de la diplomatie du pays, comme un élément clé de son image et de sa capacité à « rayonner ». En conséquence, un grand nombre de services de l'administration ont une compétence dans la définition et la conduite de la politique étrangère dans le domaine des droits de l'homme. Cette situation traduit une volonté de prendre en compte le caractère transversal des droits de l'homme. Parallèlement, de nouveaux pôles de compétences sur les droits de l'homme sont apparus, mais dans un contexte marqué par ailleurs par une grande stabilité institutionnelle. Il en ressort un éclatement excessif des compétences et des lacunes importantes dans la coordination. En pratique, l'intégration des droits de l'homme reste donc limitée, en raison du cloisonnement des directions, du manque d'expertise sur les droits de l'homme, mais aussi de l'absence de cadre stratégique concerté sur la place des droits de l'homme dans la politique étrangère, qui est source d'incohérences dans la mise en œuvre de cette politique, notamment par les postes diplomatiques.

63. Sans préjuger des modalités précises de l'évolution de l'organisation du ministère des Affaires étrangères et européennes – quant aux structures gouvernementales et administratives, à travers notamment le choix entre administration de mission et administration de gestion, dont la définition incombe aux autorités françaises elles-mêmes – la CNCDH recommande que les droits de l'homme soient pleinement pris en compte et abordés selon une logique transversale, thématique, plutôt qu'institutionnelle, afin d'avoir une vue d'ensemble des travaux menés parallèlement dans les différentes enceintes internationales et régionales.

64. La CNCDH recommande l'adoption, par le ministère des Affaires étrangères et européennes, des mesures suivantes :

- a) la désignation d'un correspondant identifié pour les droits de l'homme au sein de chaque direction géographique, au minimum au niveau du directeur adjoint ;
- b) la mise en place d'un programme de formation permanente sur les droits de l'homme et le droit humanitaire à l'intention des diplomates, à l'instar de la pratique développée par certains partenaires européens ;
- c) la systématisation des contacts pris par les diplomates, notamment avec les ONG, pour s'informer sur la situation dans un pays avant d'y partir en poste ;
- d) l'organisation de l'adaptation à l'actualité, avec la possibilité de créer des services géographiques ou thématiques renforcés pendant un à trois ans afin de mobiliser les compétences, de susciter la réflexion et de renforcer l'action sur un thème ou un pays donné ;
- e) une plus grande ouverture sur le monde extérieur, avec l'affectation de fonctionnaires en mobilité et le recrutement d'agents issus des organisations internationales ou des ONG.

161 L'article 124 a été introduit au statut de Rome à l'initiative de la France pour permettre aux États qui le souhaitent de refuser, pour une période de sept ans, la compétence de la Cour en matière de crimes de guerre (article 124). Seuls la Colombie et la France ont usé de l'article en question et effectué une déclaration qui leur permettra de décliner la compétence de la Cour pour ce type de crimes. Il sera caduc en 2009. L'adoption de cet article est le reflet de l'influence du ministère de la Défense française dans les négociations.

La diplomatie parlementaire des droits de l'homme

Le pouvoir législatif a un rôle important à jouer au regard de la diplomatie, tant dans la définition des orientations de la politique étrangère que dans le contrôle de sa mise en œuvre.

Le développement de la diplomatie parlementaire européenne et internationale

Le Parlement européen

Les fondements juridiques de l'implication du Parlement dans la PESC sont nombreux même si, conformément au traité sur l'Union européenne, la PESC relève du Conseil et de la Commission et non du Parlement (article 18). L'article 21 du traité¹⁶² lui donne en effet des prérogatives importantes. Il dispose d'un pouvoir de veto par le refus d'un avis conforme pour les accords internationaux les plus importants. Malgré ces dispositions, et bien que, pour la Commission européenne, « *l'engagement absolu du Parlement européen dans les politiques poursuivies dans ce domaine contribue à assurer une plus grande légitimité démocratique* »¹⁶³, son rôle reste limité.

Depuis les années quatre-vingt-dix, ses activités dans le domaine des droits de l'homme se sont développées grâce à la sous-commission des droits de l'homme qui a été mise en place au sein de sa Commission des affaires étrangères. Particulièrement active, cette sous-commission constitue un lieu de dialogue entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur les questions de droits de l'homme. Elle auditionne les chefs de délégation à la Commission, veille à la cohérence des propositions de règlement et contrôle le respect des recommandations émises par le Parlement. Elle élabore chaque année pour le Parlement deux rapports sur les droits de l'homme : l'un porte sur la situation des droits de l'homme dans les pays tiers, l'autre sur les droits de l'homme à l'intérieur même de l'Union européenne.

En 1988, le Parlement européen a créé le prix Sakharov pour la liberté de pensée. Il est attribué chaque année à une personnalité ou une organisation s'étant distinguée pour son rôle en faveur des droits de l'homme.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

L'Assemblée parlementaire est, avec le Comité des ministres, l'un des deux organes statutaires du Conseil de l'Europe. Sa Commission des questions juridiques et des droits de l'homme joue un rôle essentiel dans la promotion et la protection des droits de l'homme au sein de l'Assemblée. C'est elle qui est chargée de donner son avis sur toute nouvelle

162 L'article 21 TUE dispose que « *la présidence consulte le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune et veille à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération. Le Parlement européen est tenu régulièrement informé par la présidence et la Commission de l'évolution de la politique étrangère et de sécurité de l'Union. Le Parlement européen peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil. Il procède chaque année à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune* ».

163 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers, COM (2001) 252 final, le 8 mai 2001, p. 6.

demande d'adhésion d'un État. C'est aussi elle qui nomme les rapporteurs qui ont pour mandat de mener des enquêtes sur les droits de l'homme et d'adresser des recommandations aux États membres et aux autres instances du Conseil de l'Europe. Elle joue un rôle actif en faveur de l'abolition de la peine de mort dans les pays membres et pour la ratification des protocoles rattachés à la Convention européenne des droits de l'homme.

L'Assemblée parlementaire de l'OSCE

Créée en 1990, l'Assemblée parlementaire de l'OSCE (APOSCE) renforce le rôle des parlements nationaux dans le fonctionnement de l'OSCE. Les parlementaires y adressent des recommandations à leurs gouvernements, de leurs parlements ou de la société civile dans des domaines comme la promotion des droits de l'homme, la coopération économique et environnementale ou les questions politico-militaires. Elle joue un rôle directeur pour l'observation des élections parlementaires dans la région de l'OSCE. L'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, l'Union interparlementaire et le Parlement européen ont le statut d'observateur auprès de l'APOSCE.

L'Union interparlementaire

L'Union interparlementaire est la plus ancienne forme de cette diplomatie parlementaire. Créée en 1889, c'est l'organisation internationale des parlements souverains. Elle œuvre « *pour la paix et la coopération entre les peuples, et pour l'affermissement de la démocratie représentative* ». La défense et la promotion des droits de l'homme sont parmi ses buts principaux. Elle soutient l'action des Commissions des droits de l'homme des parlements dans le domaine de la législation, du contrôle et de l'adoption d'un budget qui contribue aux actions de promotion et de renforcement des droits de l'homme. Elle veille aussi au respect des droits des parlementaires, à travers son Comité des droits de l'homme des parlementaires, créé en 1976 et habilité à statuer sur des cas de parlementaires victimes de violations des droits de l'homme.

Les comités parlementaires des droits de l'homme

Dans de nombreux pays, le Parlement dispose d'outils qui lui permettent d'exercer une influence sur la politique de l'État dans le domaine des droits de l'homme, à l'intérieur des frontières, mais aussi au titre de la politique étrangère. Plusieurs parlements ont ainsi créé en leur sein des comités ou commissions parlementaires des droits de l'homme, qui ont traditionnellement pour fonction la mise en conformité de la législation nationale avec les engagements internationaux de l'État, mais aussi le contrôle de l'action du gouvernement, et notamment la politique étrangère, par des procédures d'enquête et l'interpellation des dirigeants sur des questions relatives aux droits de l'homme.

L'examen de ces comités montre une grande diversité dans leur mandat. Dans certains cas – par exemple en Belgique, en Autriche, et au Canada – il s'agit d'un comité consacré exclusivement aux droits de l'homme. Dans d'autres cas, c'est un sous-comité rattaché au Comité des affaires étrangères ou sur la justice. En Allemagne, dès 1972, un sous-comité pour les droits de l'homme a été institué au sein du Comité des affaires étrangères du Parlement, dont le mandat était limité à la situation des droits de l'homme

dans le reste du monde. À partir de 1998, sous le gouvernement de G. Schröder, il a été institué en Comité des droits de l'homme distinct du Comité des affaires étrangères, et son mandat a été élargi à la situation des droits de l'homme en Allemagne. Permanents ou *ad hoc*, les comités des droits de l'homme sont parfois chargés d'une question précise – c'est le cas du sous-comité, créé en 1999 au sein du Parlement belge pour traiter des questions relatives à la traite des êtres humains et à la prostitution et chargé, entre autres, d'analyser l'organisation des réseaux criminels, la situation dans les pays d'origine des victimes, ainsi que les conditions de leur entrée sur le territoire belge – ou concentrés sur une situation (comme le Comité suédois de soutien aux droits de l'homme en Turquie).

Leurs fonctions varient également d'un pays à l'autre : certains ont une fonction d'observation (examen, discussion, contrôle, supervision des programmes gouvernementaux en matière de droits de l'homme, évaluation des politiques publiques), tandis que d'autres ont un rôle législatif (préparation et cadrage de lois, recommandations). Dans certains pays, ils peuvent par ailleurs recevoir des plaintes individuelles et les instruire – c'est le cas du *Joint Human Rights Committee* du Parlement britannique. On observe enfin des variantes dans leur composition : certains aménagent une place en leur sein pour les représentants des groupes sociaux extérieurs au parlement. Certains comités ont un rôle d'interpellation ou peuvent émettre des recommandations au gouvernement, qui doit répondre dans un délai précis. Leur mandat suppose une réelle capacité d'investigation, mise en œuvre notamment dans les missions parlementaires *ad hoc*, leur permettant d'établir un rapport précis sur une question grave de violation des droits de l'homme et donc de mettre en cause la politique étrangère menée par le gouvernement.

Source : *Parliamentary Human Rights Mechanisms*, National Democratic Institute for International Affairs (NDI), 2004.

La diplomatie parlementaire française

Le Parlement dispose d'une palette d'outils pour exercer sa mission de contribution à la définition et d'évaluation de la politique étrangère dans le domaine des droits de l'homme : questions écrites ou orales des parlementaires, missions, demandes de rapports d'information. La loi organique relative aux lois de finances – LOLF – donne au Parlement les moyens de jouer un rôle plus important, en instaurant une nouvelle logique, qui nécessite désormais de justifier les programmes. Les parlementaires ont donc toute latitude pour interroger le gouvernement et ses services, mais ils n'utilisent pas ces outils de façon rigoureuse : ils ne se mobilisent qu'au début de l'année budgétaire, de façon routinière, les mêmes questions appelant chaque année les mêmes réponses. Peu d'auditions sont organisées sur la politique étrangère, encore moins sur les droits de l'homme.

C'est ce que constate M. Édouard Balladur dans son bilan des activités de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale pour la XII^e législature : il déplore « *l'impossibilité de voter des résolutions sur les orientations de politique étrangère, ainsi que cela se pratique dans la plupart des parlements des pays voisins* » et relève que « *les débats en séance publique – qui font l'impasse sur des questions importantes – sont souvent*

*léthargiques*¹⁶⁴ ». Cette remarque porte sur le rôle de l'Assemblée dans la politique étrangère en général. Mais le volet droits de l'homme de la politique étrangère ne fait pas exception. Un exemple : la loi de finances¹⁶⁵ demande au gouvernement français de remettre chaque année au Parlement un rapport présentant l'activité du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, ainsi que les positions défendues par la France au sein de ces instances, et les opérations financières réalisées entre la France et ces instances. On pourrait imaginer que l'exercice pourrait donner lieu à un débat sur une meilleure prise en compte des droits de l'homme dans les politiques, programmes et activités de ces deux institutions. Or, certes, un rapport est produit chaque année par le Parlement, mais la Commission des finances de l'économie générale et du Plan de l'Assemblée nationale ne s'en saisit pas pour exercer un contrôle et ce rapport ne fait l'objet d'aucun débat parlementaire.

À côté de la mission de contrôle du Parlement, des initiatives spécifiques peuvent être entreprises. Au Sénat, un « *groupe d'études des droits de l'homme* » a été mis en place¹⁶⁶. Composé d'une cinquantaine de parlementaires et placé sous le contrôle de la Commission des Affaires culturelles, il ne joue qu'un rôle très modeste. À l'Assemblée nationale, les « *groupes d'amitié* », qui ont vocation à resserrer les contacts avec les parlements étrangers, peuvent être amenés à se pencher sur la situation des droits de l'homme dans un pays. Mais la pratique montre que là n'est pas leur priorité. Enfin, parmi les « *groupes d'études à caractère international* », dont certains ont un mandat thématique, aucun ne travaille sur les droits de l'homme.

Recommandations

Le pouvoir législatif a un rôle important à jouer au regard de la diplomatie, tant dans la définition des orientations de la politique étrangère que dans le contrôle de sa mise en œuvre. La pratique française à cet égard s'inscrit en décalage avec celle constatée dans les parlements régionaux et internationaux et les parlements de certains pays européens.

65. La CNCDH constate que, malgré le développement récent de la « *diplomatie parlementaire* », le Parlement français joue un rôle effacé dans la définition et la conduite de la politique française en matière de droits de l'homme. Elle recommande la création d'un Comité des droits de l'homme au sein de chacune des deux assemblées.

66. Elle recommande une communication du ministre des Affaires étrangères, ou de son représentant, sur sa politique dans le domaine des droits de l'homme, au moins une fois par an.

164 Cf. http://www.assemblee-nationale.fr/12/cr-cafe/06-07/c0607032.asp#P10_267, le 7 mars 2007, compte rendu n° 32, *Présentation par la président Édouard Balladur du bilan de l'activité de la commission des affaires étrangères pour la XII^e législature*.

165 Article 44 de la loi de finances rectificative n° 98-1267 du 30 décembre 1998.

166 Des groupes d'études ouverts à tous les sénateurs ont été créés pour étudier et suivre des questions spécifiques. Ces instances qui n'interviennent pas directement dans la procédure législative et demeurent sous le contrôle des commissions permanentes ont pour missions d'assurer une veille juridique et technique sur les questions dont elles sont chargées afin d'informer les parlementaires.

67. Elle recommande que la définition des grandes orientations de la diplomatie française fasse l'objet d'une discussion au Parlement, en particulier à l'occasion de la remise d'un rapport par le gouvernement au Parlement sur la politique française dans le domaine des droits de l'homme.

68. Elle souhaite que les différents groupes interparlementaires d'amitié prennent mieux en compte la situation des droits de l'homme dans leurs activités et que les délégations parlementaires prévoient de manière systématique des contacts avec les représentants de la société civile lors de leurs visites à l'étranger.

69. Elle préconise une présence plus active des parlementaires français aux différentes assemblées européennes, ce qui implique non seulement une assiduité effective mais une participation en amont aux différents travaux, notamment les rapports et études, afin d'avoir une véritable influence sur les activités entreprises.

Le rôle des juridictions nationales et la coopération judiciaire internationale

Il faut souligner « toute l'importance de la justice pour faire des grands principes et des engagements abstraits, une réalité vivante, pour tous nos concitoyens. Il n'y a pas de droit sans justice, pas de droits de l'homme sans juges indépendants¹⁶⁷ ». Plusieurs instruments internationaux obligent les États qui les ont ratifiés à participer à la répression de certaines violations graves des droits de l'homme : la torture, les crimes contre l'humanité et le génocide. Il s'agit des conventions de Genève sur le droit humanitaire, de la Convention internationale contre la torture et autres traitements cruels, inhumains et dégradants, et de la Convention sur le génocide. Ces instruments, une fois intégrés dans la législation nationale, donnent compétence aux juridictions nationales pour juger les auteurs d'infractions sans qu'un lien de rattachement ne soit nécessaire avec les victimes, les auteurs ou avec le lieu où l'infraction a été commise. De nombreux États ont ainsi intégré dans leur législation nationale ce principe de compétence universelle.

Le champ de compétence du juge français pour participer à la lutte contre l'impunité des auteurs de violations graves des droits de l'homme

Bien que la France ait ratifié ces instruments, les juridictions françaises ne peuvent pas exercer de compétence universelle absolue. La loi a institué une compétence universelle conventionnelle pour certaines infractions, comme les crimes de torture, ainsi que les infractions terroristes, conformément aux conventions qu'elle a ratifiées sur ces thèmes. En revanche, elle n'intègre pas les dispositions des conventions de Genève sur la répression des crimes de guerre par les États parties. Elle n'institue pas non plus une compétence fondée sur le droit international coutumier, qui donnerait au juge compétence pour juger des crimes contre l'humanité et des crimes de génocide. Depuis 1995 et 1996 cependant, la France accepte la compétence universelle absolue de façon *ad hoc*, à propos des crimes

167 « Le rôle des juridictions nationales dans la promotion et la protection des droits de l'homme », Rapport introductif par M. Emmanuel Decaux, professeur à l'université Paris II, séminaire de l'OSCE sur les droits de l'homme, Vienne, 12 et 13 juillet 2007.

internationaux perpétrés en ex-Yougoslavie et au Rwanda, parce qu'elle a adapté sa législation aux dispositions des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies créant le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY¹⁶⁸) et le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR¹⁶⁹).

En somme, le juge français peut recourir au mécanisme de compétence universelle dans les cas suivants : d'une part, pour poursuivre et juger un crime de torture, en vertu des articles 689-1 et 689-2 du Code de procédure pénale à condition que l'auteur de l'infraction se trouve en France. Cette disposition a été mise en œuvre récemment pour poursuivre le capitaine mauritanien Ely Ould Dah en formation à l'École militaire supérieure d'administration et de management de Montpellier et accusé par des compatriotes réfugiés en France de crimes de torture. Il a été condamné le 1^{er} juillet 2005 par la cour d'assises de Nîmes à la peine maximum de dix ans de réclusion. Cette condamnation a toutefois été prononcée par défaut, Ely Ould Dah ayant quitté la France en 2000¹⁷⁰. D'autre part, pour poursuivre et juger des crimes de guerre, crimes contre l'humanité et crimes de génocide commis sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991, sur le territoire du Rwanda en 1994 ou par des citoyens rwandais sur le territoire d'États voisins.

En dehors de ces cas, le juge français n'est, en revanche, pas compétent pour poursuivre et juger les crimes de guerre en utilisant la compétence universelle, parce que la loi n'incrimine pas le crime de guerre¹⁷¹. La France a pourtant ratifié les conventions de Genève de 1949 qui prévoient un mécanisme de compétence universelle pour ces crimes, mais leurs dispositions n'ont pas été intégrées à la législation.

Le juge français ne peut pas non plus poursuivre et juger les crimes contre l'humanité commis après la Seconde Guerre mondiale et le génocide, la Cour de cassation ayant relevé que ces crimes relevaient du droit international coutumier, ce qui ne suffisait pas à pallier l'absence d'incrimination dans la législation nationale.

Les limites que rencontre en France le mécanisme de compétence universelle suscitent de nombreuses critiques de la part de la société civile, mais aussi de la doctrine¹⁷², qui considèrent que la disparité de la législation française crée un système incohérent. Cette incohérence est plus frappante depuis que la France a ratifié, en 2002, le statut de Rome instituant une Cour pénale internationale, qui promeut le principe de compétence universelle en soulignant le devoir des États de lutter contre l'impunité des auteurs des crimes les plus graves : crimes de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre.

Les entraves posées à l'action de la justice en France

Dans les cas où l'application du principe de compétence universelle est juridiquement possible en France, il rencontre pourtant des obstacles de divers ordres.

168 Loi n° 95-1 du 2 janvier 1995 faisant suite à la résolution 827 du 25 mai 1993 du Conseil de sécurité des Nations unies.

169 Loi n° 96-432 du 22 mai 1996 faisant suite à la résolution 955 du 8 novembre 1994 du Conseil de sécurité des Nations unies.

170 http://www.fidh.org/IMG/pdf/Elyouldahjuin2005_dpi200.pdf

171 Il existe en revanche des infractions militaires et une compétence personnelle passive ou active qui permet de juger des crimes commis à l'étranger.

172 Cf., par exemple, Géraud de la Pradelle, cité par la FIDH, *France, État des lieux de la mise en œuvre du principe de compétence universelle*, octobre 2005, rapport du groupe d'action judiciaire de la FIDH, n° 431, p. 13.

Tout d'abord, lorsque des poursuites sont engagées, les personnes visées ont souvent bénéficié de la protection des autorités françaises pour quitter le territoire avant d'être condamnées. C'est le cas du capitaine Ely Ould Dah cité plus haut, mais aussi de M. Ndengue, chef de la police nationale congolaise incarcéré à la prison de la Santé à Paris, dont il fut extrait pendant la nuit pour s'envoler vers Brazzaville.

Ensuite, il n'existe pas de stratégie, de la part des autorités françaises, pour soutenir la mise en œuvre de la compétence universelle par ses juridictions. Le ministère public n'engage jamais de poursuites en l'absence de plainte déposée par une victime. Les autorités n'accordent pas non plus de soutien financier à des initiatives en faveur de l'application de la compétence universelle alors même que, dans plusieurs pays européens, des unités spécialisées ont été mises en place, par exemple au sein des services d'immigration (Danemark, Pays-Bas) pour identifier les auteurs présumés de crimes graves, ou au sein des services judiciaires (Suède, Royaume-Uni, Belgique) pour développer l'expertise sur ces dossiers particuliers.

À propos du génocide rwandais par exemple, des victimes ont porté plainte en France dès 1995 et une loi spécifique a été introduite pour reconnaître la compétence universelle des juridictions françaises à l'égard du génocide rwandais. Néanmoins, la mise en œuvre de cette compétence universelle ne va pas sans difficultés.

La coopération entre les juridictions des États membres de l'Union européenne

Entre les États membres de l'Union européenne, de nombreuses initiatives ont vu le jour pour renforcer la coopération dans la poursuite des auteurs des crimes les plus graves. Ainsi, un réseau européen de points de contact en ce qui concerne les personnes responsables de génocide et de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre a été instauré par décision du Conseil (2002/494/JAI) du 13 juin 2002. Il réunit périodiquement des praticiens des États membres de l'Union (procureurs, juges, représentants de ministères de la justice, de la défense, des Affaires étrangères...) autour de cette question. Il serait utile que des praticiens français prennent part au travail de ce réseau – en particulier dans la perspective de la présidence française de l'Union européenne – ce qui, d'après les informations recueillies, n'est pas le cas.

La coopération judiciaire internationale est aussi un outil essentiel pour la formation initiale et permanente des magistrats et auxiliaires de justice. Des programmes existent d'ailleurs dans le cadre du Conseil de l'Europe et de l'OIF, mais la place des droits de l'homme et du droit international humanitaire n'y est pas significative.

Présents dans les ambassades, les magistrats de liaison pourraient eux aussi jouer un rôle renforcé dans le domaine des droits de l'homme, si leur action était davantage intégrée aux programmes suivis par ces ambassades pour le soutien à l'État de droit et aux droits de l'homme.

Recommandations

Plusieurs instruments internationaux obligent les États qui les ont ratifiés à participer à la répression de certaines violations graves des droits de l'homme : la torture, les crimes contre l'humanité et le génocide. Une fois intégrées dans la législation nationale, ces conventions donnent compétence aux juridictions nationales pour juger les auteurs d'infractions sans qu'un lien de rattachement ne soit nécessaire avec les victimes, les auteurs ou avec le lieu où l'infraction a été commise. De nombreux États ont ainsi intégré dans leur législation nationale ce principe de compétence universelle. Bien que la France ait ratifié ces instruments, les juridictions françaises ne peuvent pas exercer de compétence universelle absolue. La loi a institué une compétence universelle conventionnelle pour certaines infractions, comme les crimes de torture, ainsi que les infractions terroristes, conformément aux conventions qu'elle a ratifiées sur ces thèmes. En revanche, elle n'intègre pas les dispositions des conventions de Genève sur la répression des crimes de guerre par les États parties.

70. La CNCDH constate que le champ de compétence du juge français pour participer à la lutte contre l'impunité des auteurs de violations graves des droits de l'homme est limité, et recommande au gouvernement d'œuvrer en faveur de l'adaptation de la législation nationale au droit international des droits de l'homme et au droit humanitaire, notamment aux conventions de Genève de 1949 et à leurs deux premiers protocoles.

71. La CNCDH constate que l'action de la justice française dans ce domaine est souvent entravée par des obstacles de nature politique. Elle recommande au gouvernement de se conformer au principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire et, en particulier, de ne pas faciliter la fuite des présumés coupables de crimes graves poursuivis en application du principe de compétence universelle.

72. La CNCDH relève que les moyens dévolus à la mise en œuvre du principe de compétence universelle sont insuffisants. Elle recommande au gouvernement de se doter de moyens adéquats, en particulier sur les aspects suivants :

- a) sur un plan politique, elle recommande la définition d'une stratégie des autorités françaises, pour soutenir la mise en œuvre de la compétence universelle par ses juridictions;
- b) sur le plan des ressources, elle recommande la création d'unités spécialisées au sein des services d'immigration pour identifier les auteurs présumés de crimes graves, ou au sein des services judiciaires pour développer l'expertise sur ces dossiers particuliers.

73. La CNCDH souligne l'importance de la coordination européenne dans ce domaine, en particulier à travers le travail du Réseau européen de points de contact en ce qui concerne les personnes responsables de génocide et de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre, et constate que la France y prend une part minime. Elle recommande que la France s'implique activement dans les efforts de coordination entrepris au niveau européen, en particulier dans la perspective de la présidence française de l'Union européenne.

74. La CNCDH souligne la place de la coopération juridique internationale en matière de formation initiale et permanente des magistrats et des auxiliaires de justice, de recherche de droit comparé et d'évaluation des systèmes de justice, notamment dans le cadre du Conseil de l'Europe et de l'OIF. Elle souhaite que la place des droits de l'homme et du droit humanitaire soit renforcée dans ces différentes activités.

75. La CNCDH note le rôle important que peuvent être amenés à jouer, dans le domaine des droits de l'homme, les magistrats de liaison en poste à l'étranger. Elle appelle à renforcer l'ancrage de leurs activités dans les programmes de soutien à l'État de droit et aux droits de l'homme.

La contribution des institutions indépendantes à la politique étrangère dans le domaine des droits de l'homme

Les Institutions nationales des droits de l'homme

Le réseau international des Institutions nationales de protection des droits de l'homme s'est peu à peu structuré sur la base des Principes de Paris adoptés lors d'une conférence organisée par la CNCDH en 1991 au Centre des conférences internationales de Paris et consacrés par la résolution 48/134 de l'Assemblée générale des Nations unies en 1993.

À côté du réseau international, réuni en marge des sessions de la Commission des droits de l'homme de Genève, la CNCDH a été très active dans le développement du réseau européen des Institutions nationales qui s'est mis en place dans le cadre du Conseil de l'Europe, en établissant une coopération étroite avec le Commissaire aux droits de l'homme. Le colloque sur le racisme organisé en 1994 à Strasbourg par la CNCDH a constitué la première rencontre européenne des Institutions nationales, ouvrant la voie à la création d'instances européennes consacrées à la lutte contre le racisme, comme la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) de Strasbourg, pour le Conseil de l'Europe, et l'Observatoire des phénomènes racistes et xénophobes de Vienne pour l'Union européenne¹⁷³.

Parallèlement, la CNCDH est à l'origine de la création de l'Association francophone des commissions des droits de l'homme, dans le cadre de l'OIF, et de l'organisation des rencontres euro-méditerranéennes des Institutions nationales. La création du Conseil des droits de l'homme a renforcé le rôle des Institutions nationales indépendantes, comme « *parties prenantes* » du système international de promotion et de protection des droits de l'homme¹⁷⁴.

Dans ce paysage déjà dense d'institutions et de réseaux, la création de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne tout comme l'adoption du traité de Lisbonne ouvrent de nouvelles perspectives.

173 CNCDH, *Ce racisme qui menace l'Europe*, La Documentation française, 1996.

174 Gérard Fellous, *Les institutions nationales des droits de l'homme, acteurs de 3^e type*, La Documentation française, 2006. Cf. aussi le colloque du Caire, *Structures gouvernementales et institutions nationales des droits de l'homme, expériences et perspectives*, OIF, 2003, notamment le rapport d'Emmanuel Decaux, sur « *Les principes directeurs des institutions nationales* » également dans www.droits-fondamentaux.org, n° 3.

L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

Le 15 février 2007, le règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil de l'Union européenne porte création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne. Cette agence, mise en place le 1^{er} février 2007 en remplacement de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC), a vocation à examiner des questions relatives aux droits fondamentaux dans l'Union européenne et dans les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit communautaire. La définition de son mandat a donné lieu à des discussions difficiles. Pour sa part, la CNCDH, dès son « *avis sur la création d'une Agence européenne des droits de l'homme* » du 23 septembre 2004, a estimé que c'est l'ensemble des droits garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui doit être couvert par l'Agence. Cette position n'a pas été retenue puisque le champ de compétence de l'Agence n'est pas étendu au 3^e pilier (qui concerne la coopération policière et judiciaire en matière pénale), mais la CNCDH souhaite vivement que cette anomalie soit corrigée dans les meilleurs délais et que le programme de travail de l'Agence soit le plus systématique possible.

La CNCDH a par ailleurs insisté sur le rôle de coordination et d'animation de l'Agence et sur la coopération étroite avec les institutions déjà existantes, notamment avec les Institutions nationales des droits de l'homme – dont le rôle de garant national lui semble particulièrement indispensable – mais aussi avec les ONG dont la consultation ne saurait se réduire à un vague rendez-vous annuel. La CNCDH souhaite également que l'Agence établisse une coopération étroite avec les différentes instances du Conseil de l'Europe, notamment le Commissaire aux droits de l'homme.

Institution indépendante elle-même, l'Agence devra se conformer aux Principes de Paris sur l'indépendance des Institutions nationales, aussi bien vis-à-vis des États membres que des institutions européennes. Ces principes devraient d'ailleurs présider au choix du directeur et des membres des différents conseils, comme à l'établissement de son programme de travail. La CNCDH a également toujours marqué sa préoccupation quant à l'usage très réduit de la langue française par l'Agence, comme par l'Observatoire, ainsi qu'en atteste le site informatique de l'Agence.

Recommandations

La CNCDH prend acte de la mise en place, le 1^{er} février 2007, de l'Agence européenne des droits fondamentaux, dont elle attend beaucoup, comme l'indique son « *avis sur la création d'une Agence européenne des droits de l'homme* » du 23 septembre 2004. Elle regrette le champ limité de compétence de l'Agence, estimant que c'est l'ensemble des droits énumérés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui devrait servir de cadre de référence à ses travaux.

Cette Agence « *examine des questions relatives aux droits fondamentaux dans l'Union européenne et dans les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit communautaire* » (article 3). À cette fin, il est prévu que l'Agence « *collecte, recense, analyse et diffuse des informations et des données pertinentes, objectives, fiables et comparables, y compris les résultats de recherches et de contrôles que lui communiquent les États membres, les institutions de l'Union ainsi que les organes, organismes et*

agences de la Communauté et de l'Union, les centres de recherche, les organismes nationaux, les organisations non gouvernementales, les pays tiers et les organisations internationales et, en particulier, les organes compétents du Conseil de l'Europe» (article 4).

La CNCDH est prête à prendre toute sa place, en tant qu'institution nationale des droits de l'homme, dans le fonctionnement de l'Agence européenne des droits fondamentaux, en particulier en répondant aux appels d'offres de l'Agence.

76. Elle recommande que le programme de travail de l'Agence soit établi de manière indépendante par celle-ci et reste suffisamment flexible pour lui permettre de réagir à des situations urgentes.

77. Elle recommande que l'Agence se dote d'un mécanisme de suivi de ses rapports et autres constats.

78. Elle recommande que la présence du personnel français à tous les niveaux au sein de l'Agence permette d'assurer une visibilité à la France dans ce domaine et de garantir la place du français comme langue de travail, contrairement à la pratique de l'Observatoire contre le racisme et la xénophobie de Vienne.

79. Elle recommande que son champ de compétence soit étendu au 3^e pilier, afin de couvrir l'ensemble des activités menées au sein de l'Union européenne et d'intégrer la priorité des droits de l'homme dans toutes les politiques communes.

80. Elle souhaite qu'à travers l'Agence, une coopération étroite soit établie entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe.

La Commission nationale consultative des droits de l'homme

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) est une institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme (INDH), conforme aux Principes de Paris d'indépendance et de pluralisme¹⁷⁵. Ce n'est pas le lieu de rappeler l'évolution des missions et des structures de la CNCDH depuis sa création par un décret du 17 mars 1947, mais il faut souligner que sa compétence consultative a longtemps relevé essentiellement du ministère des Affaires étrangères¹⁷⁶. C'était encore le cas avec le décret statutaire de 1984 avant son rattachement au Premier ministre à partir de 1986, avec une extension de ses compétences aux questions nationales. Ses compétences internationales ont été étendues aux situations humanitaires et à l'action et au droit humanitaire en 1996. Dès lors, la CNCDH a pu fonctionner avec des compétences très larges, dans un souci de cohérence et de continuité. De fait, trois groupes fonctionnent en étroite coordination, pour les questions internationales, les questions humanitaires, depuis 1996, et plus récemment pour les questions européennes... La loi du 5 mars 2007 et le décret du 26 juillet 2007 sont venus compléter cette évolution.

175 Cf. avant-propos, *supra*, p. 5 et le site internet de la CNCDH : www.cncdh.fr

176 Pour un historique, Emmanuel Decaux « Utile Cassandre, du rôle de la Commission nationale consultative des droits de l'homme », in *Mélanges Jacques Mourgeon, Droit et Liberté*, Bruylant, 1998.

La réforme de la CNCDH en 2007

La loi n° 2007-292, relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme, a été publiée au *Journal officiel* du 5 mars 2007, après avoir été adoptée par les deux chambres, à la quasi-unanimité. Reprenant en grande partie le décret statutaire de 1986 de la CNCDH, révisé à plusieurs reprises au cours des vingt dernières années écoulées, cette réforme ancre dans un texte législatif le rôle « *de conseil et de proposition* » de la CNCDH auprès des pouvoirs publics « *dans le domaine des droits de l'homme, du droit international humanitaire et de l'action humanitaire* ». Elle précise que la CNCDH « *peut, de sa propre initiative, appeler publiquement l'attention du Parlement et du gouvernement sur les mesures qui lui paraissent de nature à favoriser la protection et la promotion des droits de l'homme* » (article 1^{er}).

Cette évolution interne est directement liée au contexte international de réforme au sein des Nations unies, et l'on peut noter le rôle important de la diplomatie française dans la consolidation de la CNCDH. En effet, les Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (INDH) qui ont longtemps fonctionné comme un « *club* », ont mis en place en 1999, dans le cadre du Comité international de coordination (CIC) des INDH, un processus d'accréditation par les pairs pour évaluer la conformité des INDH aux Principes de Paris. La CNCDH fut une des premières INDH à être « *accréditée A*¹⁷⁷ », mais paradoxalement sa base statutaire restait fragile, puisque seule la loi de 1990 lui confiant le soin de présenter chaque année un rapport sur la lutte contre le racisme consacrait indirectement son existence¹⁷⁸.

La résolution annuelle sur les INDH, adoptée en avril 2005 par la Commission des droits de l'homme des Nations unies¹⁷⁹, innova en ouvrant la possibilité pour les INDH d'intervenir sur tous les points de l'ordre du jour de la CDH. Cette possibilité fut néanmoins conditionnée par un renforcement de la procédure d'accréditation réexaminée de manière périodique.

Cette condition amena le Comité international de coordination (CIC) des INDH à entreprendre une vaste réforme, en prévoyant que chaque INDH se verrait réexaminée pour évaluer sa conformité aux Principes de Paris.

En juin 2006, la France fut élue par l'Assemblée générale des Nations unies membre du Conseil des droits de l'homme, en s'engageant d'adopter une loi pour mettre la CNCDH en pleine conformité avec les Principes de Paris. Le ministère des Affaires étrangères ainsi que la mission permanente de la France à Genève ont joué un rôle notable auprès des services du

177 Article 5 du règlement intérieur du sous-comité d'accréditation du CIC, adopté le 14 Septembre 2004, à Séoul, codifie la pratique établie : « *Selon les Principes de Paris et le règlement intérieur du CIC, les différentes classifications de l'accréditation utilisées par le sous-comité d'accréditation sont les suivantes :*

A : Conformité avec les Principes de Paris ;

A (R) : Une accréditation avec restriction – est accordée si l'analyse préliminaire indique qu'il y a conformité avec les Principes, mais que la documentation fournie ne permet pas d'accorder le statut A ;

B : Le statut d'observateur – La conformité avec les Principes de Paris est incomplète ou les renseignements fournis sont insuffisants pour rendre une décision ;

C : *Non conforme aux Principes de Paris.* »

178 Les Principes de Paris disposent que « *les institutions nationales sont dotées d'un mandat aussi étendu que possible et clairement énoncé dans un texte constitutionnel ou législatif, qui détermine leur composition et leur champ de compétence* » et que « *la composition des institutions nationales et la désignation de leurs membres, par voie électorale ou non, doivent être établies selon une procédure qui présente toutes les garanties nécessaires pour assurer la représentation pluraliste des forces sociales (de la société civile) concernées par la promotion et la protection des droits de l'homme* ».

179 Résolution E/CN. 4/RES/2005/74 de la Commission des droits de l'homme.

Premier ministre afin de donner une base législative à la CNCDH dans les meilleurs délais, malgré un calendrier politique très chargé.

Le rôle de la CNCDH au regard de la diplomatie française s'inscrit à plusieurs niveaux. La CNCDH a d'abord une fonction permanente d'information mutuelle, en réunissant les représentants des différents ministères concernés – essentiellement les Affaires étrangères, la Défense et la Justice – les experts indépendants et les personnalités qualifiées, ainsi que les membres des ONG, des associations et des syndicats. Ses travaux concernent l'ensemble des questions internationales, multilatérales comme bilatérales, et ce, sous l'angle du droit international des droits de l'homme comme du droit international humanitaire. Elle peut également évoquer tout problème ayant trait à une situation humanitaire d'urgence dans un pays donné.

La CNCDH a par ailleurs un rôle de suivi des négociations en cours, que ce soit dans le cadre international ou dans le cadre européen, elle est ainsi appelée à rendre des avis sur les projets de traités relatifs aux droits de l'homme, sur les grands dossiers internationaux ou sur les réformes institutionnelles. Elle a pour mission de veiller à la ratification des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et à la mise en conformité du droit interne aux obligations internationales de la France.

Elle contribue également « *en tant que de besoin, à la préparation des rapports que la France présente devant les organisations internationales, en application de ses obligations conventionnelles dans le domaine des droits de l'homme* ». En pratique, la CNCDH est étroitement associée à toutes les phases du processus, la préparation, la présentation et le suivi, jouant son rôle propre dans le respect des compétences respectives des pouvoirs publics et des ONG. La CNCDH s'est vue attribuer de nouvelles responsabilités en tant que « *partie prenante* » à l'examen périodique universel. De même, elle est devenue un lieu de rencontre pour les instances internationales, les comités d'experts – comme le CPT – ou les rapporteurs spéciaux, lors de leurs visites en France.

La CNCDH est appelée à suivre les plans d'action des Nations unies, avec le relais de ses groupes ayant une compétence nationale. En liaison avec la Commission française pour l'UNESCO, elle a eu la charge de mettre en œuvre la *Décennie pour l'éducation aux droits de l'homme* (1995-2004¹⁸⁰). De manière plus informelle, la CNCDH est très fréquemment appelée à répondre à des demandes officielles d'information des instances internationales et européennes.

Enfin, la CNCDH participe régulièrement aux travaux de diverses instances internationales des droits de l'homme telles les sessions de la Commission et le Conseil des droits de l'homme, les réunions annuelles sur la mise en œuvre des engagements de la dimension humaine de l'OSCE, et divers comités d'experts du Conseil de l'Europe, comme le Comité directeur sur les droits de l'homme (CDDH).

Par ailleurs, la CNCDH exerce ses initiatives dans le cadre d'ensemble des réseaux des Institutions nationales, ou dans ses contacts avec ses homologues ou des commissions en gestation. Les rencontres institutionnelles ont lieu tous les deux ans, dans le cadre international

180 Composé de membres de la Commission française pour l'UNESCO et de la CNCDH, le Comité de liaison a eu pour mandat d'évaluer la mise en œuvre au niveau national et de recenser les besoins en matière d'éducation et d'enseignement des droits de l'homme. Pour le rapport final sur la *Décennie des Nations unies, éducation aux droits de l'homme*, cf. www.droits-fondamentaux.org, n° 4.

comme dans le cadre régional, avec une alternance annuelle des réunions, qui comportent des thèmes précis de travail. Un volet important de la coopération concerne la formation, avec un cycle annuel organisé dans le cadre de l'ENA. Mais la CNCDH peut également organiser des séminaires ou des rencontres sur des thèmes d'actualité ou des négociations en cours, afin de faire progresser la réflexion commune.

Comme l'indiquent les Principes de Paris, la CNCDH se doit de « *coopérer avec l'ONU et tout autre organisme des Nations unies, les institutions régionales et les institutions d'autres pays, compétentes dans les domaines de la promotion et de la protection des droits de l'homme* ». Ces actions s'inscrivent dans le cadre de réseaux : la CNCDH est ainsi membre du réseau international des INDH, dont le secrétariat est assuré par le Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme des Nations unies. Elle joue un rôle moteur au sein du groupe européen des INDH – dont elle a exercé la présidence – et assure le secrétariat général de l'Association francophone des commissions nationales des droits de l'homme. Elle contribue au renforcement de la reconnaissance du rôle d'observateur des INDH dans les enceintes internationales. Mais elle apporte aussi une assistance technique bilatérale aux INDH nouvellement créées et fait bénéficier de son expertise les gouvernements qui décident d'en créer. Dans le cadre de sa présidence du groupe européen des INDH (2002-2006), elle a créé un programme d'assistance conjoint avec la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et le bureau du Haut-Commissariat aux DH des INDH¹⁸¹ et a mené diverses missions dans ce cadre.

La CNCDH, comme les autres institutions nationales indépendantes, est ainsi devenue un acteur reconnu de la diplomatie des droits de l'homme, aussi bien sur le plan interne que dans le cadre international.

Les instituts et centres de recherche publics

Il existe en France de nombreux centres de recherches dont la compétence sur les sciences politiques et les relations internationales est reconnue. On pense à l'Institut français des relations internationales (IFRI), au Centre d'études et de recherches internationales (CERI) de la Fondation nationale des sciences politiques, au centre Thucydide de l'université Paris II ou encore à l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS), qui entretiennent souvent des relations institutionnelles avec les ministères concernés – Affaires étrangères et Défense – comme avec les milieux professionnels et participent à des réseaux internationaux, formels ou non. Ces pôles ont à leur actif des publications de référence – annuaires, rapports et revues – qui touchent un large public.

Force est de constater, en revanche, que l'articulation entre le monde de la recherche et la pratique reste à développer dans le domaine des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Des recensements des instituts et centres de recherche universitaires sont menés à bien périodiquement. Cela a été le cas de la Société française pour le droit

181 Ce programme est dénommé JOIN (*Joint Operations for Independent National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*). Les objectifs de ce programme sont triples : aider à la mise en place de nouvelles INDH dans les États où elles n'existent pas encore, en s'assurant que ces nouvelles institutions soient créées et opèrent en conformité avec les Principes de Paris ; renforcer de manière qualitative les INDH existantes (accroissement de leur efficacité et mise en conformité avec les Principes de Paris) ; et protéger et défendre les INDH menacées dans leur pays.

international, à l'occasion d'une journée d'étude organisée en 1996 à l'UNESCO¹⁸². Cette enquête sur l'enseignement des droits de l'homme a été elle-même actualisée lors du rapport final sur la Décennie de l'éducation aux droits de l'homme, puis par un questionnaire établi par M. Michel Doucin, l'ambassadeur aux droits de l'homme, en 2006.

L'impression qui domine est une grande dispersion des initiatives, avec des instituts ayant une vocation internationale, comme l'Institut international des droits de l'homme de Strasbourg, fondé par René Cassin – qui organise des sessions d'été au sein de quatre groupes linguistiques (anglais, arabe, espagnol et français), regroupant plus de 300 participants chaque année – et des centres universitaires comme le CRDH de l'Université Panthéon-Assas Paris II, le CEDIN de l'université Paris X Nanterre, le CREDHO de l'université Paris-Sud, l'Institut européen des droits de l'homme de l'université de Montpellier ou le pôle sur la sécurité humanitaire de l'université Aix-Marseille III. Mais surtout, la plupart de ces centres ne sont pas en contact direct avec les centres de décision ou de négociation, alors que la diplomatie française pourrait tirer meilleur parti de leurs travaux et de leurs experts. Les expériences connues de soutien du ministère des Affaires étrangères à la création de réseaux de chercheurs (comme le réseau IMPACT, créé en 2002 avec l'appui de la DGCID), ne portent pas sur les droits de l'homme (IMPACT est focalisé sur le thème de la pauvreté, avec une approche qui n'intègre pas les droits de l'homme). De même, la participation d'universitaires – et *a fortiori* de jeunes universitaires et de chercheurs – à des négociations, des rencontres ou à des séminaires sur les droits de l'homme, dans le cadre du dialogue entre l'Union européenne et ses partenaires ou au sein de l'ASEM ou encore de l'OSCE reste très ponctuelle, ce qui n'empêche pas des consultations informelles, comme les réunions de travail organisées par la direction des affaires juridiques du ministère de la Défense avec des universitaires sur des questions relevant du droit international et notamment du droit humanitaire. La pratique des stages de courte durée destinés à des étudiants ne saurait remplacer l'invitation de jeunes internationalistes à participer en renfort à nos délégations à des conférences organisées Genève ou à New York, comme cela était régulièrement le cas dans le passé. Tout aussi rares sont les cas de détachement de jeunes universitaires dans des administrations ou des postes à l'étranger, même si on peut citer le cas d'un nouvel agrégé de droit public en poste en Afrique du Sud pour étudier le processus de justice transitionnelle.

Recommandations

La CNCDH constate l'insuffisance de la coopération entre la diplomatie et le monde de la recherche dans le domaine des droits de l'homme, ainsi que l'insuffisance des lieux de consultations informelles, contrairement au monde des relations internationales ou des études de la défense nationale, où de nombreux pôles d'expertise, de réflexion, d'initiative et de négociation ont été institués avec succès. Ainsi, lors de la réflexion collective sur la réforme des Nations unies, aucune consultation n'a été menée en France, contrairement à l'implication très forte d'instituts de recherche américains qui ont pesé de tout leur poids auprès du « *groupe de haut niveau* » sur l'issue des travaux.

182 Journée d'étude de la SFDI, *Enseignement du droit international, recherche et pratique*, Pedone, 1997. Cette enquête de droit comparé prolongeait des bilans établis par la SFDI en 1968 et en 1986.

Cette lacune est préjudiciable à l'influence de notre pays, dont les chercheurs sont peu présents dans les réseaux internationaux, dominés par le monde anglo-saxon ou scandinave, comme dans les appels d'offres de l'Union européenne. Une autre conséquence de cet effacement relatif est que *l'European Master on Human Rights and Democratization* qui a été mis en place à Venise par un réseau universitaire largement financé par la Commission européenne ne fonctionne pratiquement qu'en anglais, tout comme le *Mediterranean Master* de Malte, conçu sur le même modèle.

Le Réseau des instituts francophones de recherche sur les droits de l'homme et la paix (RIF) mis en place dans le cadre des réseaux institutionnels de l'OIF lors du sommet de Beyrouth, n'a pas encore réussi à mettre sur pied des structures efficaces de coopération Nord-Sud, pour créer une véritable dynamique francophone, malgré les appels d'offres thématiques de l'Agence universitaire de la francophonie (AUF) dans le domaine des droits fondamentaux. Bien plus, les rares programmes élaborés en la matière, comme le cycle de formation à distance sur les droits fondamentaux de l'université de Nantes, avec le campus numérique Codes, voient leur soutien par l'AUF remis en cause.

Il en va très différemment dans les pays qui ont fait des droits de l'homme une priorité politique, intégrant la recherche appliquée et la pratique diplomatique, voire *l'advocacy*, l'action militante. À cet égard, on peut citer le rôle particulièrement important joué notamment par l'Institut néerlandais des droits de l'homme (SIM), le *Raoul Wallenberg Institute* de Lund, le *Danish Institute for Human Rights* de Copenhague, le *Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights* de Vienne ou encore *l'Irish Centre for Human Rights* de Galway, dans les échanges internationaux, sur le terrain juridique, culturel et diplomatique. Non seulement leurs travaux de référence le plus souvent en anglais alimentent la recherche et leurs sessions forment les formateurs, contribuant à orienter l'agenda international, mais ces institutions assurent des initiatives diplomatiques importantes en favorisant des dialogues informels, comme dans le cas de l'institut Raoul Wallenberg qui a été un des pionniers de l'ouverture sur le monde des juristes chinois, ou de l'Institut danois qui a lancé un dialogue euro-américain sur les droits de l'homme en 2005. De même, l'exemple du dialogue universitaire euro-chinois sur les droits de l'homme ou les séminaires de *l'Asia-Europe Meeting (ASEM)* sur les droits de l'homme constituent des expériences qui devraient être approfondies et diversifiées.

81. La CNCDH recommande au gouvernement de renforcer l'articulation entre le monde de la recherche et la pratique des droits de l'homme, notamment en recourant de façon plus fréquente à l'expertise universitaire dans le domaine des droits de l'homme.

82. Elle recommande de soutenir l'action menée à bien par l'Institut international des droits de l'homme de Strasbourg, fondé par René Cassin, qui constitue un outil précieux en matière de formation permanente, à travers ses cours d'été.

83. Elle souhaite qu'un inventaire d'ensemble de l'offre universitaire en matière de droits de l'homme et de droit humanitaire soit effectué dans la perspective du 60^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Vers la création d'un Institut français des droits de l'homme

Il serait utile de réfléchir à la création, en France, d'un Institut des droits de l'homme, structure indépendante à vocation européenne et internationale. Des expériences fort malheureuses ont déjà été tentées dans le passé, avec la création de la Fondation de l'Arche de la fraternité, préconisée par Edgar Faure lors du bicentenaire de la Révolution française en 1989, puis avec la tentative de l'Encyclopédie Voltaire, lancée par M. Robert Badinter, à la suite du 50^e anniversaire de la Déclaration universelle, en 1998. Mais ces déconvenues ne doivent pas empêcher une réflexion à neuf sur la question, dans un tout autre contexte, plus modeste et plus pragmatique, mais aussi plus ancré dans le tissu universitaire, au carrefour des pouvoirs publics et du monde des ONG.

La récente loi sur l'autonomie des universités adoptée en 2007 peut être une occasion pour lancer une initiative fédérative, assurant l'indépendance de la recherche, tout en s'inscrivant dans un cadre institutionnel d'une fondation, pouvant associer financements publics et privés. La création de cet institut, dont l'autonomie financière garantirait son indépendance, pourrait être fondée sur un partenariat original associant quatre composantes : les pouvoirs publics, à travers le ministère des Affaires étrangères, les institutions nationales indépendantes, avec notamment la CNCDH, la société civile avec les ONG et enfin le monde académique.

Son rôle compléterait et prolongerait celui de la CNCDH, instance consultative et lieu de concertation entre les différentes composantes de la société française, en menant à bien des programmes de recherche, d'évaluation ou de coopération. Cet appoint serait d'autant plus nécessaire que la CNCDH ne dispose pas en son sein d'un « *comité juridique* », capable d'assumer pleinement ses nouvelles responsabilités internationales dans le cadre de l'examen périodique universel ou du suivi de la jurisprudence européenne, ou même de préparer des rapports périodiques ou des études de fond, comme c'est le cas actuellement de l'étude sur les entreprises et les droits de l'homme. L'Institut serait également appelé à contribuer à la réflexion sur les orientations et la mise en œuvre de la politique étrangère de la France dans le domaine des droits de l'homme. L'Institut serait tout à la fois un laboratoire d'idées (*think tank*) et une instance opérationnelle, en mesure de mettre en œuvre des programmes et d'accomplir des missions d'assistance dans le domaine des droits de l'homme. À travers ses travaux et ses programmes, ses réseaux et ses relais, l'Institut favoriserait une plus grande visibilité de la France sur les droits de l'homme sur la scène internationale.

À l'instar de ce qui est pratiqué dans d'autres pays selon des modalités diverses¹⁸³, la diplomatie française aurait tout à gagner à disposer d'un outil lui permettant également d'engager des consultations confidentielles sans implication officielle. Elle pourrait ainsi utilement ne pas laisser le champ libre à d'autres dans un domaine qui va devenir de plus en plus concurrentiel et renforcer son poids diplomatique en prenant l'initiative d'organiser

183 Cf. les exemples de San Egidio en Italie, ou encore, en Grande Bretagne, de Chatham House ou de Wilton Park. Chatham House est un *think tank* indépendant qui réunit des experts du monde politique, du gouvernement, du monde des affaires, des ONG, des universitaires et des médias. Wilton Park est une agence du Foreign and Commonwealth Office, dont l'indépendance académique est reconnue, où se tiennent des conférences sur des enjeux mondiaux. Créée Winston Churchill après la Seconde Guerre mondiale, elle joue le rôle d'un forum pour la démocratisation, la réconciliation post-conflit, et le dialogue international.

elle-même, avec les partenaires qu'elle choisira, des discussions dont la réussite éventuelle renforcera sa crédibilité en matière de négociation.

Lorsque des discussions sur l'élaboration d'instruments internationaux sont bloquées pour des raisons particulières par un pays¹⁸⁴, un tel outil confidentiel permettrait des discussions informelles entre négociateurs pour tenter d'aplanir les difficultés ou du moins pour permettre de situer les enjeux, en dehors de la pression des négociations diplomatiques.

Pour nourrir la réflexion conceptuelle sur le développement de normes internationales, et afin de lever les premiers obstacles, il serait également utile de pouvoir bénéficier d'un outil permettant de réunir les acteurs intéressés sans implication immédiate autre que d'explorer ensemble des pistes de réflexions. Dans ce sens, le séminaire organisé par la France en 2006, à l'initiative de l'ambassadeur aux droits de l'homme, M. Michel Doucin, sur la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels a permis de faire avancer la réflexion en marge des réunions annuelles du groupe de travail de la Commission des droits de l'homme chargé de rédiger un protocole additionnel au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

De même, lorsque la ratification d'instruments internationaux est compromise par plusieurs États¹⁸⁵, il serait utile de pouvoir réunir dans un lieu confidentiel différents acteurs (représentants nationaux, ONG internationales, comité conventionnel...) pour ouvrir des espaces de négociation n'engageant pas immédiatement les participants puisque le statut de la réunion ne le permettrait pas.

À l'occasion de négociations diplomatiques permettant de mettre fin à un conflit, il serait utile que la France puisse bénéficier également d'un outil confidentiel lui permettant de réunir des représentants des parties au conflit afin d'ouvrir un espace de négociations non contraignant puisque non officiel.

Recommandations

84. La CNCDH recommande la création d'un « *Institut français des droits de l'homme* ». Une telle structure indépendante aurait notamment pour vocation de :

- a) développer des activités de recherche appliquée sur les droits de l'homme, permettant de renforcer l'influence de la France sur la scène internationale. L'institut serait chargé de mener à bien des études et travaux de recherche pour nourrir la réflexion des pouvoirs publics et des partenaires privés sur les enjeux et les problématiques en matière de droits de l'homme ou de droit international humanitaire. La réalisation et la publication de ces études et travaux de recherche contribuerait à renforcer le poids diplomatique et l'influence intellectuelle de la France dans les enceintes internationales;

184 Cela a été notamment le cas de la Convention sur les disparitions forcées qui a bénéficié de ce mécanisme.

185 On peut penser à la Convention des Nations unies sur les droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille dont la ratification est bloquée par l'ensemble des membres de l'Union européenne pour des raisons qui restent à définir.

- b) créer un lieu de consultations informelles, permettant de prendre des initiatives diplomatiques et d'engager des consultations d'experts et des discussions exploratoires sans implication officielle;
- c) renforcer le potentiel de réflexion de la CNCDH, par le biais d'études thématiques, en matière de droit international ou de droit comparé, et participer pleinement à la coopération entre instituts homologues qui s'est déjà développée dans le cadre européen;
- d) favoriser les échanges et les contacts internationaux, entreprendre des actions de coopération bilatérale ou multilatérale, avec différents partenaires, en matière de recherche, d'information ou de formation, prolongeant ainsi l'action de la CNCDH à travers les différents réseaux des institutions nationales, en particulier dans le cadre de l'OIF.

Les pouvoirs locaux

La coopération internationale décentralisée par les collectivités publiques territoriales des États comporte deux volets : aide au développement et échange de partenariat (projets communs, jumelages, etc.). En France, le ministère des Affaires étrangères a créé une délégation pour l'action extérieure des collectivités locales, qui relève de la DGCID, ainsi qu'une Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) qui doit assumer une fonction de coordination pour garantir la complémentarité des actions.

La CNCDH prend note du développement de l'action des pouvoirs locaux en matière de droits de l'homme et de démocratie de proximité, dans le cadre du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et du Comité des régions de l'Union européenne ainsi que sur le plan associatif, dans des réseaux de villes et de collectivités territoriales.

Elle se félicite que l'organisation du 3^e Forum mondial des droits de l'homme de Nantes, en juillet 2008, marque ainsi en France le début officiel des célébrations du 60^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui s'adresse à tous les « *individus et organes de la société* », en mettant l'accent sur le rôle de tous les acteurs publics et privés, notamment les pouvoirs locaux.

Elle recommande que la délégation à l'action extérieure des collectivités locales intègre davantage les questions relatives aux droits de l'homme dans les activités de la coopération décentralisée.

Recommandations

85. La CNCDH se félicite que l'organisation du 3^e Forum mondial des droits de l'homme de Nantes, en juillet 2008 marque ainsi en France le début officiel des célébrations du 60^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui s'adresse à tous les « *individus et organes de la société* », en mettant l'accent sur le rôle de tous les acteurs publics et privés, notamment les pouvoirs locaux.

86. Elle recommande que la délégation à l'action extérieure des collectivités locales intègre davantage les questions relatives aux droits de l'homme dans les activités de la coopération décentralisée.

Accompagner le développement des acteurs privés

Depuis 20 ans à peine, on assiste à l'émergence de nouveaux acteurs impliqués de diverses manières dans la promotion et la protection des droits de l'homme. Il s'agit des organisations non gouvernementales qui, depuis la conférence mondiale sur les droits de l'homme de Vienne en 1993 sont devenues, aux côtés des États, des acteurs à part entière de la scène diplomatique. Mais il s'agit aussi des fondations, et encore des entreprises dont l'implication, soit comme auteurs de violation soit comme acteurs de promotion – à travers leur responsabilité sociale –, bouscule les schémas classiques. Étant un des premiers investisseurs dans le monde, en même temps qu'un des principaux contributeurs de l'aide au développement, la France est évidemment concernée au premier chef par ces développements.

Face à ces évolutions, de nombreux États ont cherché à accompagner le développement de ces nouveaux acteurs. Cette démarche ne traduit pas seulement par leur adhésion aux droits de l'homme, elle sert aussi directement leur intérêt : sources d'informations de première main, centres d'expertise dans un domaine complexe, vecteurs d'influence sur des thèmes d'actualité, ces acteurs sont devenus incontournables. Les États ont donc développé les lieux de concertation et conçu des stratégies de soutien qui, tout en respectant l'indépendance de ces nouveaux partenaires, leur permettent de tirer parti de leur travail.

Renforcer la concertation avec les ONG

Dans tous les espaces qu'occupe la diplomatie, on constate depuis quelques années une institutionnalisation de la concertation avec les ONG, passées du statut de contre-pouvoirs à celui de partenaires officiels de la diplomatie. On le voit sur la scène diplomatique internationale : déjà en 1993, à Vienne, certains États avaient inclus des membres d'ONG dans leur délégation officielle à la conférence mondiale sur les droits de l'homme. Et aujourd'hui, lors de chaque session du Conseil des droits de l'homme de l'ONU à Genève, deux ordres du jour sont publiés tous les jours : l'un, officiel, annonce les débats prévus dans la salle du Conseil tandis que l'autre, le *off* mais dont la diffusion n'en est pas moins officielle, annonce toutes les réunions et conférences parallèles organisées par les ONG¹⁸⁶. Il y a moins de dix ans, il était encore hasardeux pour les ONG d'annoncer publiquement la tenue de ces réunions : à la demande des États, les affiches pouvaient être arrachées par les services de sécurité de l'ONU.

Cette évolution se traduit sur la scène diplomatique bilatérale, où l'on voit les États affichant une politique étrangère forte dans le domaine des droits de l'homme entretenir des relations nourries avec les associations locales de défense des droits de l'homme. Par exemple, les cadres de l'Association africaine des droits de l'homme, l'ASADHO, l'une des principales ONG en République démocratique du Congo, sont régulièrement reçus par les

¹⁸⁶ Cette évolution est remarquable à l'Office des Nations unies à Genève, où se tiennent la plupart des sessions des organes sur les droits de l'homme, mais il en va tout autrement aux Nations unies à New York.

ambassades allemande, belge ou britannique. Cette institutionnalisation des relations États-ONG se traduit aussi au niveau national, où des instances de concertation sur les droits de l'homme ont vu le jour, comme l'illustre bien l'exemple du Forum pour les droits de l'homme créé en Allemagne en 1994 (cf. encadré).

Dans le cas de la France, l'évolution reste encore timide, freinée par l'absence de culture de concertation des autorités avec la société civile – imputable aux autorités mais aussi, dans certains cas, aux ONG. Il faut dire que leur professionnalisation est un phénomène encore récent. « *Les ONG françaises constituent un ensemble divers, un monde multiple, foisonnant et varié. Cela fait sa richesse mais aussi sa faiblesse [...]. Il en résulte une image encore très artisanale teintée d'amateurisme ou du moins de non-professionnalisme des ONG françaises, par rapport notamment aux organisations anglo-saxonnes qui recrutent essentiellement des professionnels et les rémunèrent aux prix du marché* ». C'est l'analyse qui ressort de la mission sur les ONG françaises réalisées par la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale en 2005¹⁸⁷. Elle doit être un peu nuancée en ce qui concerne le monde des ONG de défense des droits de l'homme, proportionnellement peu nombreuses, et où quelques-unes dominent le paysage, précisément en raison de leur renommée et de leur professionnalisation.

Il n'existe pas encore, en France, d'instance officielle de concertation périodique où les ONG discutent régulièrement avec les autorités de la politique étrangère en matière de droits de l'homme. Il est vrai que la CNCDH remplit partiellement cette fonction, mais sa composition dépasse largement le monde des ONG. Il est vrai aussi qu'il existe des instances officieuses de concertation, mais elles restent volatiles – créées à la faveur d'une question précise pour disparaître ensuite – et manquent de transparence – elles ne concernent que quelques organisations. Il existe pourtant des précédents, dans des domaines connexes qui pourraient inspirer des pistes de réflexion : on pense à la Commission pour l'élimination des mines antipersonnel, dont la composition présentait un caractère novateur dans le contexte français en instaurant une étroite collaboration entre société civile (ONG, syndicats), universitaires, parlementaires et représentants de l'État, sous la présidence d'un professeur de droit¹⁸⁸.

Cette réticence française envers la concertation peut aussi être constatée sur le terrain, où les postes diplomatiques n'entretiennent pas de relations ouvertes et régulières avec les défenseurs des droits de l'homme, comme développé plus haut (chapitre III, section sur le soutien aux acteurs locaux). En comparaison avec certains de ses partenaires européens, elle reste distante de l'émergence de la société civile constatée depuis le début des années quatre-vingt-dix.

187 Rapport d'information déposé par la commission des affaires étrangères en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les ONG françaises n° 2250 déposé le 13 avril 2005 par M. Roland Blum.

188 Madame Brigitte Stern.

Le Forum pour les droits de l'homme en Allemagne : un lieu de concertation entre les ONG de défense des droits de l'homme et le gouvernement

Créé en 1994 au lendemain de la conférence mondiale sur les droits de l'homme de Vienne, *Forum für Menschenrechte* est un réseau de 46 ONG allemandes, qui joue le rôle d'une instance de concertation et permet à des petites ONG d'avoir un accès direct aux autorités et un impact sur leurs positions.

Il travaille sur la politique étrangère et sur les questions nationales. Sur les questions internationales, par exemple, le *Forum für Menschenrechte* organise une rencontre annuelle avec le ministre des Affaires étrangères en amont de la Commission/Conseil des droits de l'homme de l'ONU. À cette occasion, les ONG présentent des aide-mémoire sur les divers sujets relevant de leur expertise et ont une discussion de plusieurs heures avec le ministre, puis avec des diplomates allemands en poste à Genève auprès des Nations unies.

Le Forum organise également des rencontres avec le Comité des droits de l'homme du Parlement. Il se mobilise aussi avant la tenue des élections en Allemagne, en appelant chaque candidat à prendre des engagements clairs sur les droits de l'homme.

En publiant des communiqués de presse conjoints, il contribue à rendre plus visible l'action de ses ONG membres, même les plus petites. Ses ressources sont très limitées : un permanent et un ou deux assistants bénévoles. Il ne représente en effet pas une ONG de plus mais un outil pour renforcer les ONG existantes.

Au niveau européen, le Forum annuel des ONG de l'Union européenne est un lieu de concertation important. Organisé pour la première fois en 1998, le Forum des ONG de l'UE réunit des institutions, des États membres, des ONG, des universitaires, et d'autres personnalités qualifiées afin d'évaluer le travail de l'UE dans ce domaine, d'analyser certains thèmes clés et, éventuellement, à l'issue, de formuler des recommandations. Par exemple, le 7^e Forum qui a eu lieu à Londres en 2005 portait sur la liberté d'expression et les défenseurs des droits de l'homme et a abouti à l'adoption de recommandations sur la manière d'améliorer l'efficacité de l'activité de l'Union européenne en faveur des défenseurs des droits de l'homme. Le 10^e Forum annuel des ONG de l'Union européenne qui aura lieu sous la présidence française de l'Union pourrait donner une impulsion nouvelle aux pratiques de concertation entre le gouvernement français et les ONG.

Développer une stratégie de soutien aux ONG

La diplomatie se mobilise pour soutenir certaines ONG engagées sur des thèmes sur lesquels la France veut développer son influence. C'est le cas de l'association « *Ensemble contre la peine de mort* » (ECPM), créée en 2000 en France avec un fort soutien de la diplomatie française. Cette association vise à faire de la peine de mort un enjeu des relations internationales. Le soutien de l'État français se manifeste par l'octroi de subventions financières annuelles. Dans cette optique, le soutien de la France s'est également manifesté par

une coopération politique dans l'organisation et la participation au 3^e Congrès mondial qui s'est tenu à Paris début 2007. Les diplomates et parlementaires ont en effet été associés à la programmation du Congrès. La sous-direction des droits de l'homme du Quai d'Orsay a notamment participé au choix des personnes abolitionnistes à inviter ; elle a demandé aux ambassades françaises de leur conseiller des noms de personnes abolitionnistes. En outre, le Congrès s'est effectué sous le haut patronage du président de la République française, M. Jacques Chirac, et de la chancelière de la République fédérale d'Allemagne, M^{me} Angela Merkel. Le ministre des Affaires étrangères de l'époque, M. Douste-Blazy, le garde des Sceaux, M. Clément, ainsi que des diplomates et parlementaires français étaient présents, témoignant de l'engagement de la France dans la lutte contre la peine de mort face aux représentants des nombreuses organisations internationales présentes (Union européenne, Conseil de l'Europe, OSCE, Commission interaméricaine des droits de l'homme, Commission africaine des droits de l'homme, Organisation internationale de la francophonie...).

L'investissement de la diplomatie française sur le thème de la lutte contre la peine de mort contraste avec son absence sur d'autres sujets, où l'influence anglo-saxonne domine très nettement. C'est le cas en particulier avec le thème de la justice transitionnelle¹⁸⁹, un sujet pourtant d'actualité dans de nombreux pays. La principale ONG engagée dans les processus de justice transitionnelle dans le monde entier est le Centre international pour la justice transitionnelle¹⁹⁰, basée à New York, et qui a depuis ouvert des bureaux en Afrique du Sud, en Colombie, à Genève, à Bruxelles. Depuis sa création en 2001, elle a travaillé dans une trentaine de pays, soutenant les institutions judiciaires ou les « *commissions vérité et justice* » engagées dans la lutte contre l'impunité des auteurs de violations des droits de l'homme dans des pays en transition, en réponse aux demandes que lui adressent les ONG locales, les gouvernements ou des organisations internationales. Cette ONG est donc devenue un acteur influent et efficace dans les processus de transition démocratique et de construction de l'État de droit à travers le monde. C'est une des raisons pour lesquelles de nombreux pays, majoritairement anglo-saxons, ont décidé d'accompagner son travail en lui apportant un soutien financier. C'est le cas d'une douzaine de pays dont, en Europe, l'Espagne, le Royaume-Uni, l'Irlande, le Danemark, la Finlande, le Luxembourg. La France ne figure pas dans la liste, bien que le Centre international pour la justice transitionnelle (ICTJ) ait développé des programmes d'activités au Maroc, en Algérie ou au Liban, des pays où la France est très présente. Il faut dire que, d'après les informations recueillies pour la réalisation de cette étude, la France n'a pas de politique sur ce thème, et que les postes diplomatiques suivent ces questions sans avoir d'instructions particulières les engageant à s'investir de façon plus active¹⁹¹. On peut regretter cette absence et ce silence sur un thème qui reste largement monopolisé par le monde anglo-saxon (même si l'Espagne suit de près les processus de transition en Amérique latine et centrale).

189 La justice transitionnelle fait référence à un domaine d'activité et de recherche centré sur la manière dont les sociétés appréhendent un héritage de violations des droits de l'homme, d'atrocités de masse, ou d'autres formes de traumatisme social aigu, dont le génocide ou la guerre civile. Elle permet d'envisager la confrontation avec le passé comme un élément essentiel d'un véritable changement politique. Cela implique une combinaison complémentaire de stratégies judiciaires et non judiciaires, comme la poursuite des auteurs, l'établissement de commissions de la vérité, le développement de politiques de réparations.

190 *International Center for Transitional Justice* (ICTJ).

191 D'après les informations recueillies sur les travaux de l'Instance équité et réconciliation au Maroc (IER), contrairement à ses partenaires européens, la France n'a pas assisté aux auditions publiques de l'IER.

Il est vrai que l'Union européenne a développé une stratégie de soutien aux ONG de défense des droits de l'homme à travers le monde et que, à travers l'action de l'Union, la France soutient ces ONG. L'appartenance à l'Union européenne n'empêche pourtant pas ses États membres de soutenir directement des projets et ce soutien est même souvent vital pour les associations. En France, le principal donateur public des ONG françaises est l'Union européenne, à travers la Commission européenne et son Office de coopération EuropeAid. Or la question du relais de ce financement par les pouvoirs publics français se pose avec une grande acuité, le soutien financier de la Commission européenne n'étant en effet pas éternel. Par exemple, la Commission a déjà annoncé, en 2005, que son soutien aux associations de réhabilitation de victimes de torture prendrait fin à brève échéance. Or les moyens sont insuffisants, en France, pour l'accompagnement thérapeutique des victimes de la torture, c'est-à-dire les réfugiés et demandeurs d'asile qui souffrent de pathologies diverses et ont besoin de soins médicaux, y compris psychologiques, en raison des tortures qu'ils ont subies. En France, quelques associations leur apportent les soins nécessaires, mais leur capacité est largement insuffisante au regard des besoins.

Le soutien accordé par la France aux ONG françaises œuvrant dans le domaine des droits de l'homme par le ministère des Affaires étrangères est organisé par le DGCID et, en son sein, par la sous-direction de la gouvernance démocratique et la MAAIONG. Pour 2008, un appel à propositions sur les droits de l'homme est lancé, et cette initiative – une première – doit être encouragée et recevoir des moyens significatifs. Pour qu'elle soit efficace, il faudra aussi qu'elle s'appuie sur une réflexion sur les objectifs stratégiques du financement des ONG de défense des droits de l'homme et sur les modalités de ce financement (y compris la question des évaluations des projets financés). Pour l'instant, l'engagement des autorités françaises sur ce terrain est sans comparaison avec celui de certains partenaires européens.

Outre les ONG, les fondations sont un autre vecteur d'influence pour les États. Dans certains pays, elles sont très présentes ; en Europe, on pense par exemple aux fondations allemandes comme la fondation Friedrich Ebert, la fondation Friedrich Naumann ou la fondation Heinrich Böll, qui ont des antennes dans de nombreux pays du monde, où elles gèrent des programmes importants, notamment dans le domaine des droits de l'homme. En comparaison, les moyens des fondations françaises – telles que la fondation Jean Jaurès ou la fondation Robert Schuman – sont très limités.

À travers la question du financement des ONG de défense des droits de l'homme – qu'il s'agisse des ONG françaises, des ONG internationales mais aussi des ONG d'autres pays – et d'autres acteurs privés, comme les fondations, c'est donc l'influence française sur la scène internationale qui est en jeu, dans un contexte où les associations et fondations anglo-saxonnes sont prédominantes, avec des moyens que l'on ne peut comparer avec ceux des associations françaises, y compris les quelques-unes à vocation internationale. Or, comme le soulignait le rapport précité de l'Assemblée nationale sur ce sujet, « *il faut [...] veiller à la fois à protéger leur spécificité, cette sorte de marque de fabrique française qui les différencie des ONG anglo-saxonnes, tout en atténuant les défauts, et ne pas augmenter les contraintes qui pèsent sur elles, mais faire en sorte que leur action puisse s'épanouir, se développer davantage et plus facilement dans un nouveau cadre et qu'elles-mêmes soient moins fragiles*¹⁹² ».

192 *Idem.*

À côté du soutien financier qu'un gouvernement peut apporter aux ONG dans son pays et dans le monde, le soutien politique est un aspect essentiel de l'action diplomatique (chapitre III, section sur le soutien aux acteurs locaux). Il se manifeste notamment par la reconnaissance en France des efforts pour la défense des droits de l'homme dans d'autres pays, à travers la remise du Prix des droits de l'homme de la République française – Liberté – Égalité – Fraternité, ou la remise de la légion d'honneur à des défenseurs des droits de l'homme.

C'est aussi dans les enceintes internationales que les États peuvent manifester leur soutien à la société civile. On l'a évoqué, les ONG ont désormais un statut officiel et un rôle reconnu dans les sessions des organes chargés des droits de l'homme des organisations internationales. On a vu ainsi, au fil des ans, la Commission des droits de l'homme des Nations unies, aujourd'hui Conseil des droits de l'homme, s'ouvrir de plus en plus à la société civile du monde entier : les ONG dotées du statut consultatif peuvent y intervenir, et elles sont très nombreuses à le faire. Mais il y a un revers de médaille à cette évolution : depuis plusieurs années, on constate la présence de plus en plus voyante d'ONG dont le discours s'apparente à celui des États. Ces organisations sont couramment désignées sous le sigle anglais de GONGOs pour une appellation *Governmental Non Governmental Organizations* ou *Government Oriented NGOs*¹⁹³, qui fait bien ressortir l'ambiguïté du phénomène. Constatant l'importance prise par les ONG dans les enceintes internationales, certains États ont en effet créé leurs propres ONG et se sont arrangés pour qu'elles obtiennent ce statut consultatif qui leur permet d'intervenir officiellement dans les débats. Cette stratégie comporte un autre volet, consistant à multiplier les attaques contre des ONG de défense des droits de l'homme indépendantes. À l'ONU, c'est au sein du Comité chargé des ONG du Conseil économique et social (ECOSOC), un organe intergouvernemental chargé de faire des recommandations au Conseil en vue d'octroyer, de suspendre ou de retirer le statut consultatif auquel les ONG peuvent prétendre, que ces stratégies sont orchestrées. Or, cet organe demeure un organe intergouvernemental, dont la composition favorise la politisation des discussions. Dans ce contexte, on observe une attitude inégale de la diplomatie européenne : très ferme pour « sauver » le statut consultatif d'ONG indépendantes mises sur la sellette par des États qu'elles ont été amenées à critiquer, elle reste en revanche en retrait dans d'autres cas et n'a toujours pas entrepris de relayer la demande formulée par les ONG elles-mêmes depuis des décennies pour que le Comité des ONG devienne un organe d'experts indépendants¹⁹⁴.

Réguler l'activité des entreprises

La mondialisation a fait de l'entreprise un acteur majeur sur la scène internationale. Divisées en un réseau mondial de filiales, de fournisseurs et de sous-traitants, les entreprises transnationales ont un poids considérable dans les pays sur lesquels elles sont implantées. L'objectif économique, inscrit dans un contexte de concurrence accrue couplé à des

193 C'est-à-dire des organisations gouvernementales non gouvernementales.

194 Pour plus d'explications sur ce point, voir Olivier de Frouville, « Une société servile à l'ONU ? », *Revue générale de droit international public*, 2006/2, pp. 391-434.

régimes politiques et des cadres juridiques hétérogènes, peut engendrer des violations aux droits de l'homme.

Certes, les principes directeurs de l'OCDE, la déclaration de principe tripartite de l'OIT, et le « *Global compact* » des Nations unies énoncent un ensemble de règles internationales visant à réguler l'activité des entreprises, mais ces textes ne sont pas contraignants. Il en va de même pour les engagements volontaires des entreprises, qui représentent une initiative louable, mais ce sont des engagements à géométrie variable : ils portent atteinte à l'inconditionnalité, l'indivisibilité et l'universalité des droits de l'homme.

Le rôle de l'État consiste à montrer l'exemple au niveau national, en adoptant des lois contraignant ses entreprises ressortissantes à respecter les droits de l'homme, à refuser des achats à des entreprises non respectueuses de ces droits, et à mener une politique de promotion en ce sens. Mais son rôle est aussi essentiel au niveau international, où l'État peut se mobiliser en faveur de l'adoption d'un traité international contraignant pour les entreprises.

Les dirigeants français, pour leur part, ont manifesté leur volonté politique de s'engager sur cette question. M. Jacques Chirac s'était exprimé dans plusieurs discours sur les risques liés à la mondialisation¹⁹⁵. Son diagnostic récurrent peut être résumé par cette citation : « *La course au moins-disant social, au moins-disant environnemental, même si elle peut apporter un profit illusoire à court terme, est une course à l'abîme*¹⁹⁶. »

Le lien entre entreprises et droits de l'homme a été mis en avant par M^{me} Brigitte Girardin, alors ministre déléguée à la Coopération, au Développement et à la Francophonie : « *Je vois là une occasion privilégiée de vous dire l'importance que j'attache au rôle que vos entreprises peuvent avoir dans la promotion des droits de l'homme qui sont au cœur de l'action diplomatique de notre pays*¹⁹⁷. » M. Jacques Chirac a pris position pour l'élaboration d'une convention internationale sur le sujet, en juin 2005 : « *Les engagements des entreprises ne sauraient se substituer à la responsabilité des pays eux-mêmes. Le moment est venu d'approfondir le dialogue avec les pays émergents sur le respect effectif des normes fondamentales du travail, reconnues dans les conventions de l'OIT. Le moment est venu de relancer les propositions sur une convention internationale relative à la responsabilité sociale et environnementale des entreprises*¹⁹⁸. »

Une étude de la CNCDH sur les entreprises et les droits de l'homme sera publiée courant 2008 dont les principes pourraient servir de fil directeur pour les prises de position françaises sur :

– les travaux commandés par le G8 à l'OCDE, en coopération avec le Pacte mondial et l'OIT, en vue de compiler les principes et normes les plus pertinents en matière de RSE publiés par différents acteurs publics et privés, afin d'en accroître la visibilité et la clarté ;

195 Les quatre discours principaux à retenir sont : celui de l'assemblée plénière du Sommet mondial du développement durable à Johannesburg, le 2 septembre 2002 ; les deux discours aux entreprises signataires du Pacte mondial, à Paris, le 27 janvier 2004 et le 14 juin 2005 ; enfin, celui du Forum économique mondial de Davos, le 26 janvier 2005.

196 Discours de M. Chirac aux entreprises signataires du Pacte mondial, le 14 juin 2005.

197 Allocution de clôture du séminaire « *Droits de l'homme, facteur de performance pour l'entreprise à l'international* », organisé par le MEDEF et le ministère des Affaires étrangères le 29 septembre 2005.

198 M. Jacques Chirac, alors président de la République, discours du 14 juin 2005 - Pacte mondial.

- les travaux du Pr. John Ruggie, représentant spécial auprès du secrétaire général des Nations unies, s’agissant notamment du périmètre de la responsabilité des entreprises ainsi que des conditions et effets attendus des engagements volontaires ;
- la présidence française de l’Union européenne, pour la promotion des objectifs du Grenelle de l’environnement, mais également des autres droits de l’homme, dans le cadre de négociations sectorielles ;
- une éventuelle initiative de la France dans le cadre des Nations unies.

Recommandations

La politique étrangère emprunte aujourd’hui de nombreux vecteurs. Si l’État continue de jouer un rôle prépondérant dans la définition des orientations stratégiques en matière de droits de l’homme, les acteurs privés tels que les ONG, les fondations, les entreprises et les médias ont un potentiel important pour agir dans ce domaine. Cependant, en France, les ONG et fondations, comme les médias internationaux, ne jouent qu’un rôle marginal dans la définition et la mise en œuvre des orientations stratégiques. Elles manquent souvent de visibilité et de moyens. Malgré la volonté affichée de la coopération française de s’ouvrir à l’expertise et au savoir-faire des organismes privés, le dialogue et la coopération sont loin d’être effectifs et systématisés. La CNCDH, qui a pour vocation de favoriser le dialogue entre les différents acteurs de la société civile et le gouvernement, n’est pas intégrée systématiquement aux processus décisionnels. Par ailleurs, le soutien apporté par les pouvoirs publics français à ces nouveaux acteurs n’est pas à la mesure de celui qui leur est garanti dans le monde anglo-saxon, alors même qu’ils sont un vecteur d’influence essentiel.

87. La CNCDH souhaite qu’une réflexion collective soit menée sur le rôle des ONG, et notamment sur la réforme du Comité des ONG des Nations unies afin de lui donner une structure paritaire. Elle recommande au gouvernement de favoriser cette concertation, en saisissant davantage la CNCDH de ses projets et pratiques, car cette dernière, de par sa composition, a pour vocation de jouer le rôle de forum d’échange.

88. La CNCDH souligne l’importance du Forum annuel de l’Union européenne et des ONG sur les droits de l’homme pour favoriser la concertation au plan européen et recommande au gouvernement de se mobiliser activement dans la perspective du 10^e Forum, qui se tiendra sous présidence française de l’Union européenne.

89. La CNCDH recommande au gouvernement de soutenir davantage l’action et la visibilité internationale des acteurs privés impliqués dans le domaine des droits de l’homme, qu’il s’agisse des ONG internationales basées en France ou des fondations françaises.

90. La CNCDH recommande enfin qu’une réflexion de fond soit poursuivie sur l’articulation des acteurs publics et privés, et notamment sur la contribution des entreprises et des fondations privées au progrès des droits de l’homme.

Conclusion

Cette étude de la diplomatie française, illustrée par des références aux pratiques d'autres démocraties occidentales, montre que face aux contradictions inhérentes à toute action diplomatique dans un monde complexe, une stratégie d'ensemble est d'autant plus nécessaire. Parce que « *les libertés fondamentales constituent les assises mêmes de la justice et de la paix dans le monde* », selon la formule du préambule de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950, il est essentiel qu'une telle stratégie soit portée par des valeurs fortes.

Cette étude a permis de fixer les paramètres de l'action diplomatique en matière de droits de l'homme et de dégager 90 recommandations pragmatiques qui sont synthétisées dans l'avis adopté par la Commission nationale consultative des droits de l'homme en février 2008, annexé à cette étude. Elle a aussi ouvert des pistes de réflexion qui restent à creuser, en particulier sur le rôle des nouveaux acteurs de la diplomatie des droits de l'homme.

La CNCDH espère que cette étude apportera une contribution utile à la réflexion et à l'action des diplomaties française et européenne en matière de droits de l'homme. Dans ce domaine difficile cependant, au-delà des nombreuses recommandations formulées, il s'agit avant tout de trouver le chemin d'une « *morale de la sagesse* », au sens où l'entendait Raymond Aron : « *L'ambiguïté de la société internationale interdit de suivre jusqu'au bout une logique partielle, soit celle du droit, soit celle de la force. La seule morale qui dépasse la morale du combat et la morale de la loi est ce que j'appellerai la morale de la sagesse qui s'efforce non seulement de considérer chaque cas en ses particularités concrètes, mais aussi de ne méconnaître aucun des arguments de principe et d'opportunités [...]. Parce qu'il est complexe, le jugement de sagesse n'est jamais incontestable et il ne satisfait pleinement ni les moralistes ni les disciples vulgaires de Machiavel*¹⁹⁹. »

199 Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Calmann-Lévy, Paris, 1984, p. 596.

ANNEXES

ANNEXE I

Note d'orientation pour l'étude sur la diplomatie française et les droits de l'homme

ANNEXE II

Liste des auditions et entretiens

ANNEXE III

Avis sur la diplomatie française et les droits de l'homme

ANNEXE IV

Discours des représentants français lors du « *Segment de haut niveau* » de la Commission et du Conseil des droits de l'homme des Nations unies

ANNEXE V

Engagements de la France lors des élections de 2006 au Conseil des droits de l'homme

ANNEXE VI

Bibliographie indicative

ANNEXE I

Note d'orientation pour l'étude sur la diplomatie française et les droits de l'homme

Objectifs de l'étude

- Étudier les relations entre diplomatie, démocratie et droits de l'homme, à la lumière des développements récents des relations internationales.
- Identifier les composantes d'une diplomatie des droits de l'homme, pour une démocratie, comme la France, ou un ensemble de démocraties, comme les membres de l'Union européenne.
- Déterminer les priorités, les partenaires et les outils d'une diplomatie française des droits de l'homme, dans toutes ses dimensions, notamment la dimension européenne et la dimension de la francophonie.
- Susciter la réflexion de la CNCDH sur le cadre général de son action internationale et sur son rôle consultatif auprès des autorités françaises, s'agissant des situations dans des pays donnés.
- Présenter des propositions concrètes dans l'optique de la présidence française de l'Union européenne lors du second semestre 2008.

Constats

Démocratie et droits de l'homme

La Constitution française est fondée sur la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dont la diplomatie française prolonge le message de liberté, d'égalité et de fraternité sur la scène internationale. Cet engagement de la France au service des droits de l'homme est devenu une constante de notre « *politique juridique extérieure* », affirmée au plus haut niveau, quelles que soient les alternances politiques. Cet engagement est à la base de notre engagement européen, dans le cadre de l'Union européenne, comme du Conseil de l'Europe ou de l'OSCE, et de notre défense du multilatéralisme dans le cadre des Nations unies. Il est également au cœur de la refondation de nos relations privilégiées avec les membres de la Francophonie, notamment les États africains, comme de notre dialogue avec l'ensemble des États du Tiers-monde.

Cette vocation est aujourd'hui profondément ancrée dans les mentalités, non seulement en France mais aussi ailleurs dans le monde : on l'entend dans les discours officiels, mais cela ressort aussi souvent des propos des demandeurs d'asile qui disent avoir choisi la France pour cette raison. Cette renommée, construite sur l'héritage révolutionnaire et dans la continuité de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, s'est trouvée renforcée au cours des

deux derniers siècles, en particulier du fait de la contribution française, à travers la figure de René Cassin, à la rédaction de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Pour autant, le poids de la diplomatie française sur les questions relatives à la défense et à la promotion des droits de l'homme est-il à la mesure de cette renommée ? Sur le plan conceptuel, on peut se demander si la doctrine française sur les droits de l'homme, qui s'intègre désormais dans une perspective européenne, est assez construite et visible pour constituer un élément moteur de la politique étrangère européenne. Sur le plan de la méthode, il semble que les initiatives prises – nombreuses – pourraient être plus porteuses si elles s'intégraient dans un programme d'action coordonné.

Ce cloisonnement fait peut-être écho au statut ambigu des droits de l'homme en France. D'un côté, ils sont reconnus comme partie intégrante du droit positif, notamment depuis que le Conseil constitutionnel les a intégrés au « *bloc de constitutionnalité* » dans sa décision « Liberté d'association » de 1971. Mais d'un autre côté, les discours politiques se référant aux droits de l'homme renvoient davantage à une notion morale qu'à une stratégie d'action. De tels clivages ressortent en particulier de l'usage par certains hommes politiques de l'expression « *droit-de-l'homisme* », dont la connotation est ouvertement péjorative.

Les évolutions récentes intervenues sur la scène internationale rendent particulièrement opportune la réflexion sur la diplomatie française des droits de l'homme.

Sur un plan institutionnel, la mise en place du Conseil des droits de l'homme invite chaque État à redéfinir son action au sein du système international de protection des droits de l'homme. D'ores et déjà, la France est apparue sur le devant de cette nouvelle scène internationale en tant que pays promoteur de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, adoptée à l'issue de la première séance du Conseil en juin 2006.

Sur un plan politique et doctrinal, l'exacerbation du discours messianique américain promouvant une conception morale des droits de l'homme plutôt qu'une conception juridique énoncée par les principaux instruments internationaux de protection des droits de l'homme, et mettant en avant les droits civils et politiques au détriment des droits économiques, sociaux et culturels, appelle l'Europe à exprimer sa distance et à promouvoir les droits de l'homme comme cadre fédérateur de leur politique étrangère, selon l'expression du Haut-Commissaire aux droits de l'homme²⁰⁰. Cette nécessité est encore renforcée par les défis qui pèsent sur les droits de l'homme en ce début de siècle, avec les politiques d'immigration, les problèmes liés au multiculturalisme, la montée des conflits religieux et ethniques dans un contexte de « *guerre généralisée contre le terrorisme* ». Ces données nouvelles entraînent des restrictions accrues voire des violations nouvelles de la part de pays jusque-là globalement respectueux des droits de l'homme.

Or, si l'Union européenne a mis en place de nombreux outils pour promouvoir les droits de l'homme – lignes directrices, dialogues institutionnels, conditionnalités, financement au titre de l'Initiative européenne pour les droits de l'homme et la démocratie –, il existe une dualité entre l'Union et ses États membres. Entre les États membres eux-mêmes, des divergences existent, récemment mises en évidence par leurs divergences face à la guerre en Irak. Dans ce contexte, quelle est l'approche française ? Comment la rendre visible et porteuse

200 L'expression est utilisée à propos de la lutte contre le terrorisme. Rapport du Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, *Droits de l'homme : un cadre fédérateur*, E/CN. 4/2002/18, 27 février 2002.

dans la politique étrangère européenne ? L'enjeu est de taille pour la France, qui prendra la présidence de l'Union européenne au second semestre 2008.

Diplomatie et droits de l'homme : antagonisme ou convergence ?

Selon une perception classique, la notion de diplomatie des droits de l'homme est en elle-même contradictoire puisque, d'un côté, la diplomatie sert la défense des intérêts du pays sur la scène internationale tandis que, de l'autre, les droits de l'homme sont des droits de l'individu contre l'État. Mais cette lecture est aujourd'hui en partie dépassée. L'évolution tient à l'importance prise par les droits de l'homme dans les relations internationales : il n'est plus contesté aujourd'hui qu'ils constituent une composante du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Dans certaines situations, défendre les droits de l'homme, c'est donc aussi servir l'intérêt national.

Mais cette évolution s'explique aussi par l'émergence de nouveaux acteurs impliqués de diverses manières dans la promotion et la protection des droits de l'homme. Il s'agit des organisations non gouvernementales qui, depuis la conférence mondiale sur les droits de l'homme de Vienne en 1993 sont devenues, aux côtés des États, des acteurs à part entière de la scène diplomatique. Mais il faut aussi citer les entreprises dont l'implication, soit comme auteurs de violation soit comme acteurs de promotion – à travers leur responsabilité sociale –, bouscule les schémas classiques. Étant un des premiers investisseurs dans le monde, en même temps qu'un des principaux contributeurs de l'aide au développement, la France est évidemment concernée au premier chef par ces développements.

La diplomatie des droits de l'homme, nourrie de la recomposition des relations internationales après la guerre froide, fait ressortir plusieurs lignes de convergence. Dans les années quatre-vingt-dix, plusieurs États ont d'ailleurs développé des politiques actives dotées de moyens importants. S'agissant de la France, le discours de La Baule de François Mitterrand, venu légitimer des aspirations démocratiques en évoquant « *le système représentatif, élections libres, multipartisme, liberté de la presse, indépendance de la magistrature, refus de la censure* », peut être perçu comme un acte représentatif d'une diplomatie des droits de l'homme au plus haut niveau de l'État, même s'il n'a pas été suivi par un programme d'action précis en matière de droits de l'homme. Sur des sujets plus pointus, tels que le droit au développement, la lutte contre l'extrême pauvreté ou les disparitions forcées, la France a joué un rôle moteur sur la scène internationale des droits de l'homme.

Malgré ces jalons importants posés par une diplomatie de promotion des droits de l'homme dans de nombreux domaines tels que la coopération économique, la sécurité, etc., la diplomatie française poursuit parallèlement des objectifs qui, tout en étant essentiels à l'intérêt national, peuvent s'avérer contradictoires avec la défense des droits de l'homme. C'est là que toute diplomatie des droits de l'homme trouve sa limite, mais, dans le cas de la France, les contraintes sont particulièrement nombreuses. En tant que puissance mondiale, membre permanent du Conseil de sécurité, la France joue un rôle de levier décisif pour promouvoir le respect des droits de l'homme, défendre la justice et le droit international, favoriser la paix et la sécurité internationales. Dans le même temps, elle doit défendre des intérêts stratégiques, géopolitiques et économiques, compte tenu notamment de sa dépendance énergétique, qui l'amènent à privilégier des relations bilatérales avec des pays qui sont loin d'être des démocraties exemplaires. Dans son aire d'influence traditionnelle, elle assume des responsabilités particulières la conduisent à faire des compromis sans pouvoir

toujours éviter des compromissions. Ancienne puissance coloniale, elle porte le poids d'un passé marqué par de nombreuses violations des droits de l'homme. Cet héritage la place en porte-à-faux pour promouvoir les droits de l'homme dans des pays qui considèrent que la France n'a pas à leur « donner des leçons ».

Champ de l'étude

L'étude adoptera une approche transversale, s'attachant à l'ensemble des initiatives françaises dans le domaine des droits de l'homme, y compris les initiatives entreprises en matière de droit international pénal, dans le cadre des politiques de coopération, ou encore au titre de l'action humanitaire. Elle visera également le rôle de tous les acteurs publics et privés, nationaux et internationaux, notamment celui des ONG et des Fondations.

Contenu

L'étude pourrait d'abord proposer un état des lieux

Sur le plan bilatéral, d'abord, pour recenser les expériences de la diplomatie des droits de l'homme, en France mais aussi ailleurs (le président Carter, Tony Blair et Robin Cook et son « *ethical foreign policy* », Robert Cooper, Allemagne et son *Forum Menschenrechte*, etc.), les politiques des « *pays moteurs* » (États-Unis, Royaume-Uni, les Scandinaves, etc.), et les instruments existants (rapport du département d'État, fondations, etc.).

Sur le plan multilatéral, ensuite, pour détailler l'action de l'UE, examiner les lignes directrices de l'Union européenne en matière de dialogue droits de l'homme (décembre 2001), ou encore le « *caucus des démocraties* ». Il conviendra également d'examiner les relais institutionnels et la politique que la France y développe en matière de droits de l'homme (l'ONU, les organisations européennes, l'OIF).

Il faudrait aussi s'interroger sur les objectifs d'une diplomatie française des droits de l'homme.

Cela conduit à s'interroger, notamment sur les points suivants :

- Comment établir une cohérence entre les objectifs de la diplomatie (sécurité nationale, indépendance énergétique, investissements et échanges commerciaux, influence culturelle, stabilité régionale, gestion des crises, etc.) et les droits de l'homme ?
- Comment poursuivre une action coordonnée autour d'objectifs aussi divers que : élections libres, démocratie, bonne gouvernance, lutte contre la corruption et l'impunité, composantes d'une société démocratique, respect des droits de l'homme, non-discrimination et liberté religieuse ?
- Comment promouvoir les droits de l'homme dans des pays non démocratiques ou dans des pays où la démocratie a porté des dictatures politiques et/ou religieuses au pouvoir ?
- Comment le faire dans les pays qui ont un fort potentiel de représailles à moins de risquer le « *deux poids deux mesures* » ?

L'étude devrait aussi aborder la question des moyens d'une diplomatie française des droits de l'homme

- Comment développer une telle diplomatie dans un monde multipolaire et entravé par des contraintes extérieures qu'on ne contrôle pas ?
- Comment influencer le comportement des autres États, directement ou indirectement (par l'opinion publique, la société civile, etc.) ?
 - Incitations, sanctions, clauses de conditionnalité... quels sont les outils les plus efficaces ? Quand faut-il privilégier la *quiet diplomacy* ou la *megaphone diplomacy* ?
 - Quel est le rôle de la diplomatie parlementaire, celui de la diplomatie privée (San Egidio), des opérations de « *dialogue politique* » (UE) ?
 - Quelle est la responsabilité propre des acteurs non étatiques, entreprises, syndicats, ONG, médias et quelle peut être la contribution commune de ces acteurs à une diplomatie française des droits de l'homme, dans le respect de l'indépendance et des rôles respectifs de chacun de ces partenaires ?
 - Et encore, comment évaluer les résultats des initiatives engagées ?

Méthodologie

L'étude poursuivra une approche pragmatique : elle s'attachera à faire des propositions concrètes. Dans ce but, chaque point abordé sera traité en deux temps : constat/analyse, et recommandations. On distinguera les recommandations énoncées dans une perspective à court terme, à moyen terme et à long terme.

Les recommandations concerneront les différents acteurs de la diplomatie des droits de l'homme, notamment les pouvoirs publics, mais également les autres « *organes de la société* », en visant l'action d'ensemble que peut entreprendre la France dans les prochaines années. Elles prendront pleinement en compte l'Union européenne, dont la France assumera la présidence semestrielle à compter du 1^{er} juillet 2008.

L'étude partira d'un état des lieux, en tenant compte des atouts de la France et des défis qu'elle doit relever dans un contexte de mondialisation. Elle se fondera également sur l'approche juridique, en évaluant les engagements de la France et les initiatives récemment prises, en particulier dans le cadre multilatéral. L'étude examinera les objectifs, les outils et les moyens, mais aussi les critères d'une diplomatie des droits de l'homme, en se fondant sur des exemples récents, notamment des expériences menées à bien dans des pays européens.

L'étude soulignera que pour être audible, crédible et efficace, une diplomatie engagée dans la promotion et la défense des droits de l'homme doit d'une part éviter les doubles standards, tout en tenant compte de la diversité des situations, d'autre part traduire une politique nationale intégrant cette dimension. Elle examinera donc, chaque fois que nécessaire, la cohérence entre les priorités mises en œuvre au plan international et les actions entreprises au plan national.

Des exemples de bonnes pratiques – en France et ailleurs – seront présentés sous forme d'encadrés.

Comité de pilotage

Emmanuel Decaux, professeur à l'université Panthéon-Assas Paris II, membre de la sous-commission des droits de l'homme des Nations unies, président du groupe Questions internationales de la CNCDH

Claude Contamine, conseiller maître honoraire à la Cour des comptes, vice-président du groupe Questions internationales de la CNCDH

Régis de Gouttes, premier avocat général à la Cour de cassation, président du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), vice-président du groupe Questions internationales de la CNCDH

Antoine Bernard, directeur exécutif de la FIDH

Sylvie Bukhari de Pontual, présidente de la FIACAT

Antoine Fobe, section française d'Amnesty International

Patrick Hénault, ancien ambassadeur aux droits de l'homme

Louis Joinet, premier avocat général honoraire à la Cour de cassation, expert indépendant du Conseil des droits de l'homme des Nations unies, ancien président de la sous-commission des droits de l'homme des Nations unies

Coordinatrice et rédactrice : Sara Guillet

ANNEXE II

Liste des auditions et des entretiens

Les titres indiqués correspondent aux fonctions occupées à la date de l'audition.

Auditions

M. Jean-Michel Belorgey, président de la section sociale du Conseil d'État, président du Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe

M^{me} Brigitte Collet, premier conseiller, mission permanente de la France auprès des Nations unies, New York

M. Jean Paul Costa, vice-président de la Cour européenne des droits de l'homme

M. Abdou Diouf, secrétaire général de l'Organisation internationale de la francophonie

M. Michel Doucin, ambassadeur pour les droits de l'homme, ministère des Affaires étrangères

M. Jean François-Poncet, ancien ministre des Affaires étrangères, sénateur du Lot-et-Garonne

M. Stéphane Hessel, ambassadeur de France

M. Pierre-Henri Imbert, ancien directeur général des droits de l'homme du Conseil de l'Europe

M. Sidiki Kaba, président de la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH)

M. Morten Kjaerum, directeur de l'Institut danois des droits de l'homme, membre du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD)

M^{me} Turid Kongsvik, conseillère pour les questions de santé, mission permanente de la Norvège auprès des Nations unies à Genève

M. Hervé Magro, sous-directeur de la gouvernance démocratique, direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), ministère des Affaires étrangères

M. Jacques Pellet, sous-directeur des droits de l'homme et des affaires humanitaires et sociales, direction des Nations unies et des organisations internationales (NUOI), ministère des Affaires étrangères

M. Nicolas Quillet, secrétaire général adjoint du secrétariat général aux Affaires européennes

M. Michel Rocard, ancien Premier ministre et député européen

M. Emmanuel Roucounas, professeur à l'université d'Athènes, membre du groupe des Sages du Conseil de l'Europe

M. Pierre Sane, sous-directeur de l'UNESCO pour les sciences sociales et humaines

M. Olivier de Schutter, professeur à l'université catholique de Louvain (UCL) et coordinateur du réseau d'experts indépendants de l'Union européenne sur les droits fondamentaux

M^{me} Johanna Suurpaa, directrice de l'unité des droits de l'homme, ministère des Affaires étrangères, Finlande, présidence de l'Union européenne

M. Pierre Truche, Premier président honoraire de la Cour de cassation, ancien président de la CNCDH, membre du groupe des Sages du Conseil de l'Europe

M. Hubert Védrine, ancien ministre des Affaires étrangères

Entretiens

M. Wadih Al-Asmar, secrétaire général du Centre libanais des droits humains

M^{me} Martine Anstett, chargée de mission au bureau de l'État de droit et des libertés, sous-direction de la gouvernance démocratique, direction de la coopération internationale et du développement (DGCID), ministère des Affaires étrangères

M^{me} Edwige Belliard, directeur des affaires juridiques, ministère des Affaires étrangères

M^{me} Sylvie Agnès Bermann, directeur des Nations unies et des organisations internationales, ministère des Affaires étrangères

M. Jérôme Bonnafont, porte-parole de M. Jacques Chirac, président de la République française

M^{me} Karine Bonneau, responsable du bureau Justice internationale de la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH)

M. Patrice Budry, attaché à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

M. Didier Cosse, administrateur, unité droits de l'homme et Nations unies du Conseil de l'Union européenne

M^{me} Louise Cox, chargée de mission pour la Chine et Hong Kong, *Human Rights, Democracy and Governance Group, Foreign and Commonwealth Office, Royaume-Uni*

M^{me} Denise Dariosecq, mission d'appui à l'action internationale des ONG, ministère des Affaires étrangères

M. Alain Dejammet, ambassadeur de France

M^{me} Nassera Dutour, présidente du Collectif des familles de disparus en Algérie (CFDA)

M. Driss El-Yazammi, membre de l'Instance équité et réconciliation du Maroc, secrétaire général de la FIDH

M. Antoine Garapon, secrétaire général de l'Institut des hautes études pour la justice (IHEJ)

M. Camille Grand, sous-directeur du désarmement chimique et biologique et de la maîtrise des armements classiques, direction des affaires stratégiques, de la sécurité et du désarmement, ministère des Affaires étrangères

- M. Marc Guillaume, secrétaire général du Conseil constitutionnel
- M^{me} Françoise J. Hampson, professeur à l'université d'Essex, membre de la sous-commission des droits de l'homme des Nations unies
- M. Wolfgang Heinz, conseiller, Institut allemand pour les droits de l'homme
- M^{me} Susan Hyland, directrice du *Human Rights, Democracy and Governance Group*, Foreign Office, Royaume-Uni
- M. Gabriel Keller, ancien ambassadeur pour les droits de l'homme, ambassadeur chargé des questions de bioéthique, ministère des Affaires étrangères
- M^{me} Riina Kionka, représentante personnelle pour les droits de l'homme du haut-représentant de l'Union européenne pour la PESC et directrice de l'unité droits de l'homme du Conseil européen
- M^{me} Catherine Lalumière, ancien secrétaire général du Conseil de l'Europe, ancien vice-président du Parlement européen
- M^{me} Béatrice le Fraper du Hellen, responsable de la division sur la compétence, la complémentarité et la coopération au bureau du procureur, Cour pénale internationale
- M. Maxime Lefevre, conseiller pour l'Europe de l'Est/Asie centrale, représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne
- M^{me} Noëlle Lenoir, ancienne ministre des Affaires européennes, ancien membre du Conseil constitutionnel
- M. Pierre Morel, ambassadeur de France, représentant spécial pour l'Asie centrale du haut-représentant de l'Union européenne pour la PESC
- M. Amigo Ngonde, président de l'Association africaine des droits de l'homme (ASADHO), République démocratique du Congo
- M. Bart Ouvry, consul général, représentant permanent adjoint de la Belgique auprès des Nations unies, Genève
- M^{me} Mariana Pena, déléguée auprès de la CPI, FIDH
- M. Paulo Sergio Pinheiro, rapporteur spécial du Conseil des droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme au Myanmar, ancien président de la sous-commission des droits de l'homme des Nations unies, ancien secrétaire d'État pour les droits de l'homme au Brésil
- M^{me} Mychelle Rieu, conseillère du groupe des Verts au Parlement européen sur les droits de l'homme
- M. Jean-Maurice Ripert, ambassadeur, représentant permanent de France auprès des Nations unies à Genève
- M^{me} Christine Roger, représentant permanent de la France auprès du Comité politique et de sécurité (COPS) du Conseil de l'Union européenne
- M. Hugo Sada, délégué général aux droits de l'homme, à la démocratie et à la paix, Organisation internationale de la francophonie (OIF)
- M. Jean-Paul Seytre, conseiller pour la coopération au développement, représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

M^{me} Andrea Subhan, administrateur du département de la recherche, DG III – relations extérieures, Parlement européen

M. Michel Taube, cofondateur de l'association « *Ensemble contre la peine de mort* »

M^{me} Cécile Thimoreau, directrice de l'association « *Ensemble contre la peine de mort* »

M^{me} Anne-Françoise Tissier, sous-directeur des droits de l'homme, direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères

M. Éric Tistounet, secrétaire du Conseil des droits de l'homme, Haut-Commissariat pour les droits de l'homme des Nations unies

M. Michel Vandepoorter, chef du service des affaires francophones, ministère des Affaires étrangères

M. Osvaldo Zavala, chargé de la coopération, Coalition internationale pour la Cour pénale internationale

Annexe III

Avis sur la diplomatie française et les droits de l'homme

Adopté le 7 février 2008

Toute diplomatie a pour objectif la sauvegarde de l'intérêt national, qu'il s'agisse de la contribution à la paix et à la sécurité internationales, de la défense nationale, de l'influence politique, de la coopération économique ou du rayonnement culturel. Elle doit prendre en compte les contraintes auxquelles sont confrontés les États, en particulier ceux qui, comme la France, en tant que membre permanent du Conseil de sécurité, jouent un rôle de premier plan sur la scène internationale. Les objectifs de la diplomatie ne peuvent donc se limiter aux droits de l'homme, mais les droits de l'homme en constituent un élément fondamental.

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) a entrepris sur cette question cruciale une réflexion approfondie qui prend toute sa signification au moment où la France se prépare à assumer la présidence de l'Union européenne pendant le second semestre 2008.

Le cadre de la politique étrangère est celui du « *droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire* », qui s'est développé sur la base de la Charte des Nations unies et qui fait partie du droit positif. La Charte des Nations unies elle-même consacre l'engagement des États membres à coopérer au « *respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion* » (article 55).

Ainsi, l'importance des droits de l'homme dans la diplomatie découle non seulement des valeurs proclamées par notre pays depuis plusieurs siècles et des engagements politiques pris par les pouvoirs publics, mais aussi des obligations juridiques de la France, issues soit de la Constitution française elle-même, soit du droit international, directement applicable en droit interne. Elle est également liée à la place centrale qu'occupent les droits de l'homme dans les statuts, les principes et les objectifs des organisations internationales et régionales dont la France est membre.

En outre, la politique étrangère de la France trouve son prolongement dans la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) mise en place par l'Union européenne, dont les objectifs principaux incluent « *le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales* » (article 11 du traité sur l'Union européenne).

C'est aux États qu'il appartient, en premier lieu, de respecter et de faire respecter les droits de l'homme, sur le plan interne comme sur la scène internationale. Mais, comme le rappelle la Déclaration universelle des droits de l'homme, il appartient à « *tous les individus et tous les organes de la société* » de développer le respect de ces droits et libertés. C'est dire qu'une diplomatie des droits de l'homme ne concerne pas seulement les relations

interétatiques, mais doit prendre en compte la multiplicité des acteurs non étatiques, notamment les organisations non gouvernementales (ONG).

Au-delà des débats théoriques qui opposeraient de façon manichéenne « *réalistes* » et « *idéalistes* », et quels que soient les clivages politiques, c'est un même discours qui est toujours réaffirmé par les autorités françaises au plus haut niveau, mais aussi par l'Union européenne, sur la nécessité de faire de la défense des droits de l'homme dans le monde l'un des objectifs de la politique étrangère. Comme l'a encore souligné le président de la République dans son discours du 25 septembre 2007 devant l'Assemblée générale des Nations unies : « *Il n'y aura pas de paix dans le monde si la communauté internationale transige avec le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et avec les droits de l'homme.* »

Pour analyser la place qu'occupent les droits de l'homme dans la diplomatie, la CNCDH a réalisé une étude qui, au terme d'une approche pragmatique, focalisée sur les objectifs, les moyens, les méthodes et les outils à renforcer ou à développer, formule des recommandations pour que les droits de l'homme, au-delà des engagements solennels de la France, soient un objectif opérationnel de la diplomatie, orienté vers des résultats, au même titre que ses autres composantes.

Le présent avis de la CNCDH constitue une synthèse de ces recommandations, autour de huit axes devant guider l'action diplomatique. Il met l'accent sur des initiatives fortes que le gouvernement français pourrait entreprendre pour faire des droits de l'homme, selon les termes du président de la République, le « *deuxième grand objectif de la politique étrangère* ». Elles s'adressent non seulement à la diplomatie française, mais aussi à la diplomatie de l'Union européenne, dans la perspective de la présidence française du second semestre 2008. L'ensemble des recommandations prenant en compte de bonnes pratiques que la CNCDH encourage à poursuivre et à développer, figure en annexe.

L'impératif de cohérence

Afin que l'action de la diplomatie française dans le domaine des droits de l'homme reflète une cohérence entre politique étrangère et politique interne, la CNCDH souligne l'exigence d'exemplarité qui doit animer les autorités françaises. La coopération avec les organes internationaux chargés de contrôler le respect des droits de l'homme par la France ne peut que renforcer sa crédibilité vis-à-vis de ses partenaires.

Cette exigence se traduit à trois niveaux :

- a) à travers les engagements juridiques que prend la France en ratifiant les instruments internationaux de protection des droits de l'homme et les campagnes menées en faveur d'une ratification universelle des traités relatifs aux droits de l'homme, notamment en matière de justice pénale internationale ou d'abolition de la peine de mort ;
- b) la traduction concrète de ces engagements dans la législation et la pratique française, en tenant compte des recommandations que les organes internationaux de contrôle adressent à la France et en favorisant la formation, l'information et la sensibilisation du public en matière de droits de l'homme et de droit international humanitaire ;
- c) l'adoption d'un plan national d'action sur les droits de l'homme, fondé sur l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et intégrant l'ensemble des droits civils et politiques,

comme des droits économiques, sociaux et culturels, aussi bien que le droit international humanitaire (cf. *infra*).

La cohérence implique aussi la conduite d'une politique étrangère constante dans ses principes et ses objectifs malgré une grande diversité de partenaires, afin d'éviter la critique du « deux poids deux mesures ». La définition d'un cadre de référence précis, avec un plan national d'action qui pourrait trouver son prolongement à l'échelle européenne, ne peut que renforcer cette cohérence dans le temps et dans l'espace.

Elle implique enfin que la France tienne le même langage dans les différentes enceintes internationales et régionales, notamment les organisations spécialisées, traduisant une intégration systématique des droits de l'homme à tous les niveaux.

L'intégration des droits de l'homme

La France et l'Union européenne sont appelées à poursuivre une démarche dynamique pour que les droits de l'homme constituent un enjeu transversal de la politique étrangère.

Pour la diplomatie multilatérale, cette démarche implique de promouvoir une approche des grands enjeux internationaux intégrant les droits de l'homme. Elle vise à soutenir les efforts des Nations unies pour donner une place centrale aux droits de l'homme dans ses structures et dans ses activités, notamment en matière développement et de construction de l'État de droit.

Pour la diplomatie bilatérale, elle doit conduire la France et l'Union européenne à aborder la question des droits de l'homme à tous les niveaux de leurs relations bilatérales, notamment à travers la politique de coopération. Les instructions données aux nouveaux ambassadeurs devraient systématiquement prendre en compte la situation des droits de l'homme dans le pays d'accréditation. Il en va de même des critères de réalisation d'objectifs à partir desquels les chefs de poste sont désormais notés.

L'intégration des droits de l'homme dans les divers domaines de la politique étrangère devrait aussi se traduire sur un plan organisationnel. Elle implique une sensibilisation de toutes les instances concernées, mais aussi un souci de coordination et d'efficacité. Sur cette question, les recommandations de la CNCDH visent les différents pouvoirs publics, en particulier l'action du gouvernement et des administrations, des Assemblées et des juridictions nationales. Mais il s'agit également, « *d'ouvrir notre action internationale [...] aux acteurs de l'économie et de la société civile française* », comme le préconise la lettre de mission adressée au ministre des Affaires étrangères et européennes par le président de la République le 27 août 2007.

La place de la société civile et le soutien aux victimes

La diplomatie des droits de l'homme ne saurait se limiter aux relations d'État à État, elle implique également une ouverture sur la société civile dans les pays concernés, et notamment les défenseurs des droits de l'homme. Cette attention permanente doit aussi se manifester par un soutien institutionnel aux organisations non gouvernementales et à tous les éléments de la société civile impliqués dans le domaine des droits de l'homme. Un tel soutien passe tant par une reconnaissance symbolique – par exemple, le Prix des droits

de l'homme de la République française, l'invitation de personnalités d'avenir par le Centre d'analyse et de prévision (CAP) – que par un dialogue régulier des postes diplomatiques avec les défenseurs des droits de l'homme.

La France a fait des droits des victimes une de ses priorités, notamment en matière d'action humanitaire, de justice internationale et de lutte contre l'impunité. Dans le même esprit, le gouvernement est appelé à apporter un soutien systématique aux victimes de violations des droits de l'homme dans le monde. Ce soutien peut prendre des formes multiples, qu'il s'agisse d'une réaction aux violations, d'un suivi des cas, de l'octroi de visa ou de l'asile aux victimes.

Le renforcement des vecteurs d'influence

Le thème des droits de l'homme est étroitement lié à l'identité et à l'image internationale de la France. Son action diplomatique doit s'appuyer sur divers vecteurs d'influence, en particulier :

- a) l'existence d'un réseau diplomatique et consulaire particulièrement étendu, qui permet à notre pays de suivre l'ensemble des enjeux relatifs aux droits de l'homme dans les enceintes régionales et internationales et de relayer le cas échéant l'action de ses partenaires européens sur le terrain, comme lors de la présidence slovène ;
- b) l'expérience d'initiatives mobilisatrices, qu'il s'agisse de la promotion de normes, comme cela a été le cas avec l'adoption de la Convention sur les disparitions forcées et la Convention de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) sur la diversité culturelle, ou d'actions concrètes, en matière de solidarité internationale et de développement, de maintien de la paix ou d'appui à la consolidation de l'État de droit ;
- c) l'importance d'une présence active sur le terrain culturel et linguistique, afin de renforcer l'influence de la France sur la scène internationale, notamment au sein d'organisations internationales, dont le français constitue une langue de travail, mais aussi afin de sensibiliser ses partenaires aux enjeux en matière de développement, de solidarité internationale et de diversité culturelle ;
- d) la nécessité d'un financement adéquat : une politique d'influence ne peut être uniquement fondée sur un volontarisme politique. Elle doit s'accompagner d'une contribution financière correspondant au rôle moteur qu'entend jouer notre pays.

L'impératif d'expertise en matière de droits de l'homme

Longtemps cantonnés à la périphérie de l'action diplomatique, les droits de l'homme sont aujourd'hui une question centrale des relations internationales. Cette évolution appelle une expertise renforcée de la part des acteurs, désormais multiples, de la diplomatie. Dans cette perspective, la CNCDH recommande notamment :

- a) de développer la formation professionnelle en matière de droits de l'homme et de droit humanitaire à tous les niveaux ;
- b) de favoriser la coopération internationale pour la formation et la mobilité d'experts francophones, à travers l'appui au renforcement de l'État de droit et de justice – notamment dans le cadre de cycles de l'École nationale d'administration (ENA) et de l'École nationale de

la magistrature (ENM) – et au développement de réseaux institutionnels de l’Organisation internationale de la francophonie (OIF);

c) de veiller à une politique de présence dans les organisations internationales et de favoriser la mobilité des personnels, en encourageant l’établissement de listes de spécialistes, ayant les compétences linguistiques et opérationnelles requises, et en facilitant les possibilités de détachement ou de mise à disposition, y compris pour des missions de terrain de courte durée;

d) de renforcer la concertation des différents acteurs publics et privés, à l’échelon national comme dans le cadre européen;

e) d’encourager l’articulation entre le monde de la recherche et la pratique des droits de l’homme.

La définition d’une stratégie française des droits de l’homme

La CNCDH recommande la définition d’une stratégie donnant un cadre de référence à la politique volontariste que la France entend poursuivre sur les droits de l’homme. Cette stratégie devrait être incorporée dans son plan national d’action et poursuivrait les objectifs suivants :

a) renforcer la cohérence de l’action : cette stratégie d’ensemble devrait viser à mettre en cohérence les actions entreprises par les différents acteurs publics et privés;

b) déterminer des priorités thématiques et géographiques, en donnant une orientation opérationnelle à l’engagement réaffirmé de faire des droits de l’homme l’une des composantes essentielles de la politique étrangère de la France, tout en permettant l’adaptation de la diplomatie aux circonstances;

c) valoriser la spécificité française en mettant l’accent sur l’universalité et l’indivisibilité des droits de l’homme, le développement, le renforcement de la société civile et la consolidation de l’État de droit, plutôt que sur une approche catégorielle des droits et une politique axée sur le changement de régime;

d) renforcer la visibilité de la politique étrangère de la France dans le domaine des droits de l’homme et permettre une meilleure évaluation des objectifs, des moyens et des résultats.

La CNCDH recommande que cette stratégie intègre la définition de lignes directrices spécifiques à l’intention des postes diplomatiques, indiquant les démarches à entreprendre face à des situations de violation des droits de l’homme, et notamment de la liberté de conscience, de la liberté d’association et de la liberté syndicale, de la liberté d’expression et de la liberté d’information. Une attention particulière doit être attachée à l’indépendance de la justice et au bon fonctionnement des garanties judiciaires. Amorcée avec l’envoi d’une circulaire aux postes en novembre 2006 sur la coopération dans le domaine des droits de l’homme, l’élaboration d’objectifs en matière de coopération et de développement devrait également être au cœur de cette stratégie.

La CNCDH recommande la traduction précise des engagements pris par les autorités françaises sur la place des droits de l’homme dans la politique étrangère dans le programme qui sera présenté par le gouvernement pour la présidence française de l’Union européenne. Elle recommande que ce programme intègre les droits de l’homme à tous les volets de la politique étrangère de l’Union européenne, conformément aux objectifs poursuivis par l’Union européenne.

Un rapport annuel sur la politique étrangère française et les droits de l'homme

La CNCDH recommande au gouvernement de renforcer la cohérence, la transparence et l'efficacité de sa politique étrangère dans le domaine des droits de l'homme, en préparant et en diffusant un rapport annuel sur ce sujet, qui serait présenté au Parlement, à l'instar de la pratique de plusieurs pays européens.

Ce nouvel outil donnerait une vue d'ensemble et permettrait d'évaluer les actions de la diplomatie française dans le domaine des droits de l'homme. Il permettrait un véritable bilan périodique devant les assemblées parlementaires concernées, au-delà de l'examen budgétaire annuel. Il constituerait un « *tableau de bord* » déterminant des priorités et favorisant la mobilisation et la concertation entre l'ensemble des acteurs publics et privés. Il favoriserait l'information et la sensibilisation de l'opinion publique sur les objectifs, les moyens et les résultats de la diplomatie française en matière de droits de l'homme.

La création d'un « *Institut français des droits de l'homme* »

Constatant le rôle joué à l'étranger et sur la scène internationale par de telles institutions en termes de capacités de conception et d'influence, la CNCDH recommande la création d'un « *Institut français des droits de l'homme* ». Une telle structure indépendante aurait notamment pour vocation de :

- a) développer des activités de recherche appliquée sur les droits de l'homme, permettant de renforcer l'influence de la France sur la scène internationale. L'institut serait chargé de mener à bien des études et travaux de recherche pour nourrir la réflexion des pouvoirs publics et des partenaires privés sur les enjeux et les problématiques en matière de droits de l'homme ou de droit international humanitaire. La réalisation et la publication de ces études et travaux de recherche contribuerait à renforcer le poids diplomatique et l'influence intellectuelle de la France dans les enceintes internationales;
- b) créer un lieu de consultations informelles, permettant de prendre des initiatives; diplomatiques et d'engager des consultations d'experts et des discussions exploratoires sans implication officielle;
- c) renforcer le potentiel de réflexion de la CNCDH, par le biais d'études thématiques, en matière de droit international ou de droit comparé, et participer pleinement à la coopération entre instituts homologues qui s'est déjà développée dans le cadre européen;
- d) favoriser les échanges et les contacts internationaux, entreprendre des actions de coopération bilatérale ou multilatérale, avec différents partenaires, en matière de recherche, d'information ou de formation, prolongeant ainsi l'action de la CNCDH à travers les différents réseaux des institutions nationales, en particulier dans le cadre de l'OIF.

Recommandations

La diplomatie multilatérale

La CNCDH rappelle le rôle de premier plan de la diplomatie française dans le développement des normes juridiques en matière de droits de l'homme, depuis les origines de l'Organisation des Nations unies jusqu'à nos jours, comme cela a été encore le cas en 2007 avec l'adoption de la Convention sur les disparitions forcées et la Convention sur les droits des personnes handicapées.

1. Elle recommande que la diplomatie française continue de se mobiliser, tant dans le cadre des Nations unies, de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe que dans le mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, pour la mise en œuvre du principe de la « *responsabilité de protéger* », et pour le renforcement du droit international humanitaire.

2. La CNCDH recommande que la diplomatie française développe une stratégie de soutien de l'intégration des droits de l'homme dans les mandats et les budgets des organisations et agences internationales, notamment celles qui, comme l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) et le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), ont un rôle fondamental à jouer pour la promotion et la protection des droits de l'homme. La prise en considération des droits de l'homme par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et les organisations financières internationales, devrait également être un objectif prioritaire.

Le suivi des organisations régionales

Les organisations européennes ont construit des systèmes de protection des droits de l'homme de plus en plus développés, parallèlement aux mécanismes universels. De leur côté, les autres organisations régionales, notamment africaines ou interaméricaines, ont mis au point des systèmes spécifiques qui sont en plein essor. Alors que la diplomatie française est très active au sein des diverses organisations régionales européennes – l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), Conseil de l'Europe – elle ne suit guère les travaux des organisations d'autres régions, comme la Commission interaméricaine des droits de l'homme, la Commission africaine des droits de l'homme ou l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN).

3. La CNCDH appelle la diplomatie française à s'investir davantage dans le suivi de ces travaux, avec ses partenaires européens, afin de mieux connaître les positions qui y sont soutenues par les États concernés sur des sujets qui sont également abordés dans les différentes enceintes des organisations internationales, comme le Conseil des droits de l'homme ou l'Assemblée générale des Nations unies, de créer de nouvelles synergies lorsque cela est possible et de mieux anticiper les rapports de force qui y sont à l'œuvre.

4. Elle préconise une concertation renforcée entre les diverses organisations régionales dans le domaine des droits de l'homme et la mise en place de programmes de coopération, d'échanges d'information et de soutien aux nouvelles institutions, comme la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples.

Le rôle de l'Organisation internationale de la francophonie

L'Organisation internationale de la francophonie a connu une évolution marquée avec l'adoption de la déclaration de Bamako en 2000. Ce texte de référence de la Francophonie en matière de paix, de démocratie et de droits de l'homme, renforce le niveau d'exigence attendu de chaque État quant aux « *pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* ». Un Observatoire a été mis en place, dont l'activité est appelée à se développer. Par ailleurs un important accord de coopération a été conclu entre le secrétaire général de la Francophonie, le président Diouf, et le Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, M^{me} Arbour, lors de la commission mixte HCDH/OIF du 25 septembre 2007.

5. La CNCDH souligne l'importance politique de la déclaration de Bamako et notamment de son chapitre V sur « *le suivi des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* » et encourage tous les États parties à pleinement mettre en œuvre l'ensemble de ces dispositions, notamment en cas de « *crise de la démocratie ou en cas de violations graves des droits de l'homme* ».

6. La CNCDH recommande que la France joue un rôle moteur dans l'évolution notable de l'Organisation internationale de la francophonie en matière de paix, de démocratie et de droits de l'homme, et se dote avec ses partenaires d'une stratégie clairement définie pour renforcer le rôle de l'OIF dans le domaine des droits de l'homme, à travers le développement de ses réseaux institutionnels, notamment celui des Institutions nationales des droits de l'homme.

Soutenir le développement du droit international

La France a joué un rôle actif et souvent moteur dans le développement des normes internationales en matière de droits de l'homme et de droit humanitaire, tant à travers l'élaboration de textes de droit déclaratoire que de conventions juridiquement contraignantes. La mise en place de la réforme du système des droits de l'homme au sein des Nations unies a posé la question de la priorité à accorder au travail normatif, certains pays préconisant une pause permettant de se concentrer sur la mise en œuvre des normes existantes.

7. La CNCDH souligne le rôle de premier plan joué par la France dans l'élaboration de textes de droit déclaratoire au sein des Nations unies, notamment sur l'impunité ou sur l'extrême pauvreté, ou encore au sein de l'UNESCO sur la diversité culturelle ou la bioéthique. Elle recommande que la France poursuive son action dynamique dans le domaine de l'éthique des sciences, notamment l'éthique médicale, ou celui de la responsabilité des entreprises multinationales, dans le droit fil des initiatives déjà prises.

8. La CNCDH recommande que la France continue de contribuer pleinement à la rédaction des instruments internationaux et régionaux en matière de droits de l'homme. Cette

contribution implique notamment de mandater dans chaque négociation des experts de haut niveau et d'assurer la continuité de la composition de la délégation pendant toute la durée de la négociation.

9. La France devrait également s'impliquer davantage dans les travaux normatifs du Conseil de l'Europe, notamment dans la coordination des différents comités directeurs, comme le Comité directeur pour les droits de l'homme et le Comité directeur pour la coopération juridique, et leurs comités d'experts, pour être à même de prendre des initiatives et de répondre en temps utiles aux différents questionnaires ou demandes d'information qui lui sont transmis.

10. La CNCDH souhaite que les négociations en cours au sein d'un groupe de travail du Conseil des droits de l'homme pour l'élaboration d'un protocole additionnel au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels puissent aboutir avant la fin de l'année 2008.

État des ratifications par la France

La France a ratifié la plupart des instruments internationaux sur les droits de l'homme et le droit humanitaire. Ses lacunes dans ce domaine sont d'autant plus visibles. Dans certains cas, elles s'expliquent par des obstacles constitutionnels, qui appellent un effort renforcé d'explication des positions françaises. Dans d'autres cas, elles reflètent une contradiction entre les engagements politiques de la France et leur traduction juridique. Parfois, ces retards n'ont pas d'autre explication que la faible attention accordée à certaines conventions.

11. La CNCDH recommande l'établissement d'un état des ratifications et un bilan périodique de la possibilité de lever les obstacles à la ratification des traités relatifs aux droits de l'homme et au droit humanitaire par la France. Ce bilan devrait aussi porter sur les réserves et les déclarations interprétatives formulées par la France, dont la CNCDH recommande que leur opportunité soit réexaminée de manière périodique. Ce document public devrait exposer les arguments opposés par la France à la ratification d'un traité, ou à son intégration dans le droit interne.

12. Elle se félicite des récentes ratifications, et notamment celles du protocole n° 2 au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du protocole n° 13 à la Convention européenne des droits de l'homme, à la suite de la consécration de l'abolition de la peine de mort dans la Constitution française.

13. Elle rappelle ses avis précédents concernant l'importance d'une ratification de la Convention internationale de 1990 sur les droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille par la France et ses partenaires européens.

14. Elle rappelle également qu'elle s'est prononcée dès l'origine pour la ratification du protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme en matière de non-discrimination. Une ratification française de cet instrument s'impose d'autant plus que notre pays met en avant son approche individuelle et abstraite des droits de l'homme, fondée sur l'égalité des droits, pour refuser la logique des droits collectifs conférés à des minorités nationales ou à des « *communautés* ».

Faire respecter le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire

Derrière les organisations internationales et régionales et leurs organes les plus médiatiques comme le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale ou le Conseil des droits de l'homme, de nombreux mécanismes existent, souvent moins connus, de plaintes, d'enquête, ou encore d'assistance aux États : rapporteurs spéciaux, experts indépendants, groupes de travail ou d'enquête, comités conventionnels etc. Les conférences quadriennales du mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge constituent également des enceintes périodiques de débat au niveau mondial sur le respect du droit international humanitaire. Il faut également mentionner les autorités indépendantes que sont le Haut-Commissaire des Nations unies pour les droits de l'homme, le Haut-Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, la Commission européenne pour le racisme et l'intolérance (ECRI), voire l'Agence européenne des droits fondamentaux, le Médiateur européen, etc. Au-delà des contrôles internationaux institutionnels, les États peuvent également être interpellés par le regard externe, moins mesurable mais d'importance majeure, des médias, des ONG, des autres États.

Les procédures de contrôle au sein des Nations unies

15. La CNCDH recommande que la diplomatie française, qui a contribué de façon déterminante à la construction progressive de ce système institutionnel de protection des droits de l'homme, s'implique de façon plus active pour sa préservation. La CNCDH considère que cette vigilance doit porter, en particulier, sur les points suivants :

- a) le maintien des procédures thématiques les plus importantes, s'agissant aussi bien des droits civils et politiques que des droits économiques, sociaux et culturels, dans le cadre de la « *rationalisation* » des mandats ;
- b) le développement du rôle de l'expertise indépendante, sur la base de critères stricts de compétence, d'indépendance et d'impartialité et le renforcement de la contribution de la France aux listes d'experts à établir avec le concours de la CNCDH ;
- c) la conduite de missions et d'enquêtes sur le terrain par des experts indépendants, en évitant une politisation des procédures liée à la participation de représentants des États ;
- d) le développement de la procédure d'examen périodique universel selon des modalités qui confirment son intérêt potentiel ;
- e) l'association de la société civile dans son ensemble à tous les stades des travaux des organes de contrôle.

La mise en œuvre des engagements internationaux de la France

Le contrôle et les consultations par les organes indépendants

La CNCDH constate que la France coopère de bonne foi avec l'ensemble des mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme, qu'il s'agisse de la présentation de ses rapports périodiques aux organes conventionnels des Nations unies, de l'accueil en France des rapporteurs spéciaux du Conseil des droits de l'homme ou d'autres mécanismes comme le Comité européen pour la prévention de la torture ou le Commissaire aux droits

de l'homme du Conseil de l'Europe. Elle note cependant que les observations formulées par ces organes ne sont pas toujours suffisamment prises en compte.

Par ailleurs, les organisations internationales et régionales dont la France est membre adressent souvent aux États et à leurs autres partenaires des demandes d'informations sur les législations ou les pratiques nationales, sous forme de questionnaires, demandes de renseignements ou avis. La CNCDH constate que les réponses de la France à de telles demandes sont rares, tardives ou sommaires, ce qui limite sa possibilité d'influer efficacement sur le processus de décision, en mettant en avant les solutions issues de notre tradition juridique, pour promouvoir des « *bonnes pratiques* » ou des réformes inspirées de notre droit.

16. La CNCDH souligne l'exigence d'exemplarité qui doit animer les autorités françaises sur ces points, afin que l'action de la diplomatie française dans le domaine des droits de l'homme reflète une cohérence entre la politique étrangère et la politique nationale françaises sur les droits de l'homme et souligne l'interdépendance entre ces deux volets de son action. La reconnaissance de ses propres lacunes – en particulier en renforçant sa coopération avec les organes internationaux chargés de contrôler le respect des droits de l'homme par la France – ne peut que renforcer sa crédibilité vis-à-vis de ses partenaires.

17. La CNCDH note que la France a continué d'accuser d'importants retards dans la présentation de ses rapports périodiques aux comités conventionnels, ce qui ne facilite pas plus la présentation de rapports couvrant près d'une dizaine d'années que le développement d'un dialogue permanent avec les comités. Cependant, à partir de 2005, des efforts significatifs ont été entrepris afin de réduire ces retards et de mobiliser les services interministériels pour la préparation des rapports.

18. La CNCDH recommande que la France publie et diffuse l'ensemble des conclusions et recommandations adressées par ces organes, afin d'en informer le public, mais aussi pour avoir une vision cohérente des critiques et des encouragements adressés à la France.

19. Elle recommande la création d'un mécanisme de suivi de haut niveau, chargé d'animer la coordination interministérielle pour mettre en œuvre les recommandations des organes internationaux et régionaux indépendants. Ce mécanisme devrait rendre compte à ces organes de l'avancement de ses travaux dans un délai raisonnable, afin d'engager un réel dialogue avec eux, notamment lorsque les recommandations formulées semblent incertaines ou en contradiction avec nos principes.

Le rôle du Conseil des droits de l'homme : l'examen de la France au titre de l'examen périodique universel

La France sera parmi les premiers États qui seront examinés par le Conseil des droits de l'homme au titre de l'examen périodique universel, au premier semestre 2008. Cette nouvelle procédure, dont la France et l'Union européenne ont soutenu la création, constitue la principale innovation de la réforme du Conseil.

20. La CNCDH recommande aux autorités françaises de s'impliquer de façon active et vigilante dans cet examen pour démontrer, dans cette phase expérimentale déterminante, qu'il s'agit d'une procédure dynamique d'examen de la situation des droits de l'homme dans tous les États membres.

21. Elle se félicite que les autorités aient décidé de préparer cette échéance en étroite consultation avec la CNCDH et la société civile française.

Le suivi des conférences mondiales sur les droits de l'homme

La CNCDH constate que la France n'a pas donné suite à la recommandation issue de la Déclaration et du Plan d'action des récentes conférences mondiales (telle que la conférence mondiale sur les droits de l'homme de Vienne de 1993 ou la conférence mondiale contre le racisme de Durban de 2001), demandant à chaque État d'adopter un plan national d'action. L'expérience de pays tiers a montré que la concertation interministérielle, mais aussi avec le Parlement et la société civile en vue de la définition et de l'adoption d'un plan national d'action permettait de définir des positions de principe et de fédérer les efforts de l'ensemble des acteurs dans une démarche constructive.

22. La CNCDH recommande que le gouvernement organise une consultation nationale devant aboutir à l'adoption d'un plan national d'action sur les droits de l'homme.

23. Les Nations unies ont lancé le processus d'examen de la mise en œuvre de la Déclaration et du Plan d'action de la conférence mondiale contre le racisme. La CNCDH recommande que le gouvernement réunisse dans les meilleurs délais le Comité interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme afin de définir un plan national d'action contre le racisme. Elle renouvelle sa disponibilité pour y jouer un rôle actif.

Le contrôle juridictionnel de l'action de la France

Certaines juridictions internationales jouent un rôle déterminant en matière de contrôle de l'action des États dans le domaine du respect des droits de l'homme. La France a ratifié la Convention européenne des droits de l'homme en 1974 et accepté le droit de recours individuel devant la Cour européenne des droits de l'homme en 1981, permettant ainsi à tout particulier, groupe de particuliers ou organisation non gouvernementale de saisir la Cour pour une allégation de violation par la France des droits reconnus par la Convention ou ses protocoles. Depuis une vingtaine d'années, la France a fait l'objet d'un contentieux important à Strasbourg. Sur les 47 États membres du Conseil de l'Europe, la France est le 7^e État au sujet duquel la Cour a prononcé le plus grand nombre d'arrêts en 2006.

• *Cour européenne des droits de l'homme*

La CNCDH considère que le bilan de la France au regard de la Convention européenne des droits de l'homme devrait être analysé en profondeur. Si l'importance du contentieux peut traduire une bonne connaissance du droit de la Convention par les requérants et les praticiens, favorisée par la proximité du siège de Strasbourg et le statut du français comme une des deux langues officielles de la Cour, il n'en est pas moins révélateur d'une situation préoccupante. Un grand nombre d'arrêts constate des violations de la Convention.

La France, comme ses partenaires, ne doivent pas non plus négliger leurs responsabilités dans la « *garantie collective* » des droits de l'homme qui leur incombe en vertu du statut du Conseil de l'Europe et de la Convention européenne des droits de l'homme. L'appui aux initiatives du Commissaire aux droits de l'homme et la pratique de tierce intervention devraient être pris en compte pour renforcer le système européen de sauvegarde des droits de l'homme.

24. La CNCDH appelle les autorités françaises à renforcer leurs efforts pour :

a) mettre en place un examen systématique et approfondi de la conformité de la législation et des pratiques françaises au regard de la Convention, en coopération avec la CNCDH ;

- b) prévenir le contentieux en mettant l'accent sur le renforcement des recours internes, et notamment établir un recours en exception d'inconstitutionnalité devant le Conseil constitutionnel, selon les suggestions formulées en la matière par le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République ;
- c) encourager de manière plus systématique le règlement amiable, y compris en mettant en place des dispositifs de médiation ;
- d) développer la formation et l'information sur la jurisprudence européenne, notamment dans les juridictions et les administrations nationales, à tous les niveaux ;
- e) assurer l'exécution des arrêts en prenant les mesures générales qui s'imposent pour tirer toutes les conséquences d'un constat de violation.

25. Par ailleurs, l'entrée en vigueur urgente du protocole n° 14 et la mise en œuvre des réformes suggérées par le Comité des Sages devraient être une priorité politique pour tous les États membres du Conseil de l'Europe et être inscrite à l'ordre du jour des négociations bilatérales entre l'Union européenne et la Russie.

- ***Cour internationale de justice***

La CNCDH constate que la Cour internationale de justice (CIJ) se prononce régulièrement sur des questions ayant trait aux droits de l'homme et au droit international humanitaire. Elle s'interroge sur l'ambiguïté de la position de la France qui a retiré en 1974 sa déclaration facultative d'acceptation de la compétence obligatoire de la Cour (article 36 § 2 du statut de la CIJ), mais qui depuis quelques années reconnaît cette compétence au cas par cas, pour certaines affaires.

26. La CNCDH recommande que la France prenne un engagement clair en faveur de la reconnaissance de la compétence obligatoire de la Cour, renouant ainsi avec une tradition juridique née avec la justice internationale.

- ***Cour pénale internationale***

La Cour pénale internationale (CPI) a été créée pour assurer que les crimes internationaux les plus graves – génocides, crimes contre l'humanité, crimes de guerre et crimes d'agression – ne demeurent pas impunis, où qu'ils soient commis. La CNCDH constate que la France est, avec le Royaume-Uni, le seul membre permanent du Conseil de sécurité à avoir ratifié le statut de Rome instituant la Cour pénale internationale et que, sur le plan financier, elle contribue de façon très significative au fonctionnement de la Cour.

27. La CNCDH recommande la définition d'une stratégie globale de la France sur la justice internationale qui permettrait de renforcer sa visibilité et de rendre ses actions plus cohérentes avec les principes qu'elle défend. Cette stratégie inclurait en particulier :

- a) l'adoption urgente de la loi d'adaptation du statut de Rome. Sur le fond, la CNCDH renvoie à son « *avis sur le projet de loi adaptant la législation française au statut de la Cour pénale internationale* », adopté le 29 juin 2006 ;
- b) la levée de la déclaration formulée au titre de l'article 124 du statut de Rome ;
- c) la poursuite du soutien de la France, notamment à travers le Conseil de sécurité, aux efforts pour préserver l'intégrité du statut de la Cour pénale internationale et pour développer la coopération des États avec celle-ci ;

d) le développement d'initiatives de soutien à la justice internationale (séminaires, etc.) pour encourager les ratifications et promouvoir des thèmes où la diplomatie française a été particulièrement active.

La contribution financière de la France aux organisations internationales

La présence diplomatique d'un pays sur le plan international ne se manifeste pas seulement par son action diplomatique dans les organisations internationales : sa contribution financière, la présence de ses ressortissants à des postes dans les organisations internationales constituent autant d'éléments ou de leviers sur lesquels s'appuie l'action diplomatique.

La CNCDH souligne le décalage entre, d'un côté, la place de la France sur la scène internationale et l'influence qu'elle entend y exercer et, de l'autre, la faiblesse de ses contributions financières, qui restent inférieures à celles d'États de moindre taille. Elle souligne qu'une politique d'influence, y compris sur les plans culturel et linguistique, ne peut être uniquement fondée sur un volontarisme politique, mais qu'elle doit s'accompagner d'une contribution financière adéquate.

28. Elle recommande que la France renforce sa stratégie de présence et d'influence notamment par des contributions volontaires plus importantes, en particulier au Haut-Commissariat pour les droits de l'homme des Nations unies, dont la France n'est que le 13^e contributeur.

29. Une attention particulière devrait être apportée par la France, en tant qu'État hôte, aux activités du Conseil de l'Europe, en soulignant l'importance des missions exercées notamment par la Cour européenne des droits de l'homme.

La présence française au sein des organisations internationales

La CNCDH souligne l'importance pour la France de maintenir une présence effective au sein des organisations internationales. Elle se manifeste par la nomination de Français à divers niveaux de l'administration de ces organisations, ainsi que par l'élection d'experts français à des mandats qui, tout en préservant l'indépendance de leurs détenteurs, sont néanmoins susceptibles de véhiculer une influence française. Malgré l'importance de la présence française à des hauts postes et tout en notant la remarquable continuité de la présence d'experts indépendants français au sein des organes de protection des droits de l'homme, la CNCDH constate l'insuffisance de la stratégie française sur ce plan.

30. En ce qui concerne la présence française au sein de l'administration des organisations internationales, la CNCDH recommande que la présence française à des hauts postes de la fonction publique internationale soit complétée par une présence à des niveaux intermédiaires. Cela implique le développement d'une stratégie de placement de fonctionnaires dans des grades intermédiaires, y compris en renforçant le programme « *Jeunes experts associés* » et en accroissant les moyens de la mission des fonctionnaires internationaux à cette fin.

La contribution française aux opérations de maintien de la paix

De façon de plus en plus systématique depuis les années quatre-vingt-dix, les opérations de maintien de la paix des Nations unies ou celles développées au titre de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) sont aussi des opérations de construction de la paix et, dans cette perspective, elles intègrent tout naturellement un volet droits de l'homme. La CNCDH souligne l'influence de la France dans cette évolution et sa contribution significative aux opérations de maintien de la paix.

31. La CNCDH appelle la France à continuer d'exercer son influence dans ce sens, notamment en vue de renforcer l'intégration des droits de l'homme dans les opérations civiles et militaires entreprises au titre de la PESD, dans le cadre d'un mandat des Nations unies.

32. Elle préconise le développement de la gendarmerie européenne et la mise sur pied de composantes politico-civiles adaptées aux objectifs de reconstruction de la paix, de la justice et de l'État de droit. Elle souhaite une meilleure coordination interministérielle pour la préparation et la mise à disposition de fonctionnaires, et notamment de magistrats, ou de personnels civils, participants à ces opérations.

La diplomatie bilatérale

Les droits de l'homme sont devenus un enjeu essentiel des relations bilatérales. Cette évolution trouve son fondement dans le droit puisque la discussion sur les droits de l'homme repose sur des normes internationales acceptées par l'ensemble des États, notamment dans le cadre des Nations unies. Mais elle a aussi un fondement politique, l'opinion publique appelant les autorités à prendre en compte la situation des droits de l'homme dans leurs relations bilatérales. Par ailleurs, les droits de l'homme sont profondément liés à l'identité de la France et, à ce titre, ils constituent un élément central de sa stratégie d'influence et de rayonnement dans le monde.

Pourtant, la CNCDH constate que les droits de l'homme sont loin d'être systématiquement abordés dans les relations bilatérales, qui reflètent même parfois un décalage frappant entre l'engagement politique exprimé dans les discours généraux et les actions entreprises sur le terrain. L'étude entreprise sur « *la diplomatie et les droits de l'homme* » permet d'identifier quelques-unes des raisons de cette lacune. Elles tiennent essentiellement à l'absence de cadre de référence ou de stratégie globale guidant la politique étrangère dans le domaine des droits de l'homme, ainsi qu'à l'inadéquation des moyens qui lui sont consacrés par rapport aux engagements exprimés.

Afin de renforcer l'intégration des droits de l'homme parmi les thèmes abordés et les actions engagées dans le cadre des relations diplomatiques bilatérales de la France, de façon dépassionnée, la CNCDH formule les recommandations suivantes.

La définition d'un cadre de référence et de lignes directrices

Certains pays ont traduit leur engagement de principe en faveur d'une politique étrangère intégrant les droits de l'homme par l'adoption d'une doctrine, ou d'une stratégie précisant

les lignes d'action qu'implique cet engagement. La CNCDH relève que, contrairement à celle de nombre de ses partenaires – notamment européens – la politique étrangère de la France dans le domaine des droits de l'homme ne s'inscrit pas dans un cadre de référence concerté et publié. En conséquence, l'impulsion donnée par les autorités françaises reste imprécise, de sorte que la pratique diplomatique dépend davantage de la perception des postes diplomatiques que d'une stratégie française sur le sujet. La création, en 2000, de la fonction d'ambassadeur pour les droits de l'homme a certes permis quelques progrès appréciables, mais n'a pas suffi à pallier l'absence de réel engagement politique.

33. La CNCDH recommande que la politique volontariste que la France entend poursuivre sur les droits de l'homme, placés par le président de la République au rang de « *deuxième grand objectif de la politique étrangère* » s'appuie sur des axes stratégiques qui devraient être incorporés dans son plan national, parmi lesquels :

- a) renforcer la cohérence de l'action : cette stratégie d'ensemble devrait viser à mettre en cohérence les actions entreprises par les différents acteurs publics et privés ;
- b) passer du déclaratoire à l'opérationnel : en précisant des priorités thématiques et géographiques, elle donnerait une orientation opérationnelle à l'engagement réaffirmé de faire des droits de l'homme l'une des composantes essentielles de la politique étrangère de la France, tout en permettant l'adaptation de la diplomatie aux circonstances ;
- c) valoriser la spécificité française et européenne : elle permettrait de réaffirmer le positionnement français et européen en faveur d'une politique des droits de l'homme en mettant l'accent sur leur universalité ;
- d) renforcer la visibilité de la politique étrangère de la France dans le domaine des droits de l'homme.

34. La CNCDH recommande que ce volet du plan national d'action, qui devra être élaboré en concertation avec les diverses parties concernées, prenne notamment en compte :

- a) les communications de la Commission européenne et les orientations adoptées par le Conseil de l'Union européenne : orientations sur la peine de mort (1998) ; orientations sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (2001) ; orientations sur les enfants face aux conflits armés (2003) ; orientations sur les défenseurs des droits de l'homme (2004) ;
- b) les initiatives récemment engagées en France, qui sont encore limitées au domaine de la coopération et devraient être prolongées à l'ensemble des relations bilatérales. Il s'agit, en particulier, de l'adoption d'une « *stratégie gouvernance* » démocratique de la coopération française (2006), qui promeut l'intégration des droits de l'homme dans tous les programmes de coopération française.

35. La CNCDH recommande la définition de lignes directrices spécifiques à l'intention des postes diplomatiques, indiquant les démarches à entreprendre face à des situations de violation des droits de l'homme, et notamment de la liberté de conscience, de la liberté d'association et de la liberté syndicale, de la liberté d'expression et de la liberté d'information. Une attention particulière doit être attachée à l'indépendance de la justice et au bon fonctionnement des garanties judiciaires.

36. La CNCDH recommande que les engagements pris par les autorités françaises sur la place des droits de l'homme dans la politique étrangère se traduisent de façon précise dans le programme qui sera présenté par le gouvernement pour la présidence française de

l'Union européenne. Elle recommande que ce programme intègre les droits de l'homme à tous les volets de la politique étrangère de l'Union européenne, conformément aux objectifs poursuivis par l'Union européenne.

L'utilisation de tous les instruments de la diplomatie bilatérale

Les acteurs de la diplomatie bilatérale disposent de plusieurs outils pour intégrer les droits de l'homme au sein de leurs domaines d'action, tels que : la diplomatie de haut niveau, les diverses activités des ambassades, les dialogues politiques engagés avec des États tiers, le soutien financier aux acteurs impliqués dans la défense des droits de l'homme dans les États tiers. À travers son vaste réseau diplomatique – le deuxième réseau mondial derrière celui des États-Unis, avec 158 ambassades en 2007 – la France dispose d'un atout considérable pour développer son influence et celle de l'Union européenne, y compris dans le domaine de droits de l'homme.

Les instruments nationaux

37. La CNCDH recommande que les droits de l'homme figurent de façon systématique à l'agenda des visites officielles, y compris à travers l'organisation de rencontres entre les officiels français et la société civile locale.

38. Elle recommande que, avant chaque visite officielle, les ONG soient invitées à faire part à la présidence de la République et /ou au ministère des Affaires étrangères et européennes de leurs informations sur la situation des droits de l'homme dans les pays concernés et que, en retour, elles soient informées des résultats des démarches sur les droits de l'homme entreprises.

39. La CNCDH recommande que la place de la question des droits de l'homme soit clarifiée dans les instructions données aux ambassadeurs, en particulier à propos des thèmes, comme le soutien aux défenseurs des droits de l'homme ou la lutte contre les disparitions forcées, sur lesquels la France s'investit au plan multilatéral.

40. Elle suggère également que des outils de formation et d'information du personnel diplomatique soient mis en place de manière systématique sur la question des droits de l'homme.

41. Elle recommande que les sites internet des ambassades contiennent systématiquement une rubrique consacrée aux droits de l'homme et des liens avec les sites des organisations internationales compétentes, en complément des pages développées depuis trois ans sur le site France-diplomatie.

42. La CNCDH considère que le suivi des cas individuels de violations des droits de l'homme représente un aspect efficace de la diplomatie bilatérale et recommande qu'il soit affiché comme un choix stratégique dans le cadre de référence dont elle recommande l'adoption.

43. Elle souligne l'importance prise par le Prix des droits de l'homme de la République française, grâce au concours des différents postes diplomatiques, pour soutenir et encourager les initiatives des ONG des droits de l'homme sur le terrain. Elle recommande que les violations des droits de l'homme dirigées contre des défenseurs des droits de l'homme qui

ont reçu le Prix des droits de l'homme de la République française fassent systématiquement l'objet d'une déclaration publique.

44. La CNCDH constate que les relations des ambassades avec la société civile et les défenseurs des droits de l'homme varient selon les pays. Elle recommande que chaque ambassade engage un dialogue régulier et institutionnalisé avec les défenseurs des droits de l'homme, conformément aux orientations de l'Union européenne sur les défenseurs des droits de l'homme. Elle apprécie le programme des « *Personnalités d'avenir* » du CAP du ministère des Affaires étrangères et européennes et se félicite que des responsables d'ONG et des défenseurs des droits de l'homme soient inclus dans ce programme.

Les instruments européens

Les orientations adoptées par l'Union européenne sur les droits de l'homme sont des textes de référence pour chacun des 27 États membres de l'Union. Pour sa part, la France a diffusé en janvier 2006 une circulaire aux postes à propos des orientations sur les défenseurs des droits de l'homme, ainsi que sur la peine de mort en septembre 2006, mais elle ne l'a pas encore fait pour les orientations sur la torture et sur les enfants dans les conflits armés.

45. La CNCDH salue le développement des stratégies locales d'applications des orientations de l'Union européenne sur les droits de l'homme et recommande au gouvernement de s'impliquer plus activement dans cette voie, en particulier dans les pays où, en l'absence de représentation locale de la présidence en exercice de l'Union européenne, ce rôle incombe à la France.

46. En vue de la présidence française de l'Union européenne en 2008, la CNCDH recommande la préparation d'un document d'orientation sur la mise en œuvre de la politique étrangère de l'Union européenne en matière de droits de l'homme, y compris les orientations de l'Union européenne. Elle constate que deux des quatre orientations de l'Union européenne n'ont pas encore fait l'objet d'une circulaire auprès des postes (orientations sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et orientations sur les enfants face aux conflits armés) et recommande que cette lacune soit comblée rapidement.

L'Union européenne entretient périodiquement divers types de dialogues sur les droits de l'homme, avec de nombreux pays, de façon confidentielle. Ces dialogues sont devenus une composante très importante de la PESC. La France n'entretient pas de dialogue institutionnel sur les droits de l'homme avec ces partenaires.

47. Concernant les dialogues de l'Union européenne, la CNCDH recommande au gouvernement, dans la perspective de la présidence française de définir une stratégie pour :

- a) systématiser l'approche européenne des dialogues sur les droits de l'homme, en la rendant conforme aux Lignes directrices de l'Union européenne en matière de dialogue sur les droits de l'homme ;
- b) renforcer les moyens du groupe droits de l'homme du Conseil de l'Union européenne (COHOM) pour qu'il puisse jouer un rôle de coordination de ces dialogues ;
- c) rendre les dialogues plus transparents en impliquant plus étroitement le Parlement européen et la société civile, en particulier dans les pays concernés ;
- d) évaluer systématiquement le dialogue, ses objectifs et ses résultats, en soulignant que l'existence d'un dialogue institutionnel sur les droits de l'homme ne saurait limiter la liberté de parole de l'Union européenne dans les enceintes multilatérales.

La garantie de l'accès au droit d'asile

Les postes diplomatiques jouent un rôle important dans la mise en œuvre de l'accès au droit d'asile en France pour les personnes persécutées ou ayant de bonnes raisons de se croire à risque persécutées pour des raisons liées à leur race, religion, nationalité, appartenance à un certain groupe social ou opinions politiques (cf. l'étude réalisée par la CNCDH en 2006 sur *Les conditions d'exercice du droit d'asile en France*).

48. La CNCDH recommande qu'une formation au droit d'asile soit systématiquement dispensée au personnel des postes diplomatiques ou consulaires français ainsi qu'aux officiers de liaison chargés du contrôle de l'immigration et aux agents de la police aux frontières.

49. Elle rappelle aussi la possibilité de délivrer un visa HCR, permettant de placer une personne sous protection internationale, en attendant qu'il soit ensuite statué sur sa demande d'asile dans le pays où elle se rend.

La délivrance de visas

Dans son étude sur *Les conditions d'exercice du droit d'asile en France*, la CNCDH a noté un durcissement des exigences posées aux demandeurs pour la délivrance de visas, en particulier depuis l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 26 novembre 2003.

50. La CNCDH recommande au gouvernement de rendre sa politique de délivrance des visas cohérente avec ses engagements dans le domaine des droits de l'homme, notamment en n'opposant pas de restrictions aux défenseurs des droits de l'homme. Elle recommande au gouvernement de faire mieux connaître l'existence de la Commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France, instituée auprès du ministre des Affaires étrangères, afin de la rendre accessible à tous les intéressés.

• La coopération internationale

Le dispositif français pour la coopération internationale s'est engagé en 1998 dans un processus de réforme. Ce processus s'accompagne d'un renouvellement doctrinal à travers l'adoption, en 2006, d'une « *stratégie gouvernance démocratique* » qui entend promouvoir la création de volets sur les droits de l'homme au sein des accords de coopération bilatéraux. Paradoxalement, il s'accompagne aussi d'une diminution préoccupante des crédits accordés à des services qui, à l'instar de la sous-direction de la gouvernance démocratique, ont un rôle central à jouer dans la mise en œuvre de cette stratégie. Les droits de l'homme devraient être mieux intégrés à la stratégie de l'aide publique au développement. La CNCDH rappelle les trois piliers des Nations unies énoncés par Kofi Annan lorsqu'il était secrétaire général : « *Il n'y a pas de sécurité sans développement, il n'y a pas de développement sans sécurité, et il ne peut y avoir ni sécurité, ni développement si les droits de l'homme ne sont pas respectés* » et recommande que les droits de l'homme deviennent une composante clé de la politique française d'aide au développement.

51. La CNCDH recommande au gouvernement d'augmenter les moyens affectés aux projets spécifiquement consacrés à la promotion et la protection des droits de l'homme.

52. Elle recommande l'organisation d'une réflexion stratégique sur la politique française de soutien aux ONG de défense des droits de l'homme et aux activités de coopération dans ce domaine (questions, notamment, de l'articulation avec d'autres bailleurs et de l'évaluation des financements).

53. La CNCDH recommande que soit assurée une promotion de l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH, 2007-2013) adopté en décembre 2006 par le Parlement européen et le Conseil et qu'une aide soit apportée aux ONG françaises ayant une action internationale dans le domaine des droits de l'homme sur l'accès à l'instrument financier. Elle demande qu'une évaluation soit faite de la place accordée aux ONG françaises ou francophones dans ce dispositif.

54. Elle recommande au gouvernement de veiller à l'intégration de la société civile et en particulier les ONG de défense des droits de l'homme dans tous les processus d'élaboration des projets de coopération : analyse des besoins, mise en œuvre et évaluation, même lorsqu'ils ne sont pas partenaires des projets.

55. Elle recommande au gouvernement de traduire ses positions exprimées dans les enceintes internationales par des actions de coopération et d'assistance technique sur le terrain.

56. Elle recommande au gouvernement de donner un rôle significatif à l'ensemble du réseau culturel français pour que les moyens qui lui sont consacrés soient également employés à des activités de promotion et de protection des droits de l'homme.

Le recours à des conditionnalités efficaces

L'Union européenne a développé divers instruments lui permettant de conditionner les relations économiques ou l'octroi d'aides au respect des droits de l'homme. Qu'il s'agisse de conditionnalités négatives ou positives, ces outils sont sous-utilisés.

57. La CNCDH recommande au gouvernement, en particulier dans la perspective de la présidence française de l'Union européenne, de promouvoir l'application systématique des clauses droits de l'homme en cas de violation des droits de l'homme par l'État tiers, selon une échelle progressive de mesures incluant le dialogue politique et diverses mesures restrictives.

58. Elle recommande qu'une évaluation publique soit faite de l'application de cette politique et notamment de son impact sur la situation des droits de l'homme dans lesquels les conditionnalités sont appliquées.

Une politique étrangère plus visible et plus transparente : un rapport annuel sur la politique étrangère et les droits de l'homme

Dans plusieurs pays, la politique poursuivie dans le domaine des droits de l'homme fait l'objet d'un rapport public. Selon les cas, le rapport se concentre sur la politique étrangère ou consacre une partie à la situation des droits de l'homme dans le pays même. Pour les autorités nationales, la préparation d'un rapport sur les droits de l'homme répond à une volonté de renforcer la visibilité de ses actions par un affichage public, et de garantir la transparence de la politique étrangère vis-à-vis du Parlement et de l'ensemble des citoyens. Il marque aussi un engagement ferme à l'égard des États tiers, impliquant la cohérence et la continuité de positions publiquement assumées. La publication d'un rapport annuel apparaît comme un outil utile pour faire état de la politique française dans le domaine des droits de l'homme et analyser son impact. Ce nouvel outil donnerait une vue d'ensemble

et permettrait d'évaluer les actions de la diplomatie française dans le domaine des droits de l'homme. Il permettrait un véritable bilan périodique devant les assemblées parlementaires concernées, au-delà de l'examen budgétaire annuel. Il constituerait un « *tableau de bord* » déterminant des priorités et favorisant la mobilisation et la concertation entre l'ensemble des acteurs publics et privés. Il favoriserait l'information et la sensibilisation de l'opinion publique sur les objectifs, les moyens et les résultats de la diplomatie française en matière de droits de l'homme.

La CNCDH constate l'absence d'outil permettant de faire état, de rendre visible et d'évaluer les actions de la diplomatie française dans le domaine des droits de l'homme.

59. La CNCDH recommande au gouvernement de renforcer la cohérence, la transparence et l'efficacité de sa politique étrangère dans le domaine des droits de l'homme, en préparant et en diffusant un rapport annuel sur ce sujet, qui serait présenté au Parlement, à l'instar de la pratique de plusieurs pays européens.

Les acteurs de la diplomatie

La CNCDH relève que l'une des évolutions les plus marquantes de la scène diplomatique au cours des dernières décennies porte sur la diversification de ses acteurs. Ce constat est particulièrement frappant dans le domaine des droits de l'homme. Cette évolution crée une nouvelle donne, elle implique une réflexion de fond sur le rôle et les moyens d'action de chaque acteur et sur l'implication de la diplomatie française aux côtés de ces nouveaux acteurs.

L'intégration des droits de l'homme au sein des services concernés par la politique étrangère dans le domaine des droits de l'homme

La nature transversale des droits de l'homme implique qu'ils fassent partie de l'agenda de tous les ministères ou services impliqués dans tous les domaines de la politique étrangère. Mais cette intégration ne peut être efficace si elle n'est pas continuellement impulsée, guidée et contrôlée par une instance coordinatrice dotée de l'expertise et de moyens suffisants et d'un soutien politique affirmé.

Au sein des institutions européennes

La CNCDH souligne le rôle dynamique joué par l'Union européenne et ses institutions pour renforcer l'intégration de la dimension des droits de l'homme dans les différentes composantes de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Elle constate cependant que les moyens consacrés à ces efforts restent insuffisants. La perspective de la présidence française de l'Union européenne pourrait être l'occasion de mobiliser davantage de moyens à cet effet.

60. Elle souhaite que l'indispensable concertation européenne ne se borne pas à la recherche du plus petit dénominateur commun et ne constitue pas un frein à une large coopération avec d'autres partenaires et à la recherche du consensus avec les différents groupes régionaux.

61. Elle souhaite que le représentant personnel pour les droits de l'homme du haut-représentant pour la PESC se voie octroyer des moyens accrus pour, selon les termes de son mandat, « *contribuer à assurer la cohérence et la continuité de la politique de l'UE en matière de droits de l'homme* » et demande au gouvernement français d'œuvrer dans ce sens au cours de la présidence française de l'Union européenne.

62. Elle souligne la nécessité de maintenir la place de la langue française comme langue officielle de travail dans les enceintes européennes et internationales, pour promouvoir notre tradition juridique des droits de l'homme.

Au sein de l'administration et du gouvernement français

De longue date et avec une relative continuité, les dirigeants français ont intégré les droits de l'homme dans la construction de la diplomatie du pays, comme un élément clé de son image et de sa capacité à « rayonner ». En conséquence, un grand nombre de services de l'administration a une compétence dans la définition et la conduite de la politique étrangère dans le domaine des droits de l'homme. Cette situation traduit une volonté de prendre en compte le caractère transversal des droits de l'homme. Parallèlement, de nouveaux pôles de compétences sur les droits de l'homme sont apparus, mais dans un contexte marqué par ailleurs par une grande stabilité institutionnelle. Il en ressort un éclatement excessif des compétences et des lacunes importantes dans la coordination. En pratique, l'intégration des droits de l'homme reste donc limitée, en raison du cloisonnement des directions, du manque d'expertise sur les droits de l'homme, mais aussi de l'absence de cadre stratégique concerté sur la place des droits de l'homme dans la politique étrangère, qui est source d'incohérences dans la mise en œuvre de cette politique, notamment par les postes diplomatiques.

63. Sans préjuger des modalités précises de l'évolution de l'organisation du ministère des Affaires étrangères et européennes – quant aux structures gouvernementales et administratives, à travers notamment le choix entre administration de mission et administration de gestion, dont la définition incombe aux autorités françaises elles-mêmes – la CNCDH recommande que les droits de l'homme soient pleinement pris en compte et abordés selon une logique transversale, thématique, plutôt qu'institutionnelle, afin d'avoir une vue d'ensemble des travaux menés parallèlement dans les différentes enceintes internationales et régionales.

64. La CNCDH recommande l'adoption, par le ministère des Affaires étrangères et européennes, des mesures suivantes :

- a) la désignation d'un correspondant identifié pour les droits de l'homme au sein de chaque direction géographique, au minimum au niveau du directeur adjoint ;
- b) la mise en place d'un programme de formation permanente sur les droits de l'homme et le droit humanitaire à l'intention des diplomates, à l'instar de la pratique développée par certains partenaires européens ;
- c) la systématisation des contacts pris par les diplomates, notamment avec les ONG, pour s'informer sur la situation dans un pays avant d'y partir en poste ;
- d) l'organisation de l'adaptation à l'actualité, avec la possibilité de créer des services géographiques ou thématiques renforcés pendant un à trois ans afin de mobiliser les compétences, de susciter la réflexion et de renforcer l'action sur un thème ou un pays donné ;
- e) une plus grande ouverture sur le monde extérieur, avec l'affectation de fonctionnaires en mobilité et le recrutement d'agents issus des organisations internationales ou des ONG.

La diplomatie parlementaire des droits de l'homme

Le pouvoir législatif a un rôle important à jouer au regard de la diplomatie, tant dans la définition des orientations de la politique étrangère que dans le contrôle de sa mise en œuvre. La pratique française à cet égard s'inscrit en décalage avec celle constatée dans les parlements régionaux et internationaux et les parlements de certains pays européens.

65. La CNCDH constate que, malgré le développement récent de la « *diplomatie parlementaire* », le Parlement français joue un rôle effacé dans la définition et la conduite de la politique française en matière de droits de l'homme. Elle recommande la création d'un Comité des droits de l'homme au sein de chacune des deux assemblées.

66. Elle recommande une communication du ministre des Affaires étrangères, ou de son représentant, sur sa politique dans le domaine des droits de l'homme, au moins une fois par an.

67. Elle recommande que la définition des grandes orientations de la diplomatie française fasse l'objet d'une discussion au Parlement, en particulier à l'occasion de la remise d'un rapport par le gouvernement au Parlement sur la politique française dans le domaine des droits de l'homme.

68. Elle souhaite que les différents groupes interparlementaires d'amitié prennent mieux en compte la situation des droits de l'homme dans leurs activités et que les délégations parlementaires prévoient de manière systématique des contacts avec les représentants de la société civile lors de leurs visites à l'étranger.

69. Elle préconise une présence plus active des parlementaires français aux différentes assemblées européennes, ce qui implique non seulement une assiduité effective mais une participation en amont aux différents travaux, notamment les rapports et études, afin d'avoir une véritable influence sur les activités entreprises.

Le rôle des juridictions nationales et la coopération judiciaire internationale

Plusieurs instruments internationaux obligent les États qui les ont ratifiés à participer à la répression de certaines violations graves des droits de l'homme : la torture, les crimes contre l'humanité et le génocide. Une fois intégrées dans la législation nationale, ces conventions donnent compétence aux juridictions nationales pour juger les auteurs d'infractions sans qu'un lien de rattachement ne soit nécessaire avec les victimes, les auteurs ou avec le lieu où l'infraction a été commise. De nombreux États ont ainsi intégré dans leur législation nationale ce principe de compétence universelle. Bien que la France ait ratifié ces instruments, les juridictions françaises ne peuvent pas exercer de compétence universelle absolue. La loi a institué une compétence universelle conventionnelle pour certaines infractions, comme les crimes de torture, ainsi que les infractions terroristes, conformément aux conventions qu'elle a ratifiées sur ces thèmes. En revanche, elle n'intègre pas les dispositions des conventions de Genève sur la répression des crimes de guerre par les États parties.

70. La CNCDH constate que le champ de compétence du juge français pour participer à la lutte contre l'impunité des auteurs de violations graves des droits de l'homme est limité, et recommande au gouvernement d'œuvrer en faveur de l'adaptation de la législation

nationale au droit international des droits de l'homme et au droit humanitaire, notamment aux conventions de Genève de 1949 et à leurs deux premiers protocoles.

71. La CNCDH constate que l'action de la justice française dans ce domaine est souvent entravée par des obstacles de nature politique. Elle recommande au gouvernement de se conformer au principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire et, en particulier, de ne pas faciliter la fuite des présumés coupables de crimes graves poursuivis en application du principe de compétence universelle.

72. La CNCDH relève que les moyens dévolus à la mise en œuvre du principe de compétence universelle sont insuffisants. Elle recommande au gouvernement de se doter de moyens adéquats, en particulier sur les aspects suivants :

- a) sur un plan politique, elle recommande la définition d'une stratégie des autorités françaises, pour soutenir la mise en œuvre de la compétence universelle par ses juridictions ;
- b) sur le plan des ressources, elle recommande la création d'unités spécialisées au sein des services d'immigration pour identifier les auteurs présumés de crimes graves, ou au sein des services judiciaires pour développer l'expertise sur ces dossiers particuliers.

73. La CNCDH souligne l'importance de la coordination européenne dans ce domaine, en particulier à travers le travail du Réseau européen de points de contact en ce qui concerne les personnes responsables de génocide et de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre, et constate que la France y prend une part minime. Elle recommande que la France s'implique activement dans les efforts de coordination entrepris au niveau européen, en particulier dans la perspective de la présidence française de l'Union européenne.

74. La CNCDH souligne la place de la coopération juridique internationale en matière de formation initiale et permanente des magistrats et des auxiliaires de justice, de recherche de droit comparé et d'évaluation des systèmes de justice, notamment dans le cadre du Conseil de l'Europe et de l'OIF. Elle souhaite que la place des droits de l'homme et du droit humanitaire soit renforcée dans ces différentes activités.

75. La CNCDH note le rôle important que peuvent être amenés à jouer, dans le domaine des droits de l'homme, les magistrats de liaison en poste à l'étranger. Elle appelle à renforcer l'ancrage de leurs activités dans les programmes de soutien à l'État de droit et aux droits de l'homme.

L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

La CNCDH prend acte de la mise en place, le 1^{er} février 2007, de l'Agence européenne des droits fondamentaux, dont elle attend beaucoup, comme l'indique son « *avis sur la création d'une Agence européenne des droits de l'homme* », du 23 septembre 2004. Elle regrette le champ limité de compétence de l'Agence, estimant que c'est l'ensemble des droits énumérés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui devrait servir de cadre de référence à ses travaux.

Cette agence « *examine des questions relatives aux droits fondamentaux dans l'Union européenne et dans les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit communautaire* » (article 3). À cette fin, elle « *collecte, recense, analyse et diffuse des informations et des données pertinentes, objectives, fiables et comparables, y compris les résultats de recherches et de contrôles que lui communiquent les États membres, les institutions de*

l'Union ainsi que les organes, organismes et agences de la Communauté et de l'Union, les centres de recherche, les organismes nationaux, les organisations non gouvernementales, les pays tiers et les organisations internationales et, en particulier, les organes compétents du Conseil de l'Europe » (article 4).

La CNCDH est prête à prendre toute sa place, en tant qu'institution nationale des droits de l'homme, dans le fonctionnement de l'Agence européenne des droits fondamentaux, en particulier en répondant aux appels d'offres de l'Agence.

76. Elle recommande que le programme de travail de l'Agence soit établi de manière indépendante par celle-ci et reste suffisamment flexible pour lui permettre de réagir à des situations urgentes.

77. Elle recommande que l'Agence se dote d'un mécanisme de suivi de ses rapports et autres constats.

78. Elle recommande que la présence du personnel français à tous les niveaux au sein de l'Agence permette d'assurer une visibilité à la France dans ce domaine et de garantir la place du français comme langue de travail, contrairement à la pratique de l'Observatoire contre le racisme et la xénophobie de Vienne.

79. Elle recommande que son champ de compétence soit étendu au 3^e pilier, afin de couvrir l'ensemble des activités menées au sein de l'Union européenne et d'intégrer la priorité des droits de l'homme dans toutes les politiques communes.

80. Elle souhaite qu'à travers l'Agence, une coopération étroite soit établie entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe.

Les instituts et centres de recherche publics

La CNCDH constate l'insuffisance de la coopération entre la diplomatie et le monde de la recherche dans le domaine des droits de l'homme, ainsi que l'insuffisance des lieux de consultations informelles, contrairement au monde des relations internationales ou des études de la défense nationale, où de nombreux pôles d'expertise, de réflexion, d'initiative et de négociation ont été institués avec succès. Ainsi, lors de la réflexion collective sur la réforme des Nations unies, aucune consultation n'a été menée en France, contrairement à l'implication très forte d'instituts de recherche américains qui ont pesé de tout leur poids sur l'issue des travaux. Cette lacune est préjudiciable à l'influence de notre pays, dont les chercheurs sont peu présents dans les réseaux internationaux, dominés par le monde anglo-saxon ou scandinave. À cet égard, on peut citer le rôle particulièrement important joué notamment par l'Institut néerlandais des droits de l'homme (SIM), l'*Institut Raoul Wallenberg* ou l'*Irish Centre for Human Rights*, dans les échanges internationaux, sur le terrain juridique, culturel et diplomatique. De même, l'exemple du dialogue universitaire euro-chinois sur les droits de l'homme ou celui des séminaires de l'*Asia-Europe Meeting* (ASEM) sur les droits de l'homme constituent des expériences qui devraient être approfondies et diversifiées.

81. La CNCDH recommande au gouvernement de renforcer l'articulation entre le monde de la recherche et la pratique des droits de l'homme, notamment en recourant de façon plus fréquente à l'expertise universitaire dans le domaine des droits de l'homme.

82. Elle recommande de soutenir l'action menée à bien par l'Institut international des droits de l'homme de Strasbourg, fondé par René Cassin, qui constitue un outil précieux en matière de formation permanente, à travers ses cours d'été.

83. Elle souhaite qu'un inventaire d'ensemble de l'offre universitaire en matière de droits de l'homme et de droit humanitaire, soit effectué dans la perspective du 60^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

84. La CNCDH recommande la création d'un « *Institut français des droits de l'homme* ». Une telle structure indépendante aurait notamment pour vocation de :

a) développer des activités de recherche appliquée sur les droits de l'homme, permettant de renforcer l'influence de la France sur la scène internationale. L'Institut serait chargé de mener à bien des études et travaux de recherche pour nourrir la réflexion des pouvoirs publics et des partenaires privés sur les enjeux et les problématiques en matière de droits de l'homme ou de droit international humanitaire. La réalisation et la publication de ces études et travaux de recherche contribuerait à renforcer le poids diplomatique et l'influence intellectuelle de la France dans les enceintes internationales ;

b) créer un lieu de consultations informelles, permettant de prendre des initiatives diplomatiques et d'engager des consultations d'experts et des discussions exploratoires sans implication officielle ;

c) renforcer le potentiel de réflexion de la CNCDH, par le biais d'études thématiques, en matière de droit international ou de droit comparé, et participer pleinement à la coopération entre instituts homologues qui s'est déjà développée dans le cadre européen ;

d) favoriser les échanges et les contacts internationaux, entreprendre des actions de coopération bilatérale ou multilatérale, avec différents partenaires, en matière de recherche, d'information ou de formation, prolongeant ainsi l'action de la CNCDH à travers les différents réseaux des institutions nationales, en particulier dans le cadre de l'OIF.

Les pouvoirs locaux

La CNCDH prend note du développement de l'action des pouvoirs locaux en matière de droits de l'homme et de démocratie de proximité, dans le cadre du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et du Comité des régions de l'Union européenne ainsi que sur le plan associatif, dans des réseaux de villes et de collectivités territoriales.

85. Elle se félicite que l'organisation du 3^e Forum mondial des droits de l'homme de Nantes, en juillet 2008, marque ainsi en France le début officiel des célébrations du 60^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui s'adresse à tous les « *individus et organes de la société* », en mettant l'accent sur le rôle de tous les acteurs public et privés, notamment les pouvoirs locaux.

86. Elle recommande que la délégation à l'action extérieure des collectivités locales intègre davantage les questions relatives aux droits de l'homme dans les activités de la coopération décentralisée.

Les acteurs privés

La politique étrangère emprunte aujourd'hui de nombreux vecteurs. Si l'État continue de jouer un rôle prépondérant dans la définition des orientations stratégiques en matière de droits de l'homme, les acteurs privés tels que les ONG, les fondations, les entreprises et les médias ont un potentiel important pour agir dans ce domaine. Cependant, en France, les ONG et fondations, comme les médias internationaux, ne jouent qu'un rôle marginal dans la définition et la mise en œuvre des orientations stratégiques. Elles manquent souvent de visibilité et de moyens. Malgré la volonté affichée de la coopération française de s'ouvrir à l'expertise et au savoir-faire des organismes privés, le dialogue et la coopération sont loin d'être effectifs et systématisés. La CNCDH, qui a pour vocation de favoriser le dialogue entre les différents acteurs de la société civile et le gouvernement, n'est pas intégrée systématiquement aux processus décisionnels. Par ailleurs, le soutien apporté par les pouvoirs publics français à ces nouveaux acteurs n'est pas à la mesure de celui qui leur est garanti dans le monde anglo-saxon, alors même qu'ils sont un vecteur d'influence essentiel.

87. La CNCDH souhaite qu'une réflexion collective soit menée sur le rôle des ONG, et notamment sur la réforme du Comité des ONG des Nations unies afin de lui donner une structure paritaire. Elle recommande au gouvernement de favoriser cette concertation, en saisissant davantage la CNCDH de ses projets et pratiques, car cette dernière, de par sa composition, a pour vocation de jouer le rôle de forum d'échange.

88. La CNCDH souligne l'importance du Forum annuel de l'Union européenne et des ONG sur les droits de l'homme pour favoriser la concertation au plan européen et recommande au gouvernement de se mobiliser activement dans la perspective du 10^e Forum, qui se tiendra sous présidence française de l'Union européenne.

89. La CNCDH recommande au gouvernement de soutenir davantage l'action et la visibilité internationale des acteurs privés impliqués dans le domaine des droits de l'homme, qu'il s'agisse des ONG internationales basées en France ou des fondations françaises.

90. La CNCDH recommande enfin qu'une réflexion de fond soit poursuivie sur l'articulation des acteurs publics et privés, et notamment sur la contribution des entreprises et des fondations privées au progrès des droits de l'homme.

Annexe IV

Discours des représentants du gouvernement français lors du « *Segment de haut niveau* » de la Commission et du Conseil des droits de l'homme des Nations unies

- 1 – Conseil des droits de l'homme, 7^e session : intervention de M^{me} Rama Yade, secrétaire d'État aux droits de l'homme auprès du ministre des Affaires étrangères et européennes, 3 mars 2008, à Genève
- 2 – Conseil des droits de l'homme, 4^e session : intervention de M. Azouz Begag, ministre délégué à la Promotion de l'égalité des chances, 12 mars 2007, à Genève
- 3 – Conseil des droits de l'homme, 2^e session : intervention de M. Philippe Douste-Blazy, ministre des Affaires étrangères, 19 juin 2006, à Genève
- 4 – Commission des droits de l'homme, 61^e session, intervention de M. Renaud Muselier, secrétaire d'État aux Affaires étrangères, 14 mars 2005, à Genève
- 5 – Commission des droits de l'homme, 60^e session : intervention de M. Luc Ferry, ministre de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche, 18 mars 2004, à Genève
- 6 – Commission des droits de l'homme, 59^e session : intervention de M. Dominique de Villepin, ministre des Affaires étrangères, 24 mars 2003, à Genève
- 7 – Commission des droits de l'homme, 58^e session : intervention de M. Hubert Védrine, ministre des Affaires étrangères, 26 mars 2002, à Genève
- 8 – Commission des droits de l'homme, 57^e session : intervention de M. Jacques Chirac, président de la République, 30 mars 2001, à Genève
- 9 – Commission des droits de l'homme, 56^e session : intervention de M. Charles Josselin, ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie, 23 mars 2000, à Genève
- 10 – Commission des droits de l'homme, 55^e session : intervention de M. Charles Josselin, ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie, 26 mars 1999, à Genève
- 11 – Commission des droits de l'homme, 54^e session : intervention de M. Lionel Jospin, Premier ministre, 17 mars 1998, à Genève

Conseil des droits de l'homme des Nations unies, 7^e session : intervention de M^{me} Rama Yade, secrétaire d'État chargée des Affaires étrangères et des droits de l'homme, 3 mars 2008, à Genève

Monsieur le Président
Monsieur le Secrétaire général,
Madame le Haut-Commissaire,
Mesdames et Messieurs les Ministres,
Mesdames et Messieurs,

Ce qui nous réunit tous ici, c'est un principe supérieur, un intérêt supérieur qui transcende toutes nos différences, celui de l'homme, quelle que soit son origine, quelle que soit son appartenance nationale.

Oui, les hommes naissent libres et égaux en droits. Cette affirmation que la France a portée en 1789 est toujours une idée neuve. Un jour de cette année-là, mon pays a proclamé ce principe révolutionnaire : « *liberté, égalité, fraternité* ». Révolutionnaire, car c'est au nom de ce principe que chaque jour, dans tous pays, des hommes et des femmes se battent pour leur liberté. C'est un motif de fierté pour mon pays, mais aussi une responsabilité.

C'est au nom de cette conviction profonde et inébranlable, c'est au nom de cette constance que je m'adresse à vous. Avec une solennité particulière aussi, puisque aujourd'hui, en cette année 2008, près de 60 ans se sont écoulés depuis la proclamation au palais de Chaillot de la Déclaration universelle des droits de l'homme, le 10 décembre 1948. La France porte une responsabilité particulière : la déclaration a été signée à Paris, sa rédaction doit beaucoup à un Français, René Cassin, qui a œuvré aux côtés d'Eleanor Roosevelt à l'élaboration de cette charte de l'humanité. À la veille de la présidence française de l'Union européenne, la France sera à nouveau en première ligne. Notre vœu, c'est que tous ensemble, nous célébrions et portions cet événement. Il ne s'agit pas pour quiconque d'asséner des positions au nom d'une prétendue supériorité morale. La France ne prétend pas donner des leçons au monde. Mais cela ne doit pas nous interdire de rappeler nos convictions profondes en matière de droits de l'homme.

C'est donc avec émotion et gravité que je m'adresse aujourd'hui au Conseil des droits de l'homme, cœur battant des Nations unies. Le monde entier a les yeux braqués sur nous aujourd'hui. L'attente est forte. Les exigences élevées. Notre responsabilité, immense, grandiose. Nous devons être à la hauteur de ces enjeux. À l'heure où le peuple birman sort de l'ombre pour réclamer ses droits. À l'heure où le Darfour reste une priorité. À l'heure où le Proche-Orient se crispe. Ce sont des vies humaines qui sont en jeu. C'est la crédibilité de nos principes et de leur universalité qui est à l'épreuve. Du Conseil des droits de l'homme, les sociétés civiles attendent la justice, l'équilibre, la défense de l'honneur de l'humanité. Le Conseil des droits de l'homme n'est pas une instance de plus. Le Conseil des droits de l'homme n'est pas un instrument de la bonne conscience. Le monde en attend le meilleur.

Il y a trois ans, Kofi Annan avait lancé l'idée. Il donnait une impulsion décisive, nécessaire en nous invitant à « *attacher à la cause des droits de l'homme la même importance qu'à celles de la sécurité et du développement* ». Le Conseil des droits de l'homme est né de cette aspiration. Les chefs d'État et de gouvernement réunis en Sommet mondial en septembre 2005 décidaient de le créer avec la « *volonté de renforcer les mécanismes de l'Organisation des Nations unies dans le domaine des droits de l'homme* ». Ils « *renouelaient leur engagement à défendre et promouvoir activement les droits de l'homme, l'État de droit et la démocratie* ». Ils martelaient que « *l'universalité de ces droits et libertés ne saurait être mise en question* ». Ces engagements sont notre feuille de route commune, notre repère, l'essentiel, là où il faut toujours revenir. À cet égard, je souhaite remercier vivement Louise Arbour de nous orienter, avec sa belle constance, sur cette route.

Trois ans après le message de Kofi Annan, où en est le Conseil des droits de l'homme ? Avons-nous été à la hauteur ?

Nous devons nous poser cette question, car nous n'avons pas le droit de décevoir. Nous ne pouvons rester impassibles face aux violations des droits de l'homme. Nous le devons à nos peuples, aux défenseurs des droits de l'homme, souvent anonymes, qui luttent, avec abnégation et parfois au péril de leur vie ; nous le devons aux victimes de violations, qui souffrent, parfois dans un silence assourdissant, sous la chape de plomb des répressions et des violations.

L'heure du bilan peut-elle sonner maintenant ? Assurément non, car le Conseil des droits de l'homme n'a que deux ans d'existence : il est tout jeune, et donc perfectible.

Nous l'avons d'ores et déjà doté des outils nécessaires pour jouer pleinement son rôle de protection et de promotion des droits de l'homme partout dans le monde.

Les sessions spéciales sur le Darfour et la Birmanie ont démontré la capacité de réaction du Conseil face à des crises. Elles font écho au courage des bonzes, des milliers d'anonymes qui sont descendus dans les rues birmanes braver la dictature des généraux birmans. Mais encore faut-il qu'elles soient suivies d'effets concrets. Cela passe par une coopération pleine et entière des gouvernements birman et soudanais avec les mécanismes spéciaux et la mise en œuvre de leurs recommandations. Celles du rapporteur spécial sur la Birmanie qui appelle notamment à la libération des prisonniers politiques. Celles du groupe d'experts pour le Darfour, en particulier sur l'accès humanitaire et la lutte contre l'impunité.

Nous n'en avons pas fini avec ces exigences-là que l'actualité nous rattrape. Les derniers développements en Israël et dans les territoires palestiniens suscitent une très grande émotion et demandent toute l'attention de la communauté internationale. Il n'est pas acceptable que des Israéliens meurent sous les roquettes du Hamas. Mais il n'est pas acceptable non plus que des dizaines de civils palestiniens soient les victimes des incursions militaires israéliennes. La population civile à Gaza ne peut continuer à être punie collectivement. Face à la violence, nous devons éviter l'escalade. Le Conseil des droits de l'homme ne peut ignorer cette situation. Il doit la traiter de façon équilibrée, juste, en ayant le souci de tous et la volonté de progresser. Le rôle du Conseil des droits de l'homme est d'en appeler à l'apaisement et au dialogue pour la paix.

Notre mobilisation à l'occasion d'une crise ne doit pas non plus être sans lendemain. C'est à l'honneur de ce Conseil de s'intéresser sur le long terme à l'évolution des situations les plus préoccupantes. C'est à son honneur de le faire sur la base de rapports et de recommandations

d'experts indépendants. Ceux-ci sont nos yeux et nos oreilles. Ils nous aident à comprendre et agir. Pour les victimes et les défenseurs des droits de l'homme, ils représentent l'espoir d'être enfin entendus, enfin compris. Ils sont absolument vitaux.

Tout en évitant une bureaucratisation excessive de nos instances, nous devons renforcer ces rapporteurs, experts et groupes de travail que nous avons créés. La France est particulièrement attachée, dans le cadre de cette session, au renouvellement des mandats sur la Birmanie, la Corée du Nord et la République démocratique du Congo, ainsi que des mandats relatifs aux défenseurs des droits de l'homme, à la liberté d'expression, à la torture, aux disparitions forcées et aux violences contre les femmes. Nous ferons d'ailleurs de la lutte contre les violences faites aux femmes une des priorités de notre présidence de l'Union européenne. Je tiens à réaffirmer aussi l'engagement de la France en faveur de la lutte contre l'extrême pauvreté, atteinte profonde à la dignité humaine. Autre atteinte intolérable : l'odieuse pratique des disparitions forcées qui ne peut plus être tolérée, nulle part dans le monde. La France appelle à l'entrée en vigueur rapide de la convention qui vise à les prévenir. Elle fait naturellement tous les efforts pour ratifier au plus vite cette convention, qu'elle a initiée et qui a été signée à Paris il y a maintenant un an.

Un autre défi qui attend ce Conseil est la mise en œuvre de l'examen périodique universel. Cet examen de tous les États, sans exception, par leurs pairs, est un mécanisme sans précédent, nous devons en faire le meilleur usage. Il doit permettre, avec l'État concerné, d'identifier en toute transparence les lacunes et d'accomplir des progrès, là où ils sont nécessaires. Car aucun État ne peut se prévaloir d'une situation parfaite des droits de l'homme. La France, qui a souhaité s'y soumettre rapidement, a entrepris une large consultation de tous les acteurs concernés, notamment de la société civile, pour se préparer à l'échéance importante que constitue son examen prochain.

Le même souci d'universalité de notre démarche doit nous inspirer pour le suivi de la conférence de Durban. C'est de toutes les formes de racisme qu'il doit être question, tant il est vrai qu'aucune de nos sociétés n'est exempte de ce fléau. Ce n'est pas en nous dressant les uns contre les autres, en privilégiant une approche partielle et partielle, que nous lutterons efficacement contre ce mal. Nous devons nous concentrer dans le cadre de l'Assemblée générale et au siège des Nations unies, sur la mise en œuvre des engagements pris.

Les dérives et les outrances qui ont entouré la conférence de Durban ne doivent pas se répéter. La France ne restera engagée dans ce processus que si la réunion de suivi ne s'écarte pas des objectifs qui lui ont été assignés et n'utilise pas la noble cause de la lutte contre le racisme pour tenter de remettre en cause des libertés essentielles.

Le Conseil des droits de l'homme ne doit en effet jamais oublier que son socle, c'est la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Cette déclaration, c'est notre texte fondateur.

Il est de notre responsabilité à tous ici, de notre devoir commun, de faire en sorte que l'être humain soit respecté dans tous les droits contenus dans cette déclaration.

Nous venons tous ici de pays différents, de cultures et de traditions diverses. Chacun de nos pays a des intérêts qui lui sont propres. Nous pouvons avoir des vues particulières qui peuvent être convergentes, divergentes ou même antagonistes. Mais ici, nous devons tous

avoir des principes communs. Confucius l'a dit il y a 2 500 ans : « *Sans principes communs, ce n'est pas la peine de discuter.* »

Si l'homme est un être de nature, c'est aussi un être de culture. Et la culture, ce n'est pas que la tradition. La culture, c'est un processus, c'est un combat qui permet à l'homme de s'améliorer, de conserver de la tradition ce qui est bon pour lui et de réformer ce qui est néfaste.

Ma conviction, la conviction de la France, c'est qu'il y a des valeurs humaines qui sont essentielles.

L'égalité des droits entre les hommes et les femmes en est une.

Ce n'est pas un héritage de la nature : c'est un héritage culturel récent, issu de combats courageux menés par des femmes et des hommes qui ont lutté pour leur liberté et leur dignité d'êtres humains. Il s'agit là d'un progrès humain fondamental. Nous ne reviendrons jamais en arrière, et nous devons au contraire œuvrer pour que ce progrès soit partagé par toutes et tous.

La liberté de pensée et d'expression est une autre valeur essentielle : comme l'a écrit le philosophe Blaise Pascal : « *Toute la dignité de l'homme repose dans la pensée.* » Cette liberté de penser et de s'exprimer est aussi une conquête culturelle de l'homme.

Hélas, elle peut être une des cibles des régimes autoritaires. Elle ne saurait être déniée. Il en va de même pour son corollaire, la liberté d'information. Il ne saurait y avoir de véritable démocratie sans médias, ni journalistes libres et indépendants. Comme l'écrit Jacques Prévert, « *quand la vérité n'est pas libre, la liberté n'est pas vraie* ».

Des milliers d'hommes et de femmes se sont battus avec courage, et même héroïsme, pour nous léguer ce progrès humain. Nous ne les trahisons pas : là non plus, nous ne reviendrons jamais en arrière.

La liberté de conscience, de croire ou de ne pas croire est encore une valeur essentielle. C'est pour nous, là encore, un progrès humain sur lequel nous ne transigerons pas.

Ces principes, ces valeurs, sont devenus des droits, énoncés par la déclaration universelle de 1948. Cette déclaration, c'est elle qui fonde la légitimité de ce Conseil.

C'est ce qui doit nous unir, au-delà de nos appartenances nationales, au-delà de nos croyances et de nos cultures. C'est cet idéal commun que mon pays souhaite faire vivre au Conseil des droits de l'homme. Il doit devenir le lieu où les victimes d'injustices et d'exactions savent qu'elles pourront être entendues, reconnues et soutenues. C'est dans cet esprit que la France souhaite être réélue au Conseil des droits de l'homme en mai prochain.

Je vous remercie.

Conseil des droits de l'homme, 4^e session : intervention de M. Azouz Begag, ministre en charge de la promotion de l'égalité des chances, 12 mars 2007, à Genève

Monsieur le Président,
Madame la Haut-Commissaire,
Mesdames et Messieurs les Ministres,
Mesdames et Messieurs les Délégués

C'est un honneur pour moi de me présenter devant vous après un an de fonctionnement du Conseil des droits de l'homme, dont les travaux me concernent directement en tant que ministre délégué à la Promotion de l'égalité des chances. Je m'associe pleinement aux observations présentées ce matin au nom de la présidence de l'Union européenne par M. Franck-Walter Steinmeier, ministre des Affaires étrangères d'Allemagne.

À cette même tribune l'année dernière, la France appelait le Conseil des droits de l'homme, qui se réunissait alors pour la première fois, à se montrer volontariste et ambitieux, afin de mieux protéger les victimes de toutes violations des droits de l'homme à travers le monde.

Cet appel conserve toute sa signification aujourd'hui, au moment où notre nouvel organe travaille activement à se doter d'institutions, de mécanismes et de règles qui doivent lui permettre de fonctionner de façon plus efficace.

Dans cet édifice, le futur examen périodique universel représentera le poste de guet de la communauté internationale sur la situation des droits de l'homme dans tous les pays. Je confirme ici le souhait de la France de compter parmi les premiers pays à s'y soumettre.

Ce mécanisme d'examen doit être en même temps le lieu du dialogue et de la coopération. Mais, lorsqu'il s'agit de respect et de promotion des droits de l'homme, tout dialogue doit être exigeant. Pour cette raison, nous aurons besoin de la contribution de tous les acteurs : les États concernés bien sûr, tous les États parties au processus d'examen, les représentants de la société civile, les institutions nationales des droits de l'homme, ainsi que les mécanismes indépendants d'expertise qui sont et doivent rester un pilier du système des Nations unies de promotion et de protection des droits de l'homme.

Il est indispensable de conclure dans une perspective globale une réforme qui va engager pour longtemps tous les États membres des Nations unies.

Le succès de cette réforme ne pourra résulter que d'un consensus au sein du Conseil, afin de refléter les exigences de toute la communauté internationale. La crédibilité de notre organe est à ce prix.

Depuis un an, parallèlement aux discussions en cours sur la mise en place de ses mécanismes et procédures, le Conseil des droits de l'homme a déjà pris des décisions importantes. L'adoption du projet de Convention internationale contre toutes les disparitions forcées, qui a été ouverte à la signature à Paris le 6 février dernier, en est un exemple. Les 57 signatures recueillies à cette occasion permettent d'envisager une entrée en vigueur rapide de ce nouveau texte fondamental, et, ce faisant, de nous attaquer à cette pratique encore trop répandue, comme

l'attestent les 41 000 cas encore non élucidés depuis 1980. C'est pourquoi, j'appelle les États ayant d'ores et déjà signé ce texte à lancer le processus interne qui leur permettra de le ratifier. J'encourage également les non-signataires à nous rejoindre et à signer la convention.

Sur le terrain, les violations graves des droits de l'homme en Corée du Nord, en Birmanie, en Biélorussie, en Iran et au Proche et au Moyen-Orient notamment, méritent une attention particulière de la communauté internationale. La France sera attentive à l'évolution de la situation des droits de l'homme au Sri Lanka. Le Conseil s'est ainsi engagé dans un suivi continu de cette question dans le monde et s'est doté d'une réelle réactivité.

La session spéciale sur la situation au Darfour, qui s'est réunie en décembre dernier, a montré la capacité du Conseil à se saisir de situations graves dans un esprit constructif. La France se réjouit que le Conseil ait décidé, par consensus, l'envoi d'une mission d'évaluation de la situation, qui demeure très préoccupante en raison notamment de l'impunité qui y prévaut. Nous regrettons que la mission d'experts de haut niveau n'ait pas été en mesure de se rendre au Darfour. Dans le même esprit de dialogue que celui qui avait prévalu lors de la session spéciale, la France, avec ses partenaires, tirera toutes les conclusions qui s'imposent du rapport qui vient de nous être remis.

Comme l'ont rappelé ce matin le président du Conseil et la Haut-Commissaire aux droits de l'homme, les États ont l'obligation de coopérer avec le Conseil et notamment de collaborer avec les procédures spéciales. Ces dernières, par leur expertise et leur indépendance, constituent la clé de voûte d'un système reposant sur l'information exhaustive, la coopération mutuelle et la force de propositions dans le sens d'une amélioration constante de la situation des droits de l'homme dans le monde. J'encourage dans cet esprit tous les États à leur adresser une invitation ouverte. Le Conseil des droits de l'homme ne pourra jouer son rôle que s'il dispose à tout moment d'éléments concrets sur les politiques, les pratiques et les faits observés sur le terrain.

Le Conseil est encore dans la phase cruciale de détermination de ses mécanismes, il est donc important que nous nous y engageions tous ensemble pour lui permettre de fonctionner pleinement. Les enjeux auxquels la Communauté internationale doit faire face dans le domaine des droits de l'homme sont immenses. Permettez-moi d'insister sur quelques sujets qui me semblent prioritaires.

Je pense tout d'abord à toutes les formes de discrimination. Outre le fait qu'elles constituent une violation grave des droits de l'homme, elles représentent également un obstacle majeur à la mise en œuvre effective de tous les autres droits. Je pense en particulier aux discriminations à l'encontre des femmes.

Je voudrais insister sur une évidence : la discrimination raciale est un défi universel face auquel la communauté internationale doit agir de façon concertée. La mise en œuvre efficace de la Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discriminations raciales est une condition première de la lutte contre le racisme au niveau mondial. La conférence d'examen de la déclaration de Durban prévue pour 2009 doit être conduite à haut niveau dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations unies. Elle doit avoir pour but de se concentrer sur l'application de la Déclaration et son plan d'action dans un esprit positif et constructif.

La lutte contre toute violence fondée sur la religion ou la conviction est également essentielle au combat plus global contre les discriminations. La défense de la liberté de religion ou

de conviction – qui comprend la liberté de choisir sa religion, d'en changer, de croire ou de ne pas croire – mérite que la question de la discrimination religieuse soit dissociée de celle de la discrimination raciale. Il est indispensable de faire apparaître les causes profondes de chaque forme de discrimination sur lesquelles notre action doit porter.

D'autres motifs inacceptables de discrimination doivent faire l'objet d'une attention nouvelle de la part de la communauté internationale. Je prendrai l'exemple de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, pour laquelle aujourd'hui encore, hélas, des êtres humains sont assassinés ou torturés. J'appelle tous les États qui sanctionnent encore pénalement l'homosexualité à faire un premier pas en abolissant leurs législations répressives.

Une autre priorité en faveur de la protection de la dignité humaine que je veux souligner est l'abolition de la peine de mort. Le Congrès mondial, organisé par des ONG à Paris en février dernier, a une nouvelle fois montré que cette abolition ne génère pas d'augmentation de la criminalité. La France appelle tous les États à abolir la peine de mort, en toutes circonstances, comme nous venons d'en inscrire le principe dans notre propre Constitution sous l'impulsion du président de la République, M. Jacques Chirac. À défaut, les États doivent mettre en place un moratoire sur les condamnations et les exécutions.

Enfin, la France défend fermement les principes d'universalité et d'indivisibilité des droits de l'homme. L'engagement de la communauté internationale doit se porter de manière équilibrée sur la promotion de tous les droits, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement. La protection du droit à un logement convenable, du droit à l'accès à l'eau, et la lutte contre l'extrême pauvreté, qui aboutit à la négation des droits élémentaires, sont des thèmes sur lesquels nous devons avancer ensemble. L'égalité des chances, pour tous, est à ce prix.

Dans cet esprit, la situation des enfants reste pour nous un sujet de préoccupation majeure. La France a organisé à Paris les 5 et 6 février derniers, la conférence sur les enfants enrôlés de force, intitulée « *Libérons les enfants de la guerre* ». Je me réjouis donc que le Conseil des droits de l'homme se penche sur cette question durant la présente session.

En conclusion, je souhaiterais rendre hommage aux défenseurs des droits de l'homme. C'est la lutte quotidienne de ces femmes et de ces hommes qui, souvent au péril de leur vie, permet des progrès, essentiels, sur le terrain. Nous leur devons protection, soutien et écoute. Ainsi, les ONG et les représentants de la société civile doivent continuer à participer pleinement aux travaux du Conseil des droits de l'homme.

Notre action sera jugée à l'aune des avancées concrètes, sur le terrain, que nous aurons pu obtenir grâce à l'esprit coopératif et constructif dans ce nouvel organe. C'est dans ce sens qu'ensemble, nous devons travailler. C'est l'engagement que, pour ma part, je prends au nom de la France.

Je vous remercie.

Conseil des droits de l'homme des Nations unies, 2^e session : intervention de M. Philippe Douste-Blazy, ministre des Affaires étrangères, 19 juin 2006, à Genève

Monsieur le Secrétaire général,
Monsieur le Président de l'Assemblée générale,
Madame la Haut-Commissaire,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Ministres,
Mesdames et Messieurs les délégués,

C'est à la fois un honneur et une responsabilité pour tout nouveau membre du Conseil des droits de l'homme des Nations unies de se présenter aujourd'hui devant vous.

Un honneur tout d'abord : nous portons sur les fonts baptismaux une nouvelle instance des Nations unies, dont la création a été décidée par les chefs d'État et de gouvernement en septembre 2005 et qui siègera à Genève – juste hommage, Madame la Ministre, Chère M^{me} Micheline Calmy-Rey, à la Genève internationale.

Nous mesurons toute l'ampleur de l'œuvre accomplie jusqu'à aujourd'hui par le système des Nations unies, notamment à travers le travail de la Commission des droits de l'homme.

C'est aussi une responsabilité immense. Tous les États membres du Conseil ont pris, pour pouvoir siéger dans cette nouvelle instance, un certain nombre d'engagements : l'engagement de coopérer avec les Nations unies et leurs mécanismes ; celui aussi de se soumettre à un débat critique avec leurs pairs sur la manière dont ils garantissent et promeuvent les droits de l'homme. Ces décisions, difficiles, sont autant de preuves d'engagement envers les Nations unies, notre maison commune, et lieu central de la légitimité internationale.

Un premier geste fort pour ce Conseil devrait consister à rendre hommage à tous les rapporteurs spéciaux, héritage remarquable de la Commission des droits de l'homme, et à leur renouveler notre confiance.

Un deuxième geste, tout aussi fort, sera de confirmer la place unique que doivent continuer à occuper les ONG dans notre enceinte. Sans ces représentants de la société civile, porte-parole des victimes de violations des droits de l'homme, l'efficacité de ce nouveau Conseil serait gravement hypothéquée.

Face à cette tâche immense, le Conseil des droits de l'homme a toutes les raisons de se montrer volontariste et ambitieux.

Nous sommes engagés résolument dans la défense des droits de l'homme. Il nous appartient et il appartient au conseil d'agir avec résolution partout où cela est nécessaire : par le dialogue, par la mise en œuvre des textes internationaux, à travers la coopération technique et même par la dénonciation des violations graves des droits de l'homme.

Il nous faut rompre avec certaines pratiques de la commission passée. Les sessions plus longues et plus nombreuses du conseil permettront d'assurer un suivi concret et continu de ses décisions, en prise permanente avec l'action des autres organes et agences des Nations unies.

Dans cet esprit, permettez-moi de vous faire part d'un certain nombre de pistes qui pourraient être utiles aux travaux du Conseil :

- Tout d'abord, face aux questionnements identitaires induits par la mondialisation, face aux défis sécuritaires, le droit doit plus que jamais prévaloir. Cela signifie qu'une ratification universelle des principales conventions internationales n'est pas, aujourd'hui, hors de portée. Ce socle normatif est important, et il est constamment augmenté et complété. Je tiens à saluer, en particulier, l'entrée en vigueur du protocole optionnel sur la torture que la France a signé en septembre dernier et qu'elle ratifiera prochainement.

- Le droit international doit prévaloir, cela signifie aussi que le Conseil peut dès aujourd'hui apporter sa pierre à cet édifice, en adoptant le projet de Convention sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées. Ce serait là un juste hommage aux disparus, le témoignage d'une vraie solidarité à l'égard des familles. Vous le savez, la France, avec d'autres, est résolue à faire adopter au plus vite ce projet de convention. J'appelle chacun d'entre vous à soutenir cette démarche.

- Le respect des droits de l'homme contribue à la stabilité, tandis que l'impunité représente le plus sûr ferment d'une fragilisation des États et de l'éclatement des sociétés. Nous disposons aujourd'hui de principes directeurs sur la lutte contre l'impunité que ce Conseil peut mettre au service en particulier de nombreux États en sortie de crise. La lutte contre l'impunité doit devenir un fil directeur de la coopération technique offerte par ce Conseil, en liaison avec la toute nouvelle Commission de la consolidation de la paix, autre grande avancée de notre réforme.

- Je souhaite également que ce Conseil poursuive ses travaux sur les droits économiques, sociaux et culturels de manière concrète et opérationnelle, en lien avec les autres instances compétentes.

- Enfin, je tiens à terminer cette intervention en évoquant devant vous la lutte contre les violences faites aux femmes, qui est encore un chantier inachevé. Il importe en effet de « nommer et compter » ces violences – violence domestique, crimes d'honneur, mutilations génitales sexuelles, mariages forcés – car ces phénomènes criminels ne sont pas des affaires privées, mais bien des affaires de l'État, et leurs conséquences nous concernent tous.

Pour mener à bien ces travaux, pour faire reculer le crime et la violence, pour faire prévaloir le droit et les droits de l'homme, la mobilisation de tous est nécessaire. Nous comptons naturellement sur l'autorité morale et l'expertise du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, qui voit ses moyens renforcés, en particulier sur le terrain. Nous comptons aussi sur ses observateurs dont nous connaissons le courage et le dévouement. L'exemple dramatique du Darfour nous montre la gravité et la difficulté des défis à relever.

Nous savons pouvoir compter sur les défenseurs des droits de l'homme qui partout sont à l'avant-garde de notre combat. Membres des ONG, journalistes, avocats, médecins soignant dans la clandestinité des victimes de la torture, citoyens anonymes : ils prennent quotidiennement des risques considérables. Je veux leur dire solennellement notre respect, notre admiration et notre soutien. Le Conseil des droits de l'homme est, avec la France, à leurs côtés dans leurs efforts vers davantage de droits et de dignité.

Je vous remercie.

Commission des droits de l'homme des Nations unies, 61^e session : intervention de M. Renaud Muselier, secrétaire d'État aux Affaires étrangères, le 14 mars 2005, à Genève

Depuis 1948, votre Assemblée est l'une des plus éminentes institutions des Nations unies. Elle incarne concrètement, institutionnellement, la place des droits de l'homme au sein de notre organisation.

Parce que sa composition est universelle, parce que son mandat est global, l'Organisation des Nations unies a une légitimité irremplaçable lorsque, face à des violations massives des droits de l'homme, elle doit exercer sa « *responsabilité de protéger les victimes* ».

La Commission des droits de l'homme, mais également le Haut-Commissariat aux droits de l'homme que préside M^{me} Arbour, ont un rôle de vigie, de tour de contrôle : lorsque la voix des défenseurs des droits de l'homme n'est pas entendue, c'est à vous d'alerter la communauté internationale sur ces violations, d'abord insidieuses puis ouvertes, qui portent en elles les germes de futurs conflits. C'est une lourde responsabilité.

Nous avons souvent échoué dans le passé à prévenir les crises graves et aujourd'hui encore, face à des atrocités, notre réaction est hésitante : certains dossiers comme le Soudan n'ont même pas pu être discutés lors de la dernière Assemblée générale des Nations unies. La Cour pénale internationale, que nous avons créée justement pour traiter de telles situations, n'est toujours pas saisie. D'autres situations, préoccupantes, ne semblent guère s'améliorer, que ce soit en Corée du Nord, en Birmanie, en Biélorussie. Enfin, nous attendons de véritables gestes convaincants du Népal, de l'Ouzbékistan.

Pour jouer ce rôle d'alerte, la Commission dispose d'indicateurs tout à fait utiles :

- je pense aux nombreuses conventions de protection des droits de l'homme qui ont été élaborées sous l'égide des Nations unies, dont il faut assurer la ratification universelle et la mise en œuvre effective ; le respect du droit reste en effet le critère déterminant en toutes circonstances ; rien ne peut justifier, pas même la lutte légitime contre le terrorisme, que l'on déroge au droit ;
- je pense également aux mécanismes que vous avez établis pour veiller au respect de ces normes internationales : il est essentiel que chaque État, et en particulier les États membres de la Commission des droits de l'homme (CDH), coopèrent pleinement avec les rapporteurs spéciaux et les groupes de travail, en les recevant sans délai à chaque fois qu'ils en font la demande.

Faut-il renforcer encore ces capacités de prévention, d'alerte et de surveillance, et accroître parallèlement l'aide que nous apportons aux États fragiles ou sortant de crise pour renforcer l'État de droit et prévenir les violations ?

Je le crois, et je pense même que c'est un enjeu majeur de la réforme en cours des Nations unies dont M. Kofi Annan, secrétaire général, a pris l'initiative. Le sommet de New York, au mois de septembre [2005], et la prochaine Assemblée générale représentent à cet égard des échéances majeures : les instruments dont dispose la communauté internationale ne répondent pas aujourd'hui à toutes nos exigences. Entre le recours à la force ou

à la coercition, et le simple constat d'impuissance, il y a une voie pour une démarche exigeante, fondée sur la responsabilité et la volonté collective au service des droits de l'homme et, donc, de la paix.

La Commission des droits de l'homme, garante du droit, est au centre de ce dispositif. Afin d'en renforcer l'autorité, la France soutient l'idée d'ouvrir la composition de la Commission des droits de l'homme à l'ensemble des États membres des Nations unies : les droits de l'homme sont en effet l'affaire de tous. Naturellement, une telle réforme ne devra remettre en cause ni le rôle de l'Assemblée générale, qui doit continuer à intégrer la dimension des droits de l'homme dans l'ensemble de ses travaux, ni le rôle inestimable que jouent les organisations non gouvernementales. Des discussions doivent donc s'engager sur les modalités.

Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) est un autre pilier qui peut et doit jouer un rôle essentiel tant dans la prévention des crises qu'au moment de leur règlement. Nous avons pour notre part accru de 20 % notre contribution volontaire au HCDH, y compris pour des projets destinés aux communautés autochtones dans le cadre de la Décennie sur les populations autochtones, aux victimes de la torture et aux victimes de l'esclavage moderne. Mais la France plaide en faveur d'une augmentation substantielle du budget régulier du Haut-Commissariat, afin que M^{me} Louise Arbour puisse s'acquitter pleinement de la mission que lui a confiée le secrétaire général.

Dans le souci de renforcer l'efficacité de la Commission des droits de l'homme, mais également, au-delà, l'attention portée aux droits de l'homme par l'ensemble des organes, agences et missions des Nations unies, il nous semble d'ailleurs utile que la haute-Commissaire produise, comme elle l'a annoncé, chaque année, un rapport global sur la situation des droits de l'homme à travers le monde.

D'autres organes de l'ONU doivent s'engager : aujourd'hui, le Conseil de sécurité a un rôle évident en Haïti, en Côte d'Ivoire, au Darfour. L'accès au Conseil de la Haute-Commissaire aux droits de l'homme, est à cet égard essentiel. Demain peut-être, une commission sur la consolidation de la paix viendra compléter ce dispositif. Je le souhaite.

L'enjeu de la réforme est essentiel : si les Nations unies, dans le domaine des droits de l'homme comme dans d'autres, ne parviennent pas à se réformer, elles risquent d'être contournées.

Monsieur le Président,

Je souhaiterais maintenant évoquer plus précisément l'ordre du jour de notre Commission. La France basera ses prises de position sur des principes clairs : la prééminence du droit ; l'universalité des droits de l'homme ; l'indivisibilité des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels.

Pour assurer la prééminence du droit, nous souhaitons la ratification universelle et l'application réelle des conventions existantes. Permettez-moi d'évoquer tout particulièrement, en ce dixième anniversaire de la conférence de Pékin sur le droit des femmes, la Convention pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, mais également la Convention sur la lutte contre la criminalité organisée et son protocole additionnel relatif à la lutte contre la traite en particulier des femmes et des enfants. Il est en effet préoccupant de constater que dans un espace mondial rétréci par le développement des transports et des

nouvelles technologies, l'exploitation d'autrui prend une ampleur nouvelle, contre laquelle les États doivent lutter en renforçant leur coopération. La France condamne la traite des êtres humains sous toutes ses formes, qu'elle soit à des fins d'exploitation sexuelle, d'esclavage domestique ou autres. La France parraine l'étude globale du secrétariat des Nations unies sur les violences contre les femmes qui devrait nous rappeler à nos obligations. C'est dans cette perspective que la France organise, avec l'OSCE, le Conseil de l'Europe et l'ONU, un atelier qui se tiendra à Paris les 28 et 29 avril [2005].

Lorsque cela est nécessaire, il faut compléter ce socle normatif.

Loin d'être un phénomène du passé ou d'une région du monde, les disparitions forcées interviennent sur tous les continents, notamment dans les situations de conflits armés, et sont l'une des principales menaces qui pèse aujourd'hui sur les défenseurs des droits de l'homme. La communauté internationale ne peut tolérer de telles pratiques. Depuis dix ans déjà, elles ont été condamnées par la Commission des droits de l'homme. Mais il faut aujourd'hui aller plus loin : la France appelle l'ensemble des États à conclure au plus vite les discussions engagées en vue de l'adoption d'une convention universelle pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées.

D'autres réflexions sur la lutte contre l'impunité sont utiles : les textes sur le droit à la vérité, le droit aux réparations, le rôle de réconciliation que peuvent jouer les Institutions nationales de protection des droits de l'homme auront notre plein soutien ; la publication dans le recueil de textes des Nations unies de l'ensemble des « *principes sur l'impunité* » élaboré sous l'égide de cette commission et qui constituent un véritable guide pour tout pays en sortie de crise, me paraîtrait à cet égard très utile.

La France et ses partenaires de l'Union européenne continuent de mener activement la campagne en faveur de l'abolition universelle de la peine de mort.

Nous prônons donc des avancées. Mais il faut également être vigilants et éviter les reculs ; en particulier, il ne saurait être tiré argument de préoccupations sécuritaires pour mettre en cause l'interdiction de la torture en toutes circonstances.

La France en particulier est vigilante vis-à-vis de toutes les manifestations d'intolérance religieuse, de l'antisémitisme et des discriminations raciales.

Pour illustrer l'indivisibilité des droits, je souhaiterais évoquer notamment les travaux de la Commission sur l'extrême pauvreté. Qui sont ces « *extrêmes pauvres* » ? Les exclus qui n'ont pas accès aux services sociaux, aux services de justice, pour lesquels le droit de vote n'a aucune signification car illettrés, sans domicile, coupés de toute communication, ils ne sont pas en mesure d'exercer ces droits et de participer à la vie politique. Ces phénomènes d'exclusion touchent toutes les sociétés, mais plus particulièrement celles qui aspirent au développement. La France est particulièrement mobilisée sur cette problématique et sur la nécessité de réconcilier droits de l'homme, démocratie et développement. La pauvreté et le sous-développement constituent des obstacles majeurs aux libertés essentielles. Le combat pour les droits de l'homme doit s'accompagner d'une politique active et généreuse d'aide au développement et de lutte contre l'exclusion. C'est le message que le chef de l'État français portera à New York, au sommet du Millénaire.

S'agissant enfin de l'universalité des droits de l'homme, nous ne sommes pas convaincus par ceux qui annoncent un choc des civilisations et des cultures, des clivages entre groupes régionaux.

De nombreux contre-exemples démentent cette analyse :

- l'expérience de la francophonie et des engagements souscrits par tous les pays ayant en commun l'usage du français à Bamako, puis à Ouagadougou ;
- l'action responsable et conjuguée des acteurs régionaux et internationaux qui œuvrent pour le rétablissement de la légalité au Togo ;
- le caractère souvent précurseur pour l'Europe et le monde de textes adoptés par les États latino-américains, par exemple sur les disparitions ;
- les dialogues engagés par l'Union européenne récemment, avec la Russie et, depuis plusieurs années, avec la Chine et l'Iran, pays où la situation des droits de l'homme demeure préoccupante.

Monsieur le Président,

Je souhaiterais dire, en conclusion, le plaisir que j'ai à vous voir présider cette Commission et l'espoir que partout dans le monde la prééminence du droit soit reconnue et devienne le caractère structurant de l'ensemble des démocraties.

Commission des droits de l'homme des Nations unies, 60^e session : intervention de M. Luc Ferry, ministre de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche, 18 mars 2004, à Genève

Je suis très heureux de participer à l'ouverture de cette 60^e session de la Commission des droits de l'homme et d'y porter le témoignage de la France.

Mon pays voue à la protection et à la promotion des droits de l'homme un attachement historique. C'est autour de ce projet qu'il a institué sa Première République et qu'il n'a jamais cessé, sauf à ne plus être lui-même, d'être actif pour que s'affirme, chez lui comme au-dehors, l'universalité des droits de la personne.

Le président de la République, Jacques Chirac, l'avait déclaré solennellement devant vous il y a trois ans : la nation française s'est toujours voulue aux avant-postes du combat pour la liberté. Les droits de l'homme sont au centre de notre conception du citoyen porteur d'universel.

La France veut aussi, à l'heure où de nouveaux défis liés aux évolutions du monde se présentent, renouveler cet engagement.

Nous avons une pensée aujourd'hui très profonde pour les victimes de la barbarie aveugle qui a frappé l'Espagne jeudi dernier. La France réaffirme devant vous sa complète solidarité avec le peuple espagnol et sa détermination sans faille pour lutter, avec ses amis et partenaires, contre le terrorisme, plaie de l'humanité.

Notre rendez-vous doit être une occasion de progrès, à la hauteur de l'aspiration de millions d'hommes et de femmes qui veulent vivre la réalité de leurs droits, les défendre ou les faire reconnaître. Nous le leur devons.

Cette exigence d'action, nous la devons aussi à ceux qui, dans les moments les plus difficiles, ont rappelé qu'il n'y avait d'autres causes qui vailent que celle de l'homme. Je veux rendre hommage, à cet égard, à la mémoire de Sergio Vieira de Mello, tragiquement disparu en août dernier. Je salue la force et la conviction de cet homme d'exception qui a porté très haut la mission des Nations unies. Nous sommes aux côtés du Haut-Commissariat pour travailler au renforcement de l'institution et de ses moyens. Nous attendons qu'il nous alerte sur les violations ou les menaces de violations des droits de l'homme. La paix et la sécurité internationales sont inséparables du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Nous souhaitons que le Haut-Commissariat joue pleinement son rôle dans la reconstruction de sociétés et de pays qui ont été déchirés par des crises, tels que la République démocratique du Congo ou le Soudan.

Nous tenons tout particulièrement à ce qu'il contribue en Haïti à ce que police et justice soient les garants des droits et libertés, ainsi qu'à la lutte contre l'impunité. Le bureau que cette Commission a demandé l'an passé au Haut-Commissariat d'ouvrir en Haïti, et au financement duquel mon pays a contribué, doit commencer à travailler sans tarder.

Notre Commission fait progresser le droit. Avec le concours des Institutions nationales de protection des droits de l'homme, des organisations régionales, comme la Francophonie, elle a accompli un immense travail ; elle le fait aussi avec l'aide des organisations non gouvernementales qu'il nous faut mieux associer, pour mieux agir ; elle le fait enfin avec tous les défenseurs des droits de l'homme et militants humanitaires, qu'il nous faut mieux protéger.

Le corpus mis en place nous impose des obligations et nous invite à décider des mesures d'application.

Mon pays entamera ainsi très prochainement la procédure de ratification du récent protocole à la Convention européenne des droits de l'homme qui abolit la peine de mort en toutes circonstances, et celle de l'adhésion au protocole au Pacte sur les droits civils et politiques, qui a le même objet.

C'est un pas décisif que nous faisons sur le chemin de l'abolition universelle de cette peine et sur lequel nous invitons le plus grand nombre à nous rejoindre.

Nous comptons aussi sur la collaboration de tous pour que l'élaboration d'un instrument contre les disparitions forcées aboutisse dès l'an prochain.

Il nous faut également achever la rédaction de la Déclaration des droits des peuples autochtones. Victimes de l'histoire, ils sont dépositaires d'une part inestimable du patrimoine commun de l'humanité.

Il est aussi de notre devoir de veiller au respect des textes adoptés et des engagements pris.

Les rapporteurs, les comités d'experts, les groupes de travail nous font des recommandations précieuses. La France coopère pleinement avec eux. Elle soutient notamment le groupe de travail sur la détention arbitraire en présentant à notre Commission la résolution portant sur ses travaux.

La Commission des droits de l'homme doit continuer à dénoncer les situations les plus intolérables, telles que celle en Corée du Nord, tout en proposant son aide à ceux d'entre nous qui en ont besoin.

Dialogue et coopération doivent aller de pair avec l'expression de notre légitime inquiétude. Nous souhaitons vivement que la voie de tels dialogues et coopérations nous soit ouverte en Tchétchénie ; que le dialogue engagé avec la Chine porte ses fruits, que celui ouvert avec l'Iran aide à la progression de nos objectifs.

Avec l'instrument remarquable que constitue la Cour pénale internationale, nous pouvons enfin mettre un terme en dernier recours et pour les actes les plus graves, à l'impunité, et sanctionner les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Nous appelons tous les États qui ne l'ont pas encore fait à en ratifier son statut.

Au-delà de la consolidation de notre droit international et de nos institutions, soyons attentifs aux évolutions qui peuvent brutalement remettre en question les avancées. Plus de 50 ans après la Déclaration universelle des droits de l'homme, les fléaux anciens resurgissent : l'intolérance, le fanatisme. Ouvertes, nos sociétés doivent accueillir dans le dialogue et le respect de l'autre, la diversité qui les enrichit, sans abolir les valeurs qui fondent leur cohésion.

C'est dans cet esprit qu'en France nous abordons les questions liées à l'intégration. Mon pays est fier de ses traditions de liberté religieuse et de neutralité à l'égard des différentes

croyances; elles assurent une stricte séparation entre les Églises et l'État et garantissent une égalité de traitement entre tous les citoyens. La France protège la liberté des cultes, et entretient avec toutes les religions un dialogue respectueux; elle ne permet pas qu'elles soient attaquées et les défend alors avec force. C'est parce que nous sommes profondément respectueux des croyances de chacun que nous souhaitons que l'école publique ne devienne pas un terrain d'affrontement et que la neutralité des comportements religieux y soit garantie. Ce que nous appelons la laïcité est ancré au plus fort de notre histoire républicaine et démocratique. Loin d'être une source de division, elle rassemble au contraire et unit notre nation; la laïcité n'est pas dirigée contre la religion en général ou une religion en particulier. La laïcité, c'est une grammaire qui permet le dialogue serein entre religion et politique. C'est pour notre pays une des bases de la paix civile et un régime de droit qui permet à toutes les familles religieuses de s'épanouir librement.

Le spectre du racisme et de l'antisémitisme continue à hanter nos sociétés, et à entretenir la haine et la division. Il se nourrit autant du mensonge que de l'inaction. La France, dans le cadre du suivi de la conférence de Durban, se dotera d'ici la fin de l'année d'un Plan national d'action contre le racisme et la xénophobie. Le Premier ministre a par ailleurs décidé de proposer au Parlement la création d'une Autorité administrative indépendante pour l'égalité et la lutte contre toutes les formes de discrimination. Cette Autorité aura pour mission d'aider les victimes, mais aussi de mettre en œuvre la « *mobilisation positive* » de l'ensemble de la société et d'apporter des réponses concrètes et efficaces.

Soyons attentifs aussi aux dérives que les techniques modernes d'information peuvent favoriser. La France, qui ratifiera prochainement la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité et son protocole relatif aux actes racistes, a pris par ailleurs l'initiative d'ouvrir dans le cadre de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe une discussion sur les moyens de lutter contre la propagation des idées racistes et antisémites sur internet. Afin de trouver ensemble les bonnes pratiques, elle accueillera à Paris en juin prochain une conférence qui rassemblera les gouvernements, les industriels et les ONG.

Protégeons enfin les droits des plus faibles et des plus démunis :

- ceux qu'un handicap a frappés : mon pays souhaite l'avancée rapide de la négociation d'une convention sur la protection et la promotion de leurs droits et de leur dignité. En France, nous avons créé un droit à la compensation du handicap qui est une avancée majeure;
- les enfants, toujours premières victimes des conflits, de la pauvreté et des discriminations;
- les populations réduites à l'extrême pauvreté, auxquelles est déniée la jouissance des droits de l'homme, comme le rappelle la résolution que la délégation française présentera à votre approbation.

Accomplissons de nouveaux progrès dans la lutte contre la discrimination à l'égard des femmes. Soucieux de faire entrer chez nous l'égalité dans les faits, nous saluons les pays, qui comme le Maroc, font des pas de géants dans la même direction. Nous appuyons par ailleurs sans réserve l'action internationale contre les violences faites aux femmes. Une réaction est indispensable face aux abominations et à la violence ordinaire dont elles sont victimes. Violences et discriminations sont liées et doivent être ensemble combattues. À côté des droits civils et politiques, notre Commission a depuis longtemps traité des effets des évolutions économiques et sociales sur les droits. La France continuera à participer

activement à la réflexion en cours sur un protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, offrant un mécanisme de recours contre les violations de ces droits.

Nous devons nous attaquer à d'autres défis.

Des centaines de milliers de femmes, souvent originaires de pays pauvres ou en transition, sont victimes d'un véritable esclavage moderne, organisé par des réseaux criminels transnationaux. De telles pratiques sont un déni de la dignité humaine. Leur gravité exige de la communauté internationale une mobilisation sans faille. Notre Commission doit y prendre sa part.

La France souhaite par ailleurs que la réflexion sur la responsabilité des entreprises transnationales avance, suscite un débat constructif, implique tous les acteurs concernés dans la perspective de déboucher sur des règles à la mesure de la place d'entreprises dans l'économie mondiale.

Rendre le monde plus juste appelle à faire vivre une authentique démocratie des nations.

Nos intérêts collectifs, ceux de la santé, ceux de la connaissance, ceux de la préservation des biens publics mondiaux comme l'air, l'eau et les ressources naturelles en voie d'épuisement, ne peuvent être en effet assumés par les seules capacités de nos États.

Les droits de l'homme sont au cœur de la réflexion française sur la réforme des Nations unies et sur les menaces auxquelles est confrontée la communauté internationale.

Nous devons renouveler le débat sur le système multilatéral le plus efficace dans ce domaine. Les instruments dont disposent les Nations unies ne répondent pas aujourd'hui à toutes nos exigences.

La communauté internationale doit être plus attentive aux signes avant-coureurs de violations massives. Elle doit se doter des moyens de les prévenir, plutôt que de réagir par des condamnations tardives ou de lourds déploiements de force.

Notre Commission et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme ont, là encore, un rôle essentiel à jouer.

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs,

Notre rendez-vous de Genève est chaque année attendu avec espoir ; soyons-en conscients et dignes.

Nous avons ensemble raison d'être confiants dans le progrès des droits et des libertés : jamais les valeurs universelles n'ont autant mérité leur nom et leur expansion poursuit obstinément son chemin.

L'idée des droits de l'homme n'est plus depuis longtemps le rêve des Lumières et des philosophes, mais un projet collectif que nous avons la chance unique de pouvoir construire de manière durable en propageant et en renforçant partout la démocratie et la liberté.

Sachons avancer dans cette voie.

Je vous remercie.

Commission des droits de l'homme des Nations unies, 59^e session : intervention de M. Dominique de Villepin, ministre des Affaires étrangères, 24 mars 2003, à Genève

Il y a plus de dix ans, avec la chute du mur de Berlin, la fin de l'affrontement des blocs offrait aux peuples du monde l'espoir d'un ordre international nouveau.

La protection des victimes civiles de conflits, la défense des populations menacées par l'arbitraire des déplacements forcés ou les ravages de l'épuration ethnique, l'aide aux plus démunis, la lutte contre la famine ou les épidémies, prenaient une dimension nouvelle. La communauté internationale avait trop souvent fermé les yeux sur l'inacceptable, au nom du risque d'un affrontement entre les deux blocs. Désormais, elle se donnait les moyens de traduire dans les faits les principes des droits de l'homme.

Les opérations conduites par les Nations unies en Somalie, en Haïti, au Rwanda, en Bosnie, au Timor et en Sierra Leone ont témoigné de ce nouvel engagement commun. L'unité des volontés semblait pouvoir se faire autour de quelques exigences : le respect de la vie humaine, l'affirmation de la liberté individuelle, le droit au développement.

Mais le droit est-il encore à la hauteur des enjeux de sécurité : qu'il s'agisse du terrorisme, de la prolifération des armes de destruction massive ou du crime organisé ? Des tentations nouvelles commencent à prendre forme, privilégiant l'action unilatérale sur une recherche de l'unité qui serait synonyme d'impuissance.

Nous sommes à la croisée des chemins : la question des droits de l'homme est au cœur du débat. Si nous voulons que le droit prime, nous devons dès maintenant donner une efficacité nouvelle à nos institutions multilatérales, et en particulier à votre Commission.

Les droits de l'homme sont la référence universelle capable de jeter des ponts entre toutes les rives. Ils naissent de la fin de la séparation entre monde civilisé et monde prétendument barbare. Ils mûrissent avec la Renaissance, au moment où la découverte du Nouveau Monde confronte l'Occident à l'altérité, et où Bartolomé de Las Casas s'insurge alors contre ceux qui par leurs cruautés et leurs œuvres néfastes, ont dépeuplé et dévasté des terres pleines d'hommes doués de raison.

Ils s'ancrent dans la pensée des Lumières, illuminées des deux éclairs des deux révolutions qui se répondent de part et d'autre de l'Atlantique. C'est là, entre deux continents, entre deux temps de l'histoire, que se fonde une morale nouvelle, animée par le respect de l'autre. Cette valeur universelle, au carrefour de toutes les grandes religions, peut dorénavant rassembler tous les hommes, par-delà les langues, les croyances, les nationalités, les cultures. Elle offre à l'humanité un principe d'unité, mais d'une unité respectueuse de toutes les différences, de l'infinie diversité de l'espèce humaine.

Cette exigence des droits de l'homme s'est fortifiée dans les épreuves du XX^e siècle. Face à l'horreur indicible de la Shoah, face à l'épouvante où l'humanité même avait été niée, Eleanor Roosevelt et René Cassin, symboles de l'alliance entre les peuples américain et français, apportèrent la seule réponse possible, en présidant à l'élaboration de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Depuis 55 ans que votre Commission s'emploie à défendre cette Déclaration, les progrès accomplis ont été considérables. Partout dans le monde, des victoires décisives ont été obtenues. Si les dictatures communistes se sont effondrées, n'est-ce pas avant tout grâce à l'appel de la liberté, grâce aux efforts de tous ceux qui ont lutté pacifiquement pour informer et mobiliser les peuples contre l'oppression et contre le silence ?

Ce combat pour les droits de l'homme est exigeant. Il se livre dans une tension permanente entre unité et diversité, entre affirmation de l'universel et respect des particularités. À nier le particulier, nous risquerions de nous engager dans l'uniformisation et le déni de l'autre. Mais à nier l'universel, nous pourrions être conduits à accepter l'irréparable. Il faut aussi savoir tracer la limite de la souveraineté face à l'impératif des droits de l'homme : comment concilier la souveraineté des États nations avec le devoir de faire respecter les droits de l'homme, lorsque des minorités y sont opprimées, voire massacrées ?

À chaque situation doit correspondre une solution adaptée, proportionnée et légitime.

En Bosnie en 1995 et au Kosovo en 1999, face au déni des principes les plus élémentaires de la dignité humaine, la France a joué un rôle essentiel dans la décision de la communauté internationale d'intervenir militairement. Il fallait mettre un terme immédiat à la barbarie de l'épuration ethnique. Oui, l'intervention était nécessaire.

Pour autant, faut-il un recours plus large et plus systématique à la force ? Nous avons plus que jamais le devoir, au nom de notre avenir, de notre avenir à tous, de répondre à cette interrogation majeure : comment imposer le respect des libertés fondamentales à un État qui ne les respecte pas ? C'est vrai en Irak, où votre Commission a dénoncé à juste titre, année après année, les violations des droits de l'homme. C'est vrai ailleurs.

Nous avons une conviction. On ne peut faire progresser le droit tout en le contournant. Si la force doit rester un dernier recours, elle ne peut s'ériger en principe d'action préventif et unilatéral. Cela ruinerait la confiance entre les États et conduirait à un engrenage de violence et de guerre. Cela nuirait avant tout au progrès des droits de l'homme eux-mêmes.

Notre devoir est d'ouvrir les portes de la liberté pour les peuples. Refusant catégoriquement toute complaisance à l'égard des dictatures, la France se veut porteuse d'un espoir au service de l'humanité. Elle veut tracer avec l'ensemble de la communauté internationale un chemin exigeant et lucide afin de construire un monde meilleur.

Notre action doit être guidée par trois principes majeurs.

Premier principe : la responsabilité. Nous sommes comptables de nos actions dans la durée. Dans un monde toujours plus interdépendant, la force ne suffit pas. La véritable puissance exige désormais de convaincre et de mobiliser la communauté internationale.

Les démocraties ont une responsabilité particulière à l'égard des peuples : celle de la solidarité. Elle s'exprime à travers l'action des États. Elle s'exprime aussi, de façon complémentaire, à travers l'action courageuse et généreuse des organisations non gouvernementales, de plus en plus présentes sur le terrain de la défense des droits de l'homme.

Face aux conflits régionaux, notre devoir est de libérer les peuples de la spirale de la violence, partout où résonne le fracas des armes, s'attisent de nouvelles haines, naissent de nouvelles fractures. Elles appelleront demain de nouvelles bombes et de nouvelles crises. À cet égard, la situation au Proche-Orient constitue la première urgence.

L'impunité constitue un facteur récurrent de violation des droits de l'homme. Elle favorise l'éclatement des conflits : pensons à la genèse et à la perpétuation des principaux conflits africains. Le refus de l'impunité ne doit pas pour autant empêcher le pardon, à l'image de la réconciliation sud-africaine. Mais en mettant fin à l'impunité, nous donnerons à la lutte en faveur des droits de l'homme une ampleur sans précédent.

C'est pourquoi nous nous sommes dotés, avec la Cour pénale internationale, d'un instrument exemplaire et stratégique pour repousser les frontières du non-droit et faire respecter le droit humanitaire international. Nous demandons la ratification universelle du statut de la Cour.

Nous devons défendre et consolider les sociétés civiles dans les pays qui n'ont pas achevé leur marche vers la démocratie et le développement. C'est ce que nous faisons en Afghanistan, en aidant à la reconstruction de l'État de droit. C'est le sens de notre action en Afrique, où nous soutenons le NEPAD, qui exprime la volonté des Africains de prendre en main leur destin. La responsabilité implique le dialogue. Un dialogue ouvert et de bonne foi entre tous les pays, toutes les religions, toutes les civilisations. C'est pourquoi nous devons reconnaître l'égalité de dignité de toutes les cultures, lutter contre toutes les formes de racisme. Sans ce préalable, il n'est pas de responsabilité collective possible. Il n'est pas de paix possible.

Mais ce dialogue doit être exigeant, quelles que soient les contraintes de la culture, du développement ou de la géographie. Il doit porter des résultats concrets : qu'il s'agisse de l'échange sur les droits de l'homme entre l'Union européenne et la Chine ; qu'il s'agisse encore de l'Iran.

Ces exigences valent aussi dans les situations de crise. En Tchétchénie, nous espérons que le référendum tenu hier constituera le premier pas vers une solution politique du conflit, seule issue à l'engrenage de la violence et du terrorisme. Sans méconnaître les défis auxquels la Russie est confrontée, nous l'appelons à permettre l'accès des organisations internationales et humanitaires au territoire.

Ces exigences concernent enfin les pays qui bafouent les règles de l'ordre international. Il est grand temps que la Commission se penche sur la situation en Corée du Nord où un peuple entier souffre dans l'oubli et le silence.

Deuxième principe : le respect. Il est le rempart de l'homme contre sa propre barbarie, toujours prête à renaître.

De la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 à l'abolition de l'esclavage par Victor Schoelcher, la France est guidée par un idéal. Depuis longtemps déjà, elle place les droits civils et politiques au cœur même de son action. Parce qu'ils constituent l'héritage commun de l'humanité, ils doivent être reconnus par tous.

Le respect implique en effet la reconnaissance de l'universalité de ces droits, et en particulier de nos six grands pactes et traités. De formidables progrès ont été accomplis depuis la dernière conférence mondiale, il y a bientôt dix ans. Il faut aller jusqu'au bout et faire de ces instruments une référence universelle.

Je renouvelle ici solennellement l'appel du président de la République française à l'abolition par tous les États de la peine de mort. Parce qu'aucune justice n'est infaillible. Parce que, surtout, la mort ne sert pas la justice.

Le respect de l'homme implique la lutte contre les disparitions forcées. À ce jour, près de 42 000 cas non élucidés ont été enregistrés dans 78 pays. Autant de malheurs qui percent

le tissu des peuples et déchirent les familles. La Commission a engagé, avec le soutien actif de la France, la négociation d'une norme contraignante contre ce fléau. Nous rendons hommage aux initiatives du Comité international de la Croix-Rouge, pour affirmer le droit de savoir. Nous comptons sur l'appui de chacun de vos pays pour faire aboutir cette démarche urgente.

Le respect de l'homme implique également la fin de la torture : cette pratique renie fondamentalement la dignité de la personne humaine. La France se félicite de l'adoption du protocole additionnel à la Convention contre la torture. Nous appelons de nos vœux la ratification rapide de ce texte, afin qu'il puisse entrer en application.

Mais le respect de la dignité humaine implique aussi la reconnaissance des droits économiques et sociaux. Cette notion a vu le jour avec la révolution industrielle et technique des XIX^e et XX^e siècles. Elle demeure aujourd'hui particulièrement nécessaire, au moment où la diffusion des technologies de l'information et de la communication accélère la circulation des richesses mais creuse dramatiquement les inégalités. Nous ne pouvons accepter que le spectre de la grande pauvreté et de la misère continue de planer sur des populations entières.

La mondialisation offre un potentiel de développement extraordinaire. Les peuples, les cultures sont désormais constamment présents les uns aux autres : pour que le dialogue, et non la violence, surgisse de cette confrontation, les hommes ont besoin de la grammaire commune des droits de l'homme. Sans humanisme, la mondialisation risquerait d'être destructrice ; par les droits de l'homme, elle peut s'affirmer porteuse de toute la diversité du monde, facteur de dialogue et d'enrichissement mutuel.

La Commission des droits de l'homme doit apporter sa contribution à la réalisation des objectifs fixés dans la Déclaration du millénaire et des engagements pris à Johannesburg. Elle doit favoriser l'accès à la santé et à l'éducation, en particulier pour les enfants. Ces objectifs constituent une clé majeure du développement, de la démocratie et de la paix. Luttons ensemble contre les pandémies qui ravagent des pays et des continents entiers. Nous ne pouvons accepter que le sida décime les peuples et dévaste les sociétés civiles, quand les moyens de prévention existent, quand des traitements sont disponibles dans les pays les plus développés.

Les populations vulnérables doivent faire l'objet d'une protection particulière. Il faut défendre les peuples premiers. Leur apport essentiel à l'humanité doit être universellement reconnu. Leurs cultures méritent d'autant plus le respect qu'elles sont plus fragiles.

Enfin, la révolution des sciences du vivant est porteuse d'immenses espoirs. Mais elle doit être encadrée et ses incidences sur les droits de l'homme mesurées. C'est dans cette intention que la France, avec l'Allemagne, vous soumettra une résolution sur les droits de l'homme et la bioéthique. Nos deux pays poursuivront également à l'Assemblée générale leur initiative en vue de l'interdiction, universelle et urgente, du clonage humain à des fins reproductives.

Troisième principe : l'exemplarité. Parce que les droits de l'homme tirent leur force de leur universalité, ils impliquent des devoirs pour tous. Trois règles sont au cœur de notre engagement.

Première règle : l'impartialité. Il ne saurait y avoir « *deux poids, deux mesures* » en matière de droits de l'homme. Face à la crise ivoirienne, la France s'est engagée au nom de certains principes : respect de la légitimité démocratique, appui aux médiations régionales, souci de faire respecter les droits de l'homme dans leur intégralité, et non de façon partisane. C'est

pourquoi elle a demandé que toute la lumière soit faite sur les exactions commises depuis le début de la crise et sur l'ensemble du territoire.

Ne pas instrumentaliser les droits de l'homme, c'est les respecter dans leur intégralité. Face au terrorisme, rien ne serait plus dangereux que de consentir à les mettre entre parenthèses. La lutte contre ce fléau ne sera efficace que si elle renforce nos principes d'action commune et nos valeurs.

Deuxième règle : l'efficacité. Face à un monde hanté de menaces et saturé de peur, nous devons garder en permanence une exigence de résultat.

Nous devons donc nous donner les moyens de notre ambition. Je veux rendre hommage à l'action du Haut-Commissariat aux droits de l'homme. Je tiens à saluer son nouveau Haut-Commissaire, M. Vieira de Mello et à lui dire qu'en liaison avec nos partenaires européens, nous lancerons une initiative pour augmenter substantiellement la dotation du Haut-Commissariat dans le budget ordinaire des Nations unies. Nous veillerons à ce que la Francophonie, pour laquelle l'engagement en faveur de la démocratie constitue une priorité, renforce ses liens avec le Haut-Commissariat.

La France, au nom de laquelle je rends hommage à vos rapporteurs spéciaux et vos experts, est particulièrement attachée au bon fonctionnement des mécanismes de votre Commission et à la pleine coopération des États avec eux. Elle proposera la prolongation du mandat du groupe de travail sur la détention arbitraire. Elle appuiera toutes vos démarches pour rendre votre action plus rapide, plus facile et plus efficace.

Troisième règle : la vigilance. Aucun d'entre nous ne peut s'ériger en donneur de leçons. Ensemble, nous devons en permanence être en quête de perfectionnement et partager nos expériences.

Cette règle s'applique à tous, et davantage encore à ceux qui ont la haute charge de représenter notre Commission. Ainsi, nous attendons de la Libye, qui en exerce aujourd'hui la présidence, qu'elle se montre exigeante et respectueuse de ses obligations en matière de droits de l'homme. À nous tous j'adresse un message simple et fort : être membre de cette Commission implique des devoirs particuliers.

Aujourd'hui et ici, je pense à toutes les victimes impuissantes des conflits, aux femmes dont les droits élémentaires sont bafoués, aux enfants qu'on enrôle de force dans les armées. Je pense à tous ceux pour qui le mot liberté est synonyme d'espoir.

Je pense à tous les otages, comme Ingrid Betancourt, encore aujourd'hui détenus par des groupes armés, en Colombie et ailleurs. Je pense à leurs familles. Je pense à tous ceux qui souffrent et qui résistent.

Je pense à ces hommes et à ces femmes qui se sont levés pour mener le combat le plus noble : faire respecter la liberté et la dignité humaine. À Gandhi et à Mandela, à Aung San Suu Kyi et à Rigoberta Menchu Tum.

De leur exemple, d'un long cortège de souffrances et de misère, émergent une conscience universelle, l'affirmation d'une communauté de destin propre à toute notre humanité, fondées sur la tolérance et le respect de l'autre. Il revient à chacun d'entre nous d'inscrire ces valeurs les plus nobles au cœur de nos actions collectives.

Source : ministère français des Affaires étrangères, Paris, 24 mars 2003.

Commission des droits de l'homme des Nations unies, 58^e session : intervention de M. Hubert Védrine, ministre des Affaires étrangères, 26 mars 2002, à Genève

Comment construire la démocratie et faire respecter les droits de l'homme de mieux en mieux dans un monde déchiré par les injustices, l'insécurité dans bien des régions, les tensions de l'économie globale ? C'est à cette réflexion que je souhaiterais me livrer devant vous.

Par son histoire, son engagement, ses idéaux, la démocratie qu'elle a construit au fil du temps, la France est attachée à ce que tous et toutes, partout, puissent bénéficier du respect des droits de l'homme. Aussi accorde-t-elle une grande importance à l'action de la Commission des droits de l'homme qui peut consolider, accélérer, hâter le progrès général des sociétés que le développement et l'éducation doivent assurer. La France y est très active, avec par exemple cette année plusieurs propositions, sur les disparitions forcées, l'extrême pauvreté et la détention arbitraire, en plus des textes et des interventions de l'Union européenne auxquels elle est bien sûr pleinement associée.

L'environnement international a changé. Même si les guerres et les crises demeurent nombreuses, la violation des droits de l'homme est de moins en moins tolérée. Quels que soient les contextes et les mauvais prétextes, l'accoutumance à l'inacceptable recule partout. L'aspiration à la démocratisation se répand dans le monde et les événements du 11 Septembre ne l'ont pas, me semble-t-il, entamée.

Si ce mouvement est profond, cela ne veut pas dire pour autant que des déclarations suffisent pour franchir d'un coup, partout dans le monde, les différentes étapes du processus de démocratisation, inséparable du progrès général de la société. Mais l'expérience montre qu'on peut, par une politique exigeante, à la fois ferme sur les principes de la Déclaration universelle des droits de l'homme, et fondée sur une bonne analyse des situations, accélérer les maturations internes, en exploitant le potentiel démocratique présent dans chaque société.

À mes yeux, la question que nous devons nous poser, ici à la Commission des droits de l'homme, comme à New York au Conseil de sécurité, c'est : comment combiner au mieux les différents instruments juridiques qui sont à notre disposition : condamnation, y compris des sanctions ciblées qui devraient toujours éviter d'aggraver la situation des populations civiles ; dialogue, y compris sur les conditionnalités et leur mise en œuvre comme le prévoient désormais les accords UE/ACP de Cotonou ; coopération ; persuasion ; mais aussi aide au développement, effacement de la dette, ouverture des marchés, amélioration économique et sociale, pour au bout du compte renforcer concrètement l'État de droit et la démocratie.

Pour autant, il existe encore dans le monde d'aujourd'hui de profondes divergences : sur la lecture de l'Histoire, le partage des richesses, l'organisation du système international, les injustices, les responsabilités au Proche-Orient notamment. C'est bien ce qu'ont récemment révélé, l'an passé, Gênes, et plus encore Durban. C'est dans ce contexte que les attaques terroristes contre les États-Unis ont provoqué un choc considérable, dont les effets vont perdurer.

La communauté internationale s'est engagée résolument dans la lutte contre le terrorisme. Mais nous ne pourrions admettre que l'émotion légitime suscitée par ces actes terroristes soit utilisée par certains pour se dégager de leurs obligations internationales de respect des droits humains et du droit international humanitaire; que la lutte contre le terrorisme soit dévoyée pour tenter de légitimer des campagnes de répression; pour museler toute contestation; pour justifier l'usage de méthodes inacceptables.

Si la lutte contre le terrorisme impose vigilance et sécurité renforcées, car c'est une obligation pour les États que de protéger leurs citoyens, elle doit s'exercer dans le respect des droits de l'homme. Agir autrement serait une défaite morale. J'ai été très choqué par certains appels récents à une certaine acceptation de la torture. Nous devons répondre aux défis qui nous sont lancés par les terroristes sur le plan de la sécurité, sans compromettre nos principes. Et nous devons en même temps éviter le piège de la confrontation des civilisations que certains cherchent à attiser.

Le secrétaire général, vous-même, Madame la Haut-Commissaire, vous êtes exprimés avec force et clarté sur ces sujets : il ne peut être dérogé en aucune circonstance au droit à la vie, à la prohibition de la torture, à la liberté de pensée, de conscience, de religion, au principe de non-discrimination.

Par ces prises de position, les Nations unies jouent leur rôle de gardien de nos valeurs communes et guident l'action des États. Nous devons tous les soutenir : en veillant, chacun pour ce qui nous concerne, au respect scrupuleux de nos engagements, et c'est à ce titre que nous adressons une invitation permanente à tous ceux qui au titre des mécanismes de la Commission des droits de l'homme voudraient travailler en France; et aussi en ne cachant pas nos attentes vis-à-vis des pays amis. Je pense notamment au nécessaire respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire en Tchétchénie ou dans les territoires palestiniens occupés, quelles que soient en même temps les exigences de la lutte contre le terrorisme. Et je pense aussi à la Chine, avec laquelle, tout en poursuivant le dialogue avec elle, l'Union européenne voudrait voir de mieux en mieux respectés les droits de l'homme.

À Durban, nous avons pris l'engagement solennel de combattre le racisme et l'intolérance à la fois à l'intérieur de nos pays et aussi tous ensemble, avec le soutien du Haut-Commissariat pour les droits de l'homme. Il nous faut maintenant donner corps à ces engagements : ainsi, la France a pour sa part reconnu dans une loi que la traite et l'esclavage relevaient du crime contre l'humanité.

Nous devons être également vigilants face aux manifestations d'intolérance religieuse, dans une période propice aux amalgames. Le gouvernement français est très vigilant à l'égard de tous les actes de haine raciale ou religieuse et les réprime avec la plus grande fermeté. Il apprécie l'action résolue des dignitaires religieux et des militants de l'antiracisme. Avec leur soutien, il a fait voter une loi en novembre 2001 portant sur l'accès au droit et à la justice des victimes de discrimination, quelles qu'elles soient.

Les femmes font trop souvent l'objet de discriminations sévères et multiples. Elles se voient parfois refuser les droits les plus élémentaires. En Afghanistan, où elles avaient eu le droit de vote, où certaines avaient siégé au gouvernement, le régime taliban, contre lequel nous n'avons pas assez fait, était allé jusqu'à les priver de l'accès à l'éducation. Aidons

maintenant l'Afghanistan nouveau où j'étais ce dimanche, à se construire dans le respect des droits de tous.

Beaucoup de femmes restent victimes partout dans le monde de violences domestiques ou sociales qu'il ne faut plus tolérer. Et n'oublions pas les insupportables mutilations sexuelles, ou des pratiques atroces telles que celles des « crimes d'honneur ». Que l'on ne nous parle pas de tradition culturelle à ce sujet ! On a vu aussi se développer un esclavage moderne, expression qu'il est désolant d'avoir à prononcer, avec des réseaux criminels transnationaux de traite et de prostitution, dont sont victimes des centaines de milliers de femmes, souvent originaires de pays pauvres. Il nous faut bâtir des sociétés où, au-delà des textes les interdisant, ces pratiques deviendront impensables.

Les mineurs eux-mêmes ne sont pas à l'abri de ces réseaux, ni des violences sexuelles qui n'épargnent aucun milieu même si la pauvreté y prédispose. La France se réjouit que les deux protocoles à la Convention sur les droits de l'enfant, qu'elle a ratifiés, viennent d'entrer en vigueur. Elle appelle à leur ratification universelle ainsi qu'à celle de la convention sur les droits de l'enfant. Elle compte sur le secrétaire général des Nations unies pour agir à l'égard des parties à des conflits armés qui recrutent ou utilisent encore des enfants.

L'année 2002 restera mémorable dans l'histoire de la lutte contre l'impunité. Le procès de Milosevic vient de commencer devant le TPIY et l'entrée en vigueur du statut de la Cour pénale internationale est proche. La France appelle à la ratification du statut de Rome, et à la coopération de tous avec la Cour. Compétente pour les crimes les plus graves, elle constituera un recours et une référence qui n'empêchera nullement les États de trouver les solutions nationales les plus appropriées aux drames qu'ils ont pu connaître, si nécessaire avec l'appui des Nations unies comme en Sierra Leone ou, je l'espère, au Cambodge. Les victimes d'exactions ont un droit à la reconnaissance de leurs souffrances et un droit à les voir réparées.

Il est un crime pour lequel la quête de la vérité est particulièrement difficile, c'est celui de « disparition forcée ». Le groupe de travail de la CDH sur les disparitions, par un patient travail, tente d'élucider les milliers de cas qui lui ont été soumis, à la demande de familles. Les États doivent désormais manifester leur commune volonté d'élaborer un instrument normatif contraignant sur les disparitions.

Une même démarche doit nous inspirer contre la torture. Le texte de convention qu'est parvenue à proposer M^{me} Odio-Benito représente un bon équilibre. La Commission devrait l'adopter sans tarder.

Enfin, la France défend un moratoire général en vue de l'abolition universelle de la peine de mort.

Le débat sur la mondialisation, comme les réflexions sur la démocratisation, ont remis à l'ordre du jour la promotion des droits économiques, sociaux et culturels, c'est-à-dire le développement. Lui seul peut surmonter la misère et l'exclusion sociale, asseoir les bases d'une démocratie solide.

C'est à ce titre que l'accès à l'éducation doit être facilité, pour tous, filles et garçons, tant l'absence de démocratie est souvent liée à la faiblesse des systèmes éducatifs. S'agissant de la santé, la France et l'Union européenne ont récemment défendu avec succès à Doha le droit à l'accès aux médicaments pour les pays confrontés aux très graves pandémies telles

que sida, tuberculose ou paludisme. Ces avancées doivent être poursuivies afin de parvenir d'ici la fin de cette année à une solution effective pour les pays dépourvus de capacité suffisante de fabrication de médicaments – je pense notamment aux pays africains.

Ces objectifs passent par un effort collectif pour une mondialisation plus équitable, dans laquelle les pays en développement pourront participer plus à la définition des règles internationales. À ce titre, la France propose la mise en place d'un Conseil de sécurité économique et sociale.

Nous devons nous préoccuper d'autres défis, nés des progrès de la science et de la technique. Avec l'Allemagne, la France a proposé lors de la dernière session de l'Assemblée générale, l'élaboration d'un instrument juridique qui interdirait le clonage des êtres humains à des fins de reproduction. Nous souhaitons aussi une plus grande vigilance à l'égard des usages criminels des technologies de l'information, en particulier la pédopornographie ou la propagation de la haine raciale, dans le respect de la protection de la vie privée. Sur tous les plans, nous devons continuer à perfectionner le droit en l'adaptant aux nouveaux défis.

Le travail de la Commission, de sa sous-commission, des comités conventionnels doit avant tout être en prise avec la réalité. Les condamnations de cette Commission resteraient sans effet si elles ne s'accompagnaient de recommandations concrètes, adaptées à chaque situation et susceptibles de générer des changements, en suscitant des dynamiques internes. C'est pour cela que la Commission doit accorder toute la place qui leur est due aux ONG, à leurs informations, à leurs analyses et à leurs propositions. La Commission des droits de l'homme doit rester une enceinte exemplaire en termes d'accès, de participation et de liberté d'expression des ONG. Certes, le forum de Durban a montré combien un processus anarchique pouvait déboucher sur des débordements intolérables.

À Genève, rien de tout cela. J'avais appelé, il y a plus d'un an, à plus de transparence et de responsabilité de la part des ONG et je suis heureux de voir ce débat se développer. La France souhaite que les critères d'accréditation fixés par le Conseil économique et social et notamment ceux de transparence et d'indépendance soient respectés, et qu'à l'inverse des considérations politiques ne viennent pas bloquer l'accréditation d'associations répondant à ces critères. Et la Commission doit continuer à s'intéresser avec la plus grande attention à la situation périlleuse des défenseurs des droits de l'homme.

Améliorer la démocratie est un chantier permanent. Aucun pays n'en est jamais quitte. En France par exemple, le gouvernement a fait adopter, durant la seule année écoulée, plus d'une douzaine de textes législatifs sur l'égalité professionnelle hommes/femmes, sur les discriminations dans la vie quotidienne, sur les personnes handicapées, ou encore sur le droit des malades, les conditions de l'accueil en France des mineurs étrangers isolés. Nous comptons dans cette tâche sur l'aiguillon des ONG et leur regard critique, ainsi que sur une institution nationale indépendante et vigilante, la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

Madame [Mary Robinson], j'ai voulu garder les mots de la fin pour vous, pour vous rendre hommage. C'est une mission quasi impossible qui vous a été confiée. Impossible parce qu'elle est sans fin. Face à la multitude des violations des droits de l'homme dans le monde, vous avez su maintenir le cap, ne pas vous laisser impressionner et parler clair. Vous avez su trouver le ton juste pour encourager des pays réticents à s'engager dans la voie des réformes. Vous avez su dénoncer les violations graves quand il le fallait, librement,

en conscience. Pour cela, vous avez l'admiration de mon pays, qui vous regrettera. Votre exemple devra être suivi.

À Monterrey, à New York, à Doha, à Genève, demain à Johannesburg nous devons mener le même combat : bâtir des sociétés, bâtir un monde dans lequel la violation des droits de l'homme sera devenue impossible parce qu'impensable. Si nous échouons dans la bataille pour le développement et contre la pauvreté, à commencer par l'extrême pauvreté, nous aurons bien du mal à constater des progrès ici, à la Commission des droits de l'homme. Agissons donc sur tous les fronts, pour progresser en même temps sur chacun.

Commission des droits de l'homme des Nations unies, 57^e session : intervention de M. Jacques Chirac, président de la République, le 30 mars 2001, à Genève

Merci, Monsieur le Président, d'avoir si gentiment rappelé que les droits de l'homme, le souci de l'homme et de sa dignité sont, depuis bien longtemps, avec naturellement les accidents de l'histoire, mais depuis longtemps, une passion de la France. Le peuple français fut, c'est vrai, parmi les premiers à déclarer les droits de l'homme universels et sacrés. La nation française s'est toujours voulue aux avant-postes du combat pour la liberté.

Mais nous voici à un moment de notre histoire où aucun État, aucun peuple ne peut prétendre à des combats solitaires. À l'heure de la mondialisation et de la communication immédiate, tout doit être pensé, accompli, rêvé à l'échelle du monde. C'est pourquoi les Nations unies, nées du rejet des guerres et de la barbarie, sont, et ont vocation, à être toujours davantage le fer de lance d'un humanisme renouvelé et moderne.

Porté par cette conviction, je suis heureux de m'exprimer aujourd'hui, pour la première fois, devant la Commission des droits de l'homme et d'en saluer le président, qui est un ami de la France.

Nous avons célébré voici peu le 50^e anniversaire de la Déclaration universelle. Adoptée au lendemain du pire cauchemar de l'Histoire, elle a gardé toute sa vérité, toute son exemplarité, toute sa force. Face à la monstrueuse et mystérieuse violence de l'homme à l'égard de l'homme, à la tentation de toute société d'opprimer autant que de protéger, elle affirme les droits de chacun, universels, indivisibles, inaliénables. Elle constitue la loi morale de l'humanité.

Malgré les horreurs du siècle écoulé, siècle des totalitarismes, nazis, communistes, fondamentalistes; des génocides et des crimes contre l'humanité, de la Shoah; siècle marqué par la coexistence de la misère la plus profonde et d'une prospérité sans précédent et parfois insolente, nous avons vu germer les graines de l'espérance.

Les Nations unies ont adopté des traités qui enracinent les droits de l'homme dans le droit international. En Europe, la chute du mur de Berlin a rendu la liberté à près de 400 millions de femmes et d'hommes. Un nouvel espoir est né en République fédérale de Yougoslavie après l'élection du président Kostunica que je suis heureux de saluer ici. En Amérique latine, des bastions de l'autoritarisme sont tombés. En Afrique, l'apartheid a été vaincu, les processus démocratiques se sont engagés. Et quel exemple nous offre la démocratie indienne depuis l'indépendance !

Espérance réelle mais fragile. Espérance à faire vivre. Elle nous impose vigilance, exigence et volonté.

Mieux protéger les femmes et les hommes. Aller plus loin dans l'élaboration de normes plus justes et dans le respect des droits économiques et sociaux de chacun. Prévenir des formes d'oppression nouvelles. Telles doivent être nos priorités et notre ambition.

Par l'adoption des pactes et la mise au point des conventions, les Nations unies s'affirment chaque jour davantage comme la patrie virtuelle et l'instrument principal de la défense des droits de l'homme. Mais beaucoup reste à faire. Une architecture complexe a été mise en place. Il faut en améliorer le fonctionnement, notamment pour mieux lutter contre le cumul des discriminations dont souffrent les femmes et les populations vulnérables. Nous progresserons ainsi, sans politisation, au service du mandat qui nous rassemble ici : le respect par les États du droit qu'ils se donnent à eux-mêmes.

Notre objectif doit être la ratification universelle des pactes et traités. L'adhésion de la Chine, où vit le cinquième de l'humanité, au Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels constitue une avancée très importante. Le dialogue que l'ONU et l'Europe entretiennent avec elle sur ces sujets n'en est que plus justifié pour l'encourager à ratifier le Pacte sur les droits civils et politiques et à en assurer le respect. Il est urgent aussi qu'entre en vigueur le traité instituant la Cour pénale internationale. Même s'il appartient d'abord aux nations de faire œuvre de justice, de mémoire, de réconciliation, la Cour doit être l'épée de Damoclès qui menace les criminels contre l'humanité. Si elle remplit son rôle, si elle prend toute son ampleur, les actes qui révoltent la conscience universelle ne risqueront plus de rester impunis.

Bien sûr, les textes ne valent que s'ils sont appliqués. À l'issue du sommet de Vienne, nous avons créé, avec conviction et enthousiasme, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, instance dont Madame Robinson assume avec tant d'éclat, d'efficacité et d'élégance la responsabilité. Je veux lui dire combien je lui sais gré de la foi qui l'anime et du courage avec lequel, en tous lieux et en toutes circonstances, elle rappelle à tous et à chacun nos valeurs communes. Je regretterais profondément son départ s'il était confirmé, même si je respecte sa décision. Je déplore, comme elle, les moyens trop limités qui lui sont alloués. À quoi bon, c'est vrai, l'assistance technique, si elle est insuffisante ? À quoi bon comités et représentants spéciaux, s'ils ne peuvent accomplir leur mission ?

La France plaide avec force pour que le budget ordinaire des Nations unies augmente la dotation du Haut-Commissariat. Par l'accord de coopération qu'elle va conclure avec lui, elle consacrera plus de 10 millions de francs supplémentaires à des programmes d'assistance technique parce que l'urgence est grande.

Parce que les idéaux et les principes qui nous animent s'appliquent partout, notre Commission doit se saisir des problèmes qui soulèvent l'émotion légitime de la communauté internationale. Ainsi, quelle aurait été sa crédibilité si elle n'avait pas inscrit l'année dernière à son ordre du jour la question tchétchène ? De même, en raison de la dramatique dégradation de la situation dans les territoires palestiniens occupés, il est de son devoir d'y examiner l'état des droits de l'homme, dans un esprit d'équité et en se fondant sur les seuls faits. Entre États, le dialogue, critique et vigilant, mais sans parti pris ni arrogance, doit être la règle.

La France souhaite d'autant moins s'ériger en donneuse de leçons qu'elle-même peut parfaire son bilan. Les droits fondamentaux y sont pleinement respectés. Mais, malgré ses efforts et ses lois, la situation dans les prisons, l'état de la présomption d'innocence, la persistance de la pauvreté, des réflexes racistes parfois, demeurent des domaines où la France peut et doit progresser. Ouverte à ceux qui ont mission de veiller au respect des traités, elle ne se dérobe pas à l'examen de ses pairs.

Pas de leçons, donc, mais une action déterminée pour élaborer et favoriser l'application d'un droit universel. Et dans les situations les plus graves, lorsque le dialogue échoue, pour que l'on n'hésite pas à recourir à la condamnation. Vous le savez, la France est réservée à l'égard des sanctions. Économiques, elles frappent d'abord les populations civiles, et parmi elles les plus pauvres et les plus faibles. Politiques, elles provoquent un raidissement des dirigeants concernés. Mais quand un pays bafoue massivement les valeurs universelles, la communauté internationale se doit de le condamner et d'exercer, dans le respect de la Charte, des pressions ciblées pour faire évoluer la situation.

Comme Madame Robinson, je fonde de grands espoirs dans les initiatives des organisations régionales ou culturelles. C'est ce qui nous a conduit à proclamer, lors du Conseil de Nice, la Charte européenne des droits fondamentaux, et à créer un mécanisme d'alerte. Dans le même esprit, la France s'emploie au renforcement de la francophonie politique. À Bamako en novembre dernier, les francophones ont réaffirmé leur attachement à la démocratie et aux droits de l'homme, et ils ont établi un dispositif d'alerte et de pressions. Lors du sommet de Beyrouth, les francophones adopteront un programme d'assistance technique dont la France assumera l'essentiel de la charge.

Mais les libertés publiques sont d'abord nées de l'action des combattants de la liberté. Ce sont eux qui les font progresser là où elles sont menacées. Quand le prix Nobel de la paix honore Aung San Su Kyi pour son action courageuse en Birmanie, ou Rigoberta Menchu Tum pour son combat pacifique pour les droits des peuples premiers, il leur exprime notre reconnaissance. Dans la société internationale naissante, les ONG, qui rassemblent les défenseurs des droits de l'homme, sont nos vigies. Elles protègent les victimes du silence. Force d'alerte et de proposition, elles sont le fer de lance de notre combat.

Notre Commission s'honore de leur faire une large place. Nous formons une assemblée d'États, représentant nos peuples et dépositaires de la souveraineté. Mais il convient de faciliter encore l'exercice de leur fonction tribunitienne. En outre, face à l'explosion de leur nombre, le secrétaire général, les ONG et les États devraient ensemble étudier des critères d'accréditation qui garantissent mieux l'efficacité, l'authenticité et la transparence. Et pour permettre aux associations du sud de faire entendre leur voix, des aides généreuses sont nécessaires.

Nous avons besoin aussi, dans notre monde où les entreprises s'internationalisent toujours plus, que soient mieux établies leurs responsabilités. Le secrétaire général a proposé ce « *pacte mondial* » novateur par lequel elles s'engagent à respecter les droits fondamentaux. La France appuie cette initiative et encourage ses propres entreprises à y adhérer. Elle lui apportera son soutien financier. De même, je me félicite des progrès de l'actionnariat éthique. Mais qui en établira les critères ? Une concertation avec l'ONU est nécessaire pour assurer leur conformité à la norme internationale.

Quels progrès accomplir, dès cette année, dans l'élaboration de normes plus justes et le respect des droits économiques et sociaux ?

Tous les observateurs confirment la persistance et l'étendue de la torture comme pratique légale ou de fait. Au-delà des souffrances infligées, rien n'est plus révoltant que cette volonté de dégrader et d'humilier l'homme ! Voilà pourquoi nous devons compléter la Convention contre la torture par un protocole international de visite.

Autre motif de révolte : la pratique trop courante des disparitions forcées. À l'assassinat s'ajoute l'atrocité d'un deuil impossible. Je souhaite que la Commission se mobilise contre ce crime odieux et que les gouvernements des pays concernés qui, comme celui de Colombie, ont décidé de le combattre effectivement, l'appuient dans cet effort.

Sur la peine de mort aussi, nous devons progresser. Plus de 100 pays l'ont abolie, rejoints chaque année par trois ou quatre nouveaux États, à mesure que s'enracine la conviction qu'en aucun cas la mort ne peut constituer un acte de justice. En outre nulle justice n'est infaillible et chaque exécution peut tuer un innocent. Et que dire des exécutions de mineurs ou de personnes souffrant de déficience mentale ? J'en appelle à l'abolition universelle de la peine de mort, dont la première étape serait un moratoire général.

Dresser aujourd'hui le tableau de nos priorités c'est aussi reconnaître l'immense défi de la misère, déni de fait à l'indivisibilité des droits. L'éradication de la pauvreté est une priorité. Quelle liberté reste-t-il à celles et ceux qui meurent, faute de soins, ou qui meurent de faim ? Jamais le monde n'a été aussi riche et pourtant plus de 2 milliards d'entre nous vivent avec moins de 2 euros par jour, comme le rappelait justement tout à l'heure le président suisse. Même si elles ne guérissent pas, les trithérapies existent et pourtant, de part le monde, des centaines de milliers de personnes continuent à mourir du sida, sans pouvoir en bénéficier.

Nous devons réaffirmer avec force le droit au développement, le droit à la santé. À Bruxelles, en mai prochain, j'appuierai l'action internationale en faveur des pays les moins avancés. À Dakar, en novembre, avec l'ONU et à l'initiative du Sénégal et de la France, l'industrie, les ONG et les États devront s'entendre sur des mécanismes de prix et des projets par pays, ouvrant l'accès des malades aux soins contre le sida.

Dans quelques mois, l'Afrique du sud accueillera la conférence mondiale contre le racisme. Je salue la force symbolique de ce rassemblement à Durban dont nous parlions tout à l'heure avec M^{me} la Haut Commissaire. Nul doute que sera rappelé le devoir de mémoire lié aux horreurs de la traite et aux souffrances inouïes endurées par des générations arrachées à leur terre et réduites en esclavage.

Mais s'il convient d'éclairer le passé, nous avons d'abord la responsabilité du présent et de l'avenir, dans un esprit de solidarité. Comme le soulignait sagement le président du Sénégal, la conférence fera œuvre utile en s'attaquant aux problèmes d'aujourd'hui. Qu'il résulte des lois ou d'usages, le racisme se manifeste sur tous les continents. C'est la xénophobie et l'affrontement ethnique dont souffrent, parmi d'autres, l'Indonésie, la région des Grands Lacs africains ou la Sierra Leone, et qui a meurtri l'Europe des Balkans. C'est l'obscurantisme, qui mène à la persécution des minorités et au refus de l'égalité : la tragédie afghane nous en montre les ravages et les femmes, privées de droits, y sont honteusement asservies. Ceci n'est pas acceptable.

À l'heure où tant de femmes sont encore opprimées, premières victimes de l'esprit de discrimination, du fanatisme ou de la pauvreté, comment mieux progresser que par l'éducation ? À New York, au Sommet de l'enfant, je proposerai que nous insistions sur l'accès universel des filles à l'éducation, premier vecteur de développement et d'égalité.

Enfin, il nous faut progresser dans la rédaction de la Déclaration des droits des populations ou peuples autochtones. Victimes de l'Histoire, ils sont dépositaires d'une part inestimable du patrimoine commun de l'humanité. Ces peuples et leurs savoirs sont menacés.

Sachons reconnaître ce que nous leur devons et ce qu'ils peuvent nous apporter. Ce qui est en jeu, c'est la définition et la mise en œuvre d'une éthique planétaire capable de fonder l'avenir de l'homme en gardant en mémoire son origine et ses liens avec la nature.

La Commission des droits de l'homme ne remplirait pas sa mission si elle ne portait pas son regard sur l'avenir. La mondialisation est source de grands progrès, mais lourde de menaces nouvelles. Il s'agit de faire respecter les droits de l'homme sur les nouveaux supports de son activité.

Je suis conscient de l'extraordinaire potentiel de l'internet. Il rompt le silence et l'isolement des êtres et des communautés opprimés ; mieux informés de leurs droits, ils font aussi plus facilement connaître les violations dont ils sont victimes. Le projet français d'Encyclopédie des droits de l'homme sur internet confortera cette dynamique.

Mais en même temps, l'internet donne la possibilité d'entrer par effraction dans l'intimité de chacun, à son insu, et fournit les nouvelles armes du crime, qu'il s'agisse du terrorisme, des trafics de stupéfiants ou d'être humains, de la pédophilie ou de l'incitation à la haine raciale. Les mesures de protection et de contrôle seront efficaces à condition d'être universelles. Il faut y travailler. Je propose en outre que nous affirmions ici les droits et libertés que tout État doit absolument garantir sur les nouveaux réseaux de communication pour qu'y soient respectés la liberté d'expression, la liberté d'association, la liberté de la presse et le droit à la protection de la vie privée.

La révolution des sciences du vivant est également porteuse d'immenses espoirs pour la santé et la qualité de la vie. Mais quand, bafouant le caractère sacré de la personne humaine, par esprit mercantile ou par dévoiement de la passion scientifique, certains expérimentent ou prônent ouvertement le clonage humain, comment affirmer une bioéthique universelle, comment protéger l'intégrité de la personne humaine ?

Par la déclaration sur le génome humain et la création d'une Commission indépendante d'éthique, l'UNESCO a montré la voie. Tirant parti de ce modèle, le secrétaire général pourrait devenir le pivot de la réflexion des organisations internationales sur ces enjeux en s'entourant lui aussi des avis d'experts indépendants. Ils pourraient recevoir comme première mission de réfléchir à la forme et au contenu d'un texte universel consacré à la bioéthique.

Enfin, à l'heure du réchauffement climatique, de l'inquiétante et inacceptable remise en cause du protocole de Kyoto, des atteintes irrémédiables portées à la biodiversité, au moment où l'on voit s'étendre les déserts et poindre une crise majeure de l'eau douce, comment affirmer le droit à un environnement protégé et préservé, c'est-à-dire le droit des générations futures ? C'est dans cet esprit que j'appelle solennellement tous les États, et d'abord les pays industrialisés, à mettre en œuvre intégralement et sans retard le protocole de Kyoto sur le changement climatique.

À quelques mois du 10^e anniversaire du sommet de Rio, qui affirma les principes du développement durable, la Commission des droits de l'homme apporterait sa pierre à l'édifice en réfléchissant aux éléments d'un tel droit à l'environnement, crucial pour les pays en développement d'abord, puisqu'ils sont les plus vulnérables aux altérations du milieu naturel.

Monsieur le Président,

Nous nous flattons de vivre dans un monde sans frontières. Nous sommes fiers d'avoir vaincu quelques-unes des pires fatalités qui, depuis l'origine, pèsent sur le développement

humain. Dès lors, l'humanisme du XXI^e siècle se doit d'être l'affirmation d'une éthique universelle, fondée sur le caractère sacré de la personne humaine et l'exigence de solidarité. Représentant votre pays, il appartient à chacune et chacun d'entre vous de défendre ses valeurs et son identité. Mais exprimant une conscience universelle, instrument du droit international, il revient à la Commission d'incarner l'intérêt général. De ce dialogue entre l'universel et le particulier peut naître le progrès. Aussi longtemps qu'il restera des atteintes aux droits de l'homme, demeurera un conflit entre l'ingérence et la souveraineté, la tentation de l'absolu et le compromis avec les réalités. Loin de nous réduire à l'impuissance, cette tension sera notre aiguillon dans la construction d'un ordre international plus juste et plus humain.

Monsieur le Président,

Je vous remercie.

Commission des droits de l'homme des Nations unies, 56^e session : intervention de M. Charles Josselin, ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie, 23 mars 2000, à Genève

Monsieur le Président,

Je tiens, tout d'abord, à vous féliciter pour votre élection à la présidence de la Commission des droits de l'homme. Je suis certain, que, sous votre éminente présidence, les travaux de cette 56^e session de la CDH seront conduits avec compétence, diligence et efficacité, comme ils l'ont été, l'an dernier, sous la présidence de M^{me} Anderson, dont je salue ici l'action.

Je voudrais également m'associer au discours prononcé mardi dernier par la présidence de l'Union européenne devant cette assemblée.

Monsieur le Président,

Un siècle s'achève. Un siècle de fer, où l'on a vu les hommes s'entre-déchirer dans des guerres meurtrières. Un siècle où la notion même d'humanité a été remise en cause et bafouée à maintes reprises.

Un siècle s'ouvre. En cette année 2000, mon vœu le plus cher est que cette session soit l'occasion de réaffirmer, avec clarté, un idéal collectif porteur d'aspirations démocratiques, de paix et d'humanisme. Il faut nous donner les moyens de faire que ce vœu, ambitieux, ne reste pas un vœu pieux.

Monsieur le Président,

Ce siècle s'est clos sur des images dures. Il s'est aussi ouvert sur une actualité très sombre.

Partout dans le monde, à nouveau, des massacres d'innocents et des déplacements forcés de populations; des villes et villages vidés de leurs habitants, des maisons incendiées, bombardées, rasées; à nouveau de longues cohortes humaines poussées sur les chemins; des populations entassées dans des camps où la violence continue souvent de s'exprimer.

Qu'avons-nous entendu à l'aube de ce nouveau millénaire? Des accents qu'on croyait oubliés, des programmes et des idéologies qui se ressource dans la haine de l'autre. La violence, la haine ordinaire, le racisme et l'intolérance sont, hélas, de toutes les latitudes. Notre vigilance a pu et sera peut-être encore trompée, mais notre détermination à les combattre ne doit pas faiblir.

La conférence mondiale sur le racisme, qui se tiendra en Afrique du Sud en 2001, sera pour la communauté internationale l'occasion de le rappeler. La France, pour sa part, accueillera à Strasbourg, en octobre prochain, la conférence européenne sur le racisme, exercice préparatoire à la conférence mondiale. En France même, comme l'a rappelé tout récemment le Premier ministre, le gouvernement entend faire de la lutte contre les discriminations raciales un de ses chantiers majeurs.

Monsieur le Président,

Où, mieux qu'à Genève, devant cette Commission des droits de l'homme, débattre de ces questions, dénoncer certaines pratiques et s'interroger sur les instruments dont nous

disposons pour construire une société internationale où la cause des droits de l'homme sera non seulement proclamée, mais défendue, concrètement, sans relâche et quotidiennement ?

Je voulais saluer, à cet égard, le travail fondamental préparé et conduit ici, pour élaborer, patiemment, sans découragement malgré les lenteurs et les pesanteurs qui freinent les bonnes volontés, des instruments juridiques protecteurs de ces droits et libertés capables de faire rempart, par le droit, à l'arbitraire. Ce travail de codification juridique interétatique est important. Mais il ne saurait être suffisant.

Je veux saluer les efforts déployés par les ONG pour faire progresser la cause des droits de l'homme. Malgré les entraves et les méfiances auxquelles elles se heurtent trop souvent, elles sont le meilleur messenger des préoccupations et des indignations de la société civile. Elles jouent, à ce titre, un rôle très important d'alerte, auquel je suis tout particulièrement attentif. Nous devons les écouter !

N'oublions pas non plus la contribution essentielle de ceux que l'on appelle les « *défenseurs des droits de l'homme* », ces femmes et ces hommes qui, sur le terrain, dans l'anonymat, dangereusement, font vivre cet idéal de dignité de l'homme et se battent contre l'inacceptable : sans l'esprit qu'ils insufflent à ce combat et sans leur détermination, nos résolutions demeurerait lettre morte. Je rends hommage à leur dévouement, à leur courage et à leur persévérance.

Il nous revient, il revient à cette Commission, de les aider et d'assurer, par la création d'un mécanisme approprié, la mise en œuvre des principes contenus dans la Déclaration sur les Défenseurs, adoptée solennellement lors du 50^e anniversaire de la Déclaration universelle.

Monsieur le Président,

Quel constat pouvons-nous faire aujourd'hui de la situation des droits de l'homme dans le monde ? Leur cause a-t-elle progressé, a-t-elle, au contraire, reculé au cours de l'année écoulée ?

Le monde est en profonde mutation. La défense du particulier et la multiplication des revendications identitaires accompagnent et s'efforcent de contrer l'irrésistible globalisation en cours et la tendance néfaste à l'uniformisation des modèles économiques ou des comportements. Les heurts et les frictions sont inévitables.

Dans ce contexte, il est vain d'opposer – comme on l'entend trop souvent – l'universel au particulier, les civilisations aux civilisations, les religions aux religions, il s'agit de trouver des points de rencontre. Le meilleur d'entre eux est notre humanité commune. C'est par elle que nous pouvons, que nous devons accéder à l'universel.

Or, nous devons, certes, reconnaître les contraintes particulières liées à l'Histoire, aux mœurs, aux cultures, aux différences dans l'organisation politique ou sociale. Cela ne doit pas empêcher qu'une même référence, un corpus commun tel qu'il a été formalisé dans les grandes conventions internationales, nous lie en matière de droits de l'homme. C'est pourquoi la France estime que la ratification universelle des grands instruments de protection des droits de l'homme, et surtout leur mise en œuvre effective, doivent figurer parmi nos objectifs fondamentaux.

À cet égard, la signature par la Chine des deux pactes de 1966 sur les droits civils et politiques, et sur les droits économiques, sociaux et culturels, est un geste positif. La France demeure attachée à la poursuite du dialogue entamé avec la Chine en matière de droits de

l'homme. Nous constatons toutefois, comme l'a rappelé la présidence de l'Union européenne, à propos notamment de l'application de la peine capitale, de la répression des dissidents, des restrictions à la liberté d'association, d'expression ou de religion, que les premiers acquis de ce dialogue tardent à se traduire dans les faits. Nous appelons donc le gouvernement chinois à honorer ses engagements à ratifier rapidement les deux pactes de 1966 et à faire progresser par des gestes tangibles la situation des droits de l'homme en Chine.

Monsieur le Président,

D'autres situations continuent de nous préoccuper. La France, notamment l'opinion publique française, a été profondément choquée par les témoignages sur les exactions qui ont pu être commises en Tchétchénie. Elle attend de la Russie qu'une enquête indépendante et transparente, chargée de faire toute la lumière sur les allégations de violations des droits de l'homme, puisse être menée, sur la base de consultations régulières avec le Conseil de l'Europe et l'OSCE.

Nous avons appelé, à plusieurs reprises, à un cessez-le-feu immédiat et à un accès sans entraves des organisations humanitaires à la province tchétchène. Nous renouvelons cet appel. Enfin, la France a pris bonne note de l'invitation adressée par les autorités russes au Haut-Commissaire aux droits de l'homme à s'y rendre début avril. Nous attendons le rapport promis de M^{me} Robinson devant la CDH.

Ne nous méprenons pas sur le sens de notre discours : c'est bien parce que nous souhaitons pour la Russie un avenir démocratique et pacifié, que nous avons estimé vaine la recherche d'une solution militaire en Tchétchénie. Seule la mise en place d'un cadre politique adapté pourra déboucher sur un règlement durable de ce problème.

Monsieur le Président,

Relevons, *a contrario*, les progrès réalisés, parfois d'ailleurs là où l'on s'y attendait le moins. Des évolutions positives ont été enregistrées dans de nombreux pays où des processus électoraux libres et démocratiques ont permis de conforter l'État de droit.

Au risque d'en oublier, je voudrais citer :

- la Croatie et le Sénégal, qui viennent de connaître l'alternance politique, manifestation tangible du fonctionnement démocratique des institutions ;
- l'Indonésie où, après les dramatiques événements de l'année passée, le nouveau président et son gouvernement ont su de manière maîtrisée, et en coopération avec la communauté internationale, rétablir les conditions politiques d'une transition démocratique et pacifique, notamment à Timor-Est. Certes, beaucoup de chemin reste à faire pour assurer un retour sûr des populations réfugiées au Timor-Ouest. Les responsables de violations de droits de l'homme devront aussi rendre compte de leurs actes : nous comprenons le désir des autorités indonésiennes de privilégier les voies de justice nationales. Nous les encourageons aujourd'hui à aller de l'avant et à conduire à son terme la lutte engagée contre l'impunité.
- l'Iran, où les élections ont permis un renouvellement du Parlement et ouvert des perspectives démocratiques encourageantes ;
- sur le continent africain, malgré des évolutions contrastées et les difficultés liées aux processus de transition économique, de nombreux États sont désormais fermement engagés sur la voie de la consolidation démocratique. La France se félicite ainsi de la tenue prochaine, à Cotonou, de la « *conférence des démocraties nouvelles et restaurées* ».

Monsieur le Président,

Le Parlement français a approuvé, hier, le projet de loi de ratification de la Convention portant statut de la Cour pénale internationale. La Cour représente une étape importante dans la lutte contre l'impunité, l'espoir d'une meilleure défense des droits de l'homme, une vraie victoire pour les victimes. Et vous savez combien la France est attachée à ce qu'un véritable droit des victimes soit bien assuré dans le cadre du statut. Pour toutes ces raisons, nous appelons à une adhésion la plus universelle possible au statut de cette Cour.

Je voudrais aussi rappeler que le Gouvernement français, poursuivant la modernisation de l'édifice juridique français en matière de protection des droits de l'homme, a voté récemment une loi sur la parité hommes-femmes en matière électorale. Cette nouvelle loi a pour but de favoriser une représentation plus équitable des femmes dans la vie publique et leur plus grande participation aux fonctions électives. Il est parfois nécessaire de corriger, par la loi, le poids des habitudes et des préjugés. Ce mouvement vers la parité est porteur de modernité et – quoi qu'en disent certains – d'universalité.

La France a également été une des premières à signer, le 10 décembre dernier, le protocole additionnel à la Convention « *sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* ». Cette convention instaure – et c'est une avancée importante – un mécanisme de recours individuel. La France participera aussi activement à la réunion de suivi de la conférence de Pékin sur les femmes, qui se tiendra à New York en juin prochain.

Nous avons, par ailleurs, célébré l'an dernier le dixième anniversaire de la signature de la Convention sur les droits de l'enfant, qui a atteint quasiment à l'universalité, puisque deux États seulement aujourd'hui n'ont pas ratifié cette Convention. L'élaboration de deux protocoles additionnels, l'un concernant la participation des enfants aux conflits armés, imposant notamment une limite d'âge, et l'autre sur la vente d'enfants et leur exploitation sexuelle, vient de s'achever à Genève. Nous souhaitons que le plus grand nombre d'États ratifient ces deux protocoles, dès que possible, sans condition ni réserve. Ils doivent être vus comme des instruments d'application ponctuels de cette Convention majeure.

Monsieur le Président,

Nous savons la grande sensibilité du thème de la peine de mort et la façon très différente dont on peut aborder la question du châtement et du pardon. Nous considérons cependant que la peine capitale ne saurait être une sanction pénale parmi d'autres, car elle contredit, dans son essence même, tous les efforts que nous conduisons pour modérer certaines pratiques sociales. Ce châtement nous paraît d'autant plus choquant lorsqu'il s'applique aux personnes mineures, aux pauvres ou aux minorités qui n'ont pas toujours les moyens matériels d'assurer convenablement leur défense. Que dire, en outre, – les erreurs judiciaires étant toujours possibles –, lorsqu'il est administré à des innocents ? Pour toutes ces raisons, nous plaidons pour son abolition ou, faute de mieux et à titre transitoire, pour une généralisation des moratoires.

Monsieur le Président,

Je voudrais terminer par une question qui, en tant que ministre du Développement, me tient particulièrement à cœur. La France présentera, cette année encore, vous le savez, trois résolutions, sur la détention arbitraire, les disparitions forcées et l'extrême pauvreté.

L'extrême pauvreté représente un des défis majeurs auxquels nous devons faire face tous ensemble. L'extrême pauvreté, c'est la privation des droits les plus élémentaires, du

droit à la subsistance, du droit à la santé, à l'éducation. C'est une atteinte directe à la dignité de la personne humaine, et partant, à la jouissance effective des libertés et droits fondamentaux.

L'intégration en cours de l'économie mondiale, fondée sur l'économie de marché et le libre-échange, malgré ses bénéfices indéniables en termes de croissance, d'amélioration des niveaux de productions et de diffusion des biens et services, s'accompagne malheureusement d'inégalités croissantes et de déséquilibres sociaux porteurs de violence et sources possibles de conflits.

C'est pourquoi la France s'attache à promouvoir des principes de solidarité et d'équité, et à faire adopter des mécanismes d'aide au développement qui tiennent compte des effets sociaux parfois pervers de la mondialisation, et qui tentent d'y remédier. Nous plaignons également pour un traitement plus juste du problème de la dette, notamment pour les pays les plus démunis. D'une manière générale, nous devons essayer d'atténuer la brutalité des processus de transition économique et leur impact douloureux sur les populations les plus vulnérables.

Ce message, j'ai eu l'occasion de le faire valoir à plusieurs reprises dans un passé récent, que ce soit lors de la négociation du nouvel accord qui lie désormais l'UE et les pays ACP, ou à l'occasion de la X^e CNUCED à Bangkok. Je continuerai de le porter dans toutes les instances où l'on traite de développement, au sein de l'Union européenne ou dans d'autres enceintes internationales, en particulier dans les institutions de Bretton Woods. Nous attendons des pays concernés qu'ils accompagnent les initiatives de la communauté internationale en ce sens par des efforts internes en vue de la construction d'un État de droit fort, respectueux des droits de l'homme et des principes de bonne gouvernance.

Développement, démocratie, État de droit et respect des droits de l'homme vont de pair : je ne crois pas à l'avènement d'un monde plus juste et plus pacifique si nous privilégions un de ces domaines au détriment des autres. Si les droits civils et politiques sont essentiels à nos yeux, les droits économiques, sociaux et culturels le sont tout autant.

Monsieur le Président,

Je terminerai en citant les propos d'un philosophe français, Emmanuel Levinas, qui a écrit : « *Une politique doit toujours pouvoir être contrôlée à partir d'une éthique.* » La Commission des droits de l'homme se situe dans le champ du politique. Elle est le lieu, par la voie du dialogue, d'une meilleure articulation et d'une meilleure compréhension réciproque entre les États et leurs sociétés. Sa mission, notre exaltante mission commune, est de permettre à chaque homme de faire valoir ses droits fondamentaux et finalement d'accroître sa liberté.

Je vous remercie.

Commission des droits de l'homme des Nations unies, 55^e session : intervention de M. Charles Josselin, ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie, 26 mars 1999, à Genève

Madame la Présidente,

Je tiens tout d'abord à saluer votre élection à la présidence de la Commission des droits de l'homme. Je veux également rendre hommage à l'action constante de la Haut-Commissaire, M^{me} Mary Robinson, en faveur de la promotion et de la protection des droits de l'homme.

Madame la Présidente,

1998, année du 50^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, aura été riche en événements, célébrations, qui ont permis de mesurer le chemin parcouru depuis le 10 décembre 1948. L'adoption de la Déclaration au palais de Chaillot n'avait fait l'objet alors que de quelques lignes dans la presse. Il est vrai que l'absence de recul empêchait les observateurs de comprendre l'importance de l'événement. Depuis, un travail considérable a été accompli : en 50 ans, plus de 100 instruments ont développé, complété, enrichi les 30 articles de Chaillot, sans compter les textes régionaux.

La France a souhaité marquer plus durablement cet événement en lançant, en concertation avec le Haut-commissariat aux droits de l'homme, le projet d'un site internet baptisé « *Voltaire* ». À Genève, on saura apprécier ce parrainage. Il s'agit d'une encyclopédie des droits de l'homme, qui regroupera la documentation relative aux textes applicables aux droits de l'homme, ainsi qu'aux grandes décisions rendues en ce domaine par les principales cours nationales et internationales.

Le 50^e anniversaire aura été l'occasion pour tous les défenseurs de la Déclaration universelle des droits de l'homme de réaffirmer des valeurs communes, imprescriptibles, inaliénables. La communauté internationale a également souligné la profonde unité de la famille humaine, dont la Déclaration universelle est le ferment démocratique.

Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs,

Ce fut une belle célébration ; gardons-nous désormais de la routine. Il faut sans relâche assurer la notoriété, protéger l'universalité, garantir l'indivisibilité, mais surtout promouvoir l'efficacité de ce texte fondateur. Car la réalité n'incite pas toujours à l'optimisme du discours. Trop souvent, malgré les consensus de façade exprimés dans les enceintes internationales, un voile pudique est jeté sur les nombreuses violations des droits de l'homme qui persistent dans le monde, qu'il s'agisse de discriminations, de violences ou de servitudes.

Madame la Présidente,

1998 a fait naître des espérances dont il faudra favoriser l'épanouissement. La révolte des consciences face à l'impunité dont bénéficiaient nombre de crimes contre l'humanité a eu des répercussions concrètes. Les tribunaux internationaux créés ces dernières années, l'un pour châtier les auteurs du génocide commis au Rwanda, l'autre la purification ethnique en ex-Yougoslavie, ont fait œuvre pionnière. La toute récente décision des *Lords* de Londres dans l'affaire Pinochet constitue une nouvelle étape dans la lutte contre l'impunité.

À Rome, en juillet dernier, avec le soutien de la société civile, le principe d'une Cour pénale internationale a été arrêté, elle pourra répondre, pour l'avenir, à ce souci de justice et prévenir la répétition de forfaits que la Charte des Nations unies entendait bannir à jamais et qui voit ainsi sa portée juridique consacrée. Elle sera aussi un moyen de promouvoir la paix et la sécurité internationales. La France a signé dès juillet dernier son statut, désormais approuvé par près de 80 États. Un projet de loi constitutionnelle a été adopté en Conseil des ministres et sera soumis au Parlement le 6 avril, en prévision d'une ratification avant fin 1999. Je voudrais aussi saisir cette occasion pour rappeler, en cette année du 50^e anniversaire des conventions de Genève, notre attachement à la protection des victimes des conflits armés. À cet égard, je vous confirme que la France est prête à engager, dans les semaines à venir, la procédure de ratification du protocole n°1 aux conventions de Genève, que nous espérons achever dans les prochains mois. D'une manière générale, la situation des droits de l'homme reste contrastée. En Afrique, des conflits atroces et tragiques persistent mais la démocratie continue de s'implanter. Les récentes élections au Nigeria en sont une illustration. En Amérique latine, malgré quelques situations encore préoccupantes, l'ancrage des règles de l'État de droit se renforce. En Asie, au milieu de la tourmente économique, des signaux positifs nous parviennent. Même si les engagements souscrits doivent encore effectivement être mis en œuvre. Le dialogue entamé par l'Union européenne avec la Chine en octobre 1997, a indéniablement porté des fruits : signature des deux pactes, coopération accrue avec les mécanismes des droits de l'homme et en particulier avec le Haut-Commissariat. Nous continuons à y être attachés. Sur le terrain toutefois, ainsi que l'a indiqué avant moi M. Fischer au nom de la présidence de l'Union européenne, et je souscris entièrement à l'ensemble de son discours, ces acquis tardent à se traduire sous forme d'améliorations tangibles.

S'agissant du Kosovo, faire le choix de la force pour défendre le droit est une décision douloureuse. La France participe à l'intervention de l'OTAN, parce que la stabilité en Europe ne peut se fonder aujourd'hui que sur des pratiques démocratiques, tant dans le règlement des relations entre les majorités et les minorités nationales que dans les relations entre États souverains. C'est précisément parce que nous avons un projet démocratique pour l'Europe que nous sommes fondés à agir pour tenter de mettre fin à des politiques de répression intolérables niant les droits de l'homme. Ce n'est pas un peuple qui est visé, mais un appareil militaire et répressif ; ce n'est pas une nation qui est mise au ban, mais un régime récusant avec obstination les règles de la communauté internationale. La cause des droits de l'homme ne progresserait pas sans l'engagement personnel, l'audace et l'énergie inlassable de ses défenseurs. À cet égard, nous devons rendre hommage à ces milliers d'hommes et de femmes qui agissent au sein de la société civile, parfois au péril ou au prix de leur vie, pour que les idéaux évoqués par les représentants des États ne restent pas des paroles sans suite. Par une déclaration adoptée à l'occasion de l'anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'Assemblée générale des Nations unies a salué l'œuvre inestimable accomplie par ces gardiens vigilants de notre loi morale universelle. Réjouissons-nous de cette prise de conscience de leur rôle.

Madame la Présidente,

L'année écoulée a également vu se développer des inquiétudes liées aux situations économiques et financières. En Asie, en Russie, au Brésil, les patients efforts de millions d'hommes et de femmes se sont évanouis dans une conflagration économique et financière majeure,

au moment où ils croyaient percevoir les dividendes de la prospérité. Mais la même déflation menace d'aggraver encore l'extrême pauvreté qui affecte les pays les moins avancés. La communauté des nations doit se mobiliser pour trouver des remèdes à ces crises, qui ne peuvent que rendre plus difficile le respect des droits économiques et sociaux, composante aussi essentielle des droits de l'homme que les droits civils et politiques. Les pays développés ont pour responsabilité de montrer que la solidarité nord-sud ne reste pas lettre morte. C'est le sens des propositions faites par les plus hautes autorités de la France dans la perspective du prochain sommet du G8, en juin, à Cologne, en particulier l'annulation du service de la dette des pays pauvres les plus endettés. La France a d'ailleurs proposé d'autres mesures destinées à renforcer le système financier international. Dans quelques jours, à Washington, nous les défendrons à nouveau lors des régions du FMI et de la Banque mondiale.

La France souhaite, avec ses partenaires de l'Union européenne, que la question du rôle des Nations unies dans le processus de mondialisation soit approfondie à l'occasion de l'Assemblée générale du millénaire. Le temps n'est plus où l'on croyait pouvoir opposer « *libertés formelles* » et « *libertés réelles* ». Droits de l'homme, développement, démocratie, nous les pensons d'un seul mouvement.

Madame la Présidente,

Notre Commission, au cours de cette session, évoquera certains des défis auxquels la communauté humaine est d'ores et déjà confrontée.

La Convention sur les droits de l'enfant aura bientôt dix ans. Pourtant, les atteintes aux droits des enfants dans le monde demeurent à un niveau intolérable. La recrudescence des conflits mettant aux prises des États et des groupes armés favorise le recrutement de jeunes enfants, engagés sur les théâtres d'opérations. À cet égard, la ratification universelle de la Convention sur les droits de l'enfant de 1989 constitue une exigence minimale. La France soutient en outre activement l'adoption de deux protocoles additionnels à la convention, actuellement en discussion dans cette enceinte : l'un concerne les enfants impliqués dans les conflits armés, et l'autre, la vente des enfants, la prostitution et la pornographie enfantines. L'irruption de formes modernes de criminalités, s'appuyant sur la technologie de l'internet ou sur le développement des transports internationaux, est également un défi qu'il nous faudra relever. Pour mieux protéger les enfants, la définition de moyens juridiques appropriés devra d'ailleurs être relayée par l'intensification de la coopération administrative et judiciaire entre nos États. Autre défi du XXI^e siècle, la défense d'une éthique de l'usage des biotechnologies. S'il convient de ne pas percevoir la science, par principe, comme une menace, la réflexion sur le cadre de son développement doit être conduite. La maîtrise sans cesse accrue de la technique des manipulations génétiques, le développement du clonage, les progrès constants de la recherche et de l'expérimentation à des fins souvent bienfaitrices mais parfois inquiétantes, incitent à mener ensemble cet examen. Il s'agira de définir les moyens de mettre le savoir au service exclusif de l'humanité et de prévenir les dérives inacceptables, qui peuvent affecter les droits de l'homme et l'identité humaine. Le renforcement de la coordination entre les instances morales actives dans ce domaine y contribuera. Par nos travaux, nous pouvons, nous devons encourager ces évolutions, dont la Déclaration universelle de l'UNESCO approuvée par l'Assemblée générale en décembre dernier, fournit le cadre.

Madame la Présidente,

Mon intervention ne serait pas complète si je n'évoquais pas les réalisations les plus récentes de mon pays pour renforcer la reconnaissance et le respect des droits de l'homme.

Il y a 150 ans, en France, la République enfin restaurée abolissait définitivement l'esclavage. Aujourd'hui, une proposition de loi, présentée par M^{me} Taubira Delanon, députée de Guyane, en discussion au Parlement, proclame que la traite négrière, pratiquée pendant des siècles dans l'Atlantique et l'océan Indien, a été un crime contre l'humanité. Cette initiative favorisera le dépassement d'un passé douloureux, au cours duquel l'histoire de trois continents a été modelée. L'éducation des générations futures doit être un pilier de notre action comme l'a justement fait remarquer M^{me} Mary Robinson dans son discours d'ouverture de cette session, l'intolérance et les discriminations sont trop souvent à l'origine des conflits contemporains. Les autorités françaises continuent d'intervenir partout où l'égalité est menacée. La reconnaissance formelle des droits de l'homme et de la femme doit aller de pair avec les moyens d'assurer la mise en œuvre effective de ces droits. C'est dans cet esprit que le gouvernement auquel j'appartiens a entrepris une réforme de la Constitution, de façon à pouvoir plus aisément inscrire dans les faits le principe de la parité hommes-femmes. En la matière, le rôle du législateur sera d'accélérer, par des moyens volontaristes, la transformation des mentalités afin de mettre un terme, dans les meilleurs délais, à toute forme de discriminations ou de préjugés à l'encontre des femmes. Mais nous savons tous que les droits de l'homme ne peuvent s'épanouir là où continuent de sévir la pauvreté et la misère. Pour faire face à ces fléaux qui frappent aussi les pays riches, le gouvernement français a fait adopter, en juillet 1998, une loi sur la lutte contre l'exclusion. Cette loi prévoit un certain nombre de mesures concrètes qui visent à réduire le risque pour les populations les plus exposées de se trouver en situation désespérée.

Madame la Présidente,

La France œuvrera, dans cette enceinte, avec tous ses partenaires, pour faire progresser la cause des droits de l'homme. Les quatre projets de résolutions qu'elle soumettra à cette Assemblée, concernant la détention arbitraire, les disparitions forcées, la bioéthique et l'extrême pauvreté, s'inscrivent dans la perspective que je viens d'évoquer. Je souhaite que ces textes bénéficient d'un large soutien, compte tenu de l'importance que nous accordons tous à ces sujets.

La France s'associera également aux réflexions en cours sur la réforme des mécanismes de la Commission, en vue de renforcer la protection des droits de l'homme.

Il nous revient tous ensemble de donner vie, par notre action au sein de nos États comme par nos travaux dans cette Commission, à l'idéal de la fraternité humaine.

Je vous remercie.

Commission nationale des droits de l'homme des Nations unies, 54^e session : intervention de M. Lionel Jospin, Premier ministre, 17 mars 1998, à Genève

Monsieur le Président,

En cette année où nous célébrons le 50^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, votre présence à la tribune est un symbole. Elle incarne la victoire des femmes et des hommes de l'Afrique du Sud, mais aussi de toutes celles et de tous ceux qui se sont battus à vos côtés pour la disparition de cette insulte à la conscience humaine que l'on appelait l'apartheid. Sa disparition a marqué la victoire de la morale, de la justice, la victoire des droits de l'homme sur l'arbitraire, la fatalité et la force.

À travers vous, je tiens à saluer et à honorer tous ceux qui se battent pour que triomphe la cause des droits de l'homme, qui nous rassemble aujourd'hui.

Monsieur le Président,

L'exemple donné par votre pays nous rappelle une vérité d'importance. Rien n'est jamais inéluctable. Au cœur des pires tragédies, l'homme doit poursuivre le combat pour protéger le bien le plus précieux dont il dispose : son humanité.

Cette humanité qui nous relie les uns aux autres par ce qu'elle englobe : notre aptitude à communiquer, à comprendre, à aimer, à souffrir, à agir. Cette humanité, réalité biologique, psychologique et éthique que la Déclaration universelle des droits de l'homme a voulu, il y a 50 ans, rendre juridique et politique. C'est précisément la raison pour laquelle cette déclaration est un texte essentiel. Elle nous incite en effet à la prise de conscience, au dépassement, à la résistance.

Monsieur le Président,

L'actualité nous rappelle hélas quotidiennement que ce texte, affirmation accomplie d'une volonté persévérante, se heurte à des obstacles, à des tentations. L'homme a bâti d'exceptionnelles civilisations et donne en permanence des preuves de son génie ou de sa force d'adaptation. Il est aussi une espèce dangereuse, capable de massacrer ses semblables, ses frères ou ses enfants, capable d'effacer son passage dans l'Histoire.

Je pense souvent à cette phrase du grand poète malien, Hampâté Bâ : « *L'homme est un danger, en perpétuel danger.* » C'est contre nous-mêmes qu'il faut en permanence nous battre tout autant que contre les autres. C'est de nous-mêmes, d'abord, qu'il faut toujours nous protéger.

Je parlais de l'apartheid démantelé comme d'une victoire de la conscience. Elle est indéniable. Mais il nous reste bien des combats à mener. Contre la barbarie du terrorisme aveugle, les actes de génocide, la violence ethnique ou religieuse, les luttes claniques, la répression des minorités. Ces violences et ces violations n'épargnent aucun continent.

Les 50 ans écoulés ont également vu la persistance d'abus de pouvoir : exclusion et discrimination envers les femmes, envers les personnes appartenant aux minorités, envers les étrangers ; emprisonnement de dissidents sans procès équitable ; harcèlement et disparition

de défenseurs des droits de l'homme ; atteinte au droit le plus élémentaire, le droit à la vie. Enfin, comment ne pas poursuivre le travail de votre Commission et œuvrer pour l'abolition, là où elle subsiste, de la peine de mort ?

D'autres atteintes aux droits et à la dignité de la personne humaine apparaissent à juste titre inacceptables : la pratique du travail forcé et la servitude du travail des enfants ; le trafic et l'exploitation sexuelle de la personne humaine ; le développement de la pauvreté, qui amène l'individu à perdre, dans les faits, l'accès à ses droits les plus élémentaires – l'éducation, la santé.

La nécessaire dénonciation des atteintes aux droits de l'homme est une règle universelle. L'inspiration qui commande ces refus est ainsi au cœur des préoccupations de mon Gouvernement. C'est ainsi que le mois dernier le Parlement français a définitivement adopté une loi sur l'accueil et le séjour des étrangers en France : sans renoncer à lutter contre l'immigration clandestine, mon Gouvernement s'assurera ainsi que les étrangers présents sur notre territoire de façon illégale soient traités avec dignité. Dans quelques mois, nous aurons également pris les dispositions législatives nécessaires pour combattre l'exclusion, en permettant aux citoyens qui en étaient privés de retrouver un accès aux soins, au travail, au logement, au vote.

Ce sont des progrès. Ils sont importants. Ils rappellent que, dans le domaine des droits de l'homme, il n'y a pas de combat perdu d'avance, il n'y a pas de petit combat, il n'y a jamais de situation irréversible.

Monsieur le Président,

D'autres évolutions, positives, doivent nous encourager et nous montrer la direction à suivre. Rétablissement de la démocratie au Guatemala ou au Salvador, élections au Mozambique, consolidation du processus démocratique sur tout le continent africain, signature par la Chine du Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels, – et demain du Pacte sur les droits civils et politiques –, poursuite de la mise en œuvre des accords de Dayton/Paris dans l'ex-Yougoslavie : autant de signes porteurs d'espoir.

Depuis 1948, votre Commission a accompli un travail de codification tout à fait remarquable. Il constitue désormais un ensemble de références communes à toutes les nations. Il nous appartient de contribuer à l'universalité du droit et d'en assurer la pleine mise en œuvre.

Pour ma part, j'ai souhaité engager l'examen de l'ensemble des textes auxquels mon pays n'était pas encore partie. Dans l'année 1998, la France aura déposé les instruments de ratification pour six textes supplémentaires dans le domaine des droits de l'homme. Je crois en effet à la démarche qui permettra à la communauté internationale de disposer de textes de référence véritablement universels. Sans qu'il soit une fin en soi, par le travail réglementaire et législatif qu'il impose, ce mouvement représente un ferment de développement de la justice et de l'État de droit à l'intérieur de toutes les sociétés du monde.

Dans le même temps, donner corps aux droits proclamés nous impose d'adopter de nouvelles pratiques.

Depuis la disparition des affrontements entre l'Est et l'Ouest, un risque nous guette, en effet : créer de nouveaux clivages à propos des droits de l'homme. Loin d'être un terrain

d'affrontement entre les pays du Nord et ceux du Sud, les droits de l'homme doivent être un domaine de coopération et de solidarité : telle est ma conviction.

Soyons clairs. Les violations des droits de l'homme appellent la condamnation morale et politique la plus ferme. La communauté internationale doit rappeler que la vie et la liberté des êtres humains sont nos références communes, universelles, les plus précieuses. Il nous incombe donc de continuer à défendre notre vision des droits de l'homme par la dénonciation de leurs violations graves, où qu'elles soient commises. Mais nous devons convaincre tout autant que condamner. Nous devons montrer combien le développement et la croissance sont liés aux progrès de la démocratie et des libertés. Nous devons, partout, entreprendre et approfondir le dialogue. Nous devons, partout, développer la coopération. La coopération entre États et avec les Nations unies doit constituer la règle, et l'affrontement l'exception ultime.

Cette coopération devrait accorder une plus grande importance à la protection des droits économiques et sociaux et s'attacher au développement des droits nouveaux.

Dans cette perspective, les actions d'assistance technique en faveur des droits de l'homme et de l'État de droit, mises en place par M^{me} Robinson, le Haut-Commissaire aux droits de l'homme, constituent un levier essentiel. L'accroissement de la part des ressources du budget des Nations unies consacré aux droits de l'homme et plus particulièrement à ces actions d'assistance technique –, doit donc être un objectif à part entière de l'action internationale des États. Pour sa part, la France doublera sa contribution à ce budget.

Monsieur le Président,

De plus en plus souvent, nous devons faire face à des situations de crise, au cours desquelles des souffrances inacceptables sont infligées aux hommes et aux femmes d'un pays par des groupes incontrôlés, échappant à l'autorité des États. Il convient de rechercher, ensemble, les moyens d'adapter nos mécanismes de protection à ces évolutions. Les quatre conventions de Genève ainsi que leurs protocoles additionnels constituent à cet égard des instruments particulièrement importants pour assurer et garantir la protection des victimes des conflits armés. La France avait adhéré en 1984 au protocole n° 2. Je saisis cette occasion pour vous annoncer qu'en accord avec le président de la République, la France envisage favorablement d'accéder au protocole n° 1 additionnel aux conventions de Genève et qu'elle a lancé le processus de consultation qui devrait y conduire.

Dans le domaine de la prévention et de la répression, je place beaucoup d'espoir dans la mise en place de la Cour criminelle internationale et dans l'effort de régulation internationale qu'elle suscite.

Il est indispensable que les responsables de crimes contre l'humanité, de crimes de guerre ou de crimes de génocide soient jugés pour leurs forfaits. C'est là un nécessaire progrès du droit et une étape importante vers l'émergence d'une conscience universelle.

Certes, le recours à la force pour rétablir l'ordre ou le droit ne peut intervenir que lorsque toutes les voies de négociations sont épuisées. Et, dans un tel cas de figure, l'action coercitive ne peut être que multilatérale. Mon Gouvernement s'attache à mettre en œuvre cette vision de la société internationale et des lois qui doivent la régir.

En Afrique, notre coopération vise à renforcer les capacités des pays africains eux-mêmes à maintenir la paix. En Centrafrique, la MISAB va passer la main à une force des Nations

unies sous casque bleu. La France d'aujourd'hui ne se veut pas gendarme de l'Afrique, car plus personne ne peut aujourd'hui être le gendarme de ce monde sans prendre le risque de l'arbitraire et de la tentation de la force inconsidérée. Nous devons aller vers un monde plus solidaire, mais aussi plus collégial. Un monde où chacun assume ses responsabilités.

Monsieur le Président,

Ce 50^e anniversaire doit nous inviter à entreprendre une réflexion commune sur la place que nous accordons aux droits de l'homme dans l'ensemble du système des Nations unies, comme au sein de chacun de nos États. Les droits de la personne humaine ne peuvent pas rester enserrés dans des débats d'experts ; ils doivent être une préoccupation constante de tous nos États, dans le cadre de nos politiques nationales, tant intérieures qu'extérieures.

Cette Commission joue un rôle essentiel pour promouvoir, soutenir et encourager, ceux qui, chaque jour, de par le monde, mettent en jeu leur propre liberté, et parfois leur vie, pour que les libertés de tous progressent. À l'occasion de cet anniversaire, elle doit veiller aussi à faire connaître leurs noms et à honorer leur mémoire.

Que cette année soit celle des droits de l'homme et de tous leurs défenseurs.

Je vous remercie.

Annexe V

Candidature de la France aux élections au Conseil des droits de l'homme

New York, mai 2008

Les droits de l'homme font partie des valeurs fondatrices de la République française. Leur respect est au cœur de l'exercice de la démocratie en France et de notre engagement au sein de l'Union européenne.

Ayant contribué aux travaux de la Commission des droits de l'homme puis du Conseil des droits de l'homme depuis leur création, la France est particulièrement attachée au système international de promotion et de protection des droits de l'homme. La France a ratifié les principaux instruments internationaux en matière de droits de l'homme et reconnaît la compétence des organes des traités pour recevoir les plaintes individuelles. Elle est également partie aux conventions de Genève de 1949 ainsi qu'à leurs protocoles additionnels de 1977 et 2005.

La France s'est engagée en faveur de la création du Conseil des droits de l'homme, en faveur du renforcement de l'autorité et des moyens du Haut-Commissariat aux droits de l'homme ainsi que de la diffusion des droits de l'homme dans l'ensemble du système des Nations unies. Elle a présenté à la Commission puis au Conseil des droits de l'homme des résolutions de consensus sur la détention arbitraire, sur les disparitions forcées et sur l'extrême pauvreté.

La France promeut le dialogue et la coopération dans le domaine des droits de l'homme. Pour promouvoir les droits de l'homme universels et interdépendants, la France privilégie la logique de l'engagement sur celle de l'isolement. Elle continuera d'augmenter sa contribution volontaire au Haut-Commissariat aux droits de l'homme, afin d'encourager l'assistance technique. Elle souhaite continuer à jouer un rôle constructif et encourager le dialogue sur les situations graves examinées par les Nations unies.

Elle a adressé aux procédures spéciales des Nations unies une invitation permanente sur son territoire. Elle a accueilli en 2005 la rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction et en 2007 l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités. Elle a mis à disposition depuis 2002 un poste de jeune expert associé spécifiquement affecté au soutien de la représentante spéciale sur les défenseurs des droits de l'homme.

En tant que membre du Conseil de l'Europe et de l'OSCE, la France a reconnu la compétence des comités de suivi des instruments régionaux. Elle accueille, à leur demande, les visites des institutions indépendantes de ces organisations tels que Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (rapport de visite en 2006, visite ponctuelle en janvier 2008), le Comité européen pour la prévention de la torture (dernière visite fin 2006), les trois représentants de la présidence en exercice de l'OSCE en charge de la lutte contre l'antisémitisme, les discriminations à l'égard des musulmans et des chrétiens (2005), et accueille des missions d'observation électorales du Bureau des institutions démocratiques et des

droits de l'homme (observation des élections présidentielles de mai 2007). Elle est également soumise au contrôle juridictionnel de la Cour européenne des droits de l'homme qui peut être saisie directement par toute requête individuelle, sur le fondement de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La France est attachée au droit de parole des organisations non gouvernementales et des Institutions nationales de protection des droits de l'homme au sein du Conseil des droits de l'homme et est attentive à son respect.

Conformément à sa conception de l'indivisibilité et de l'interdépendance de tous les droits de l'homme, ainsi qu'à son souhait d'une mondialisation équitable et encadrée, la France est attachée à la promotion et la défense des droits économiques, sociaux et culturels. La France donne une importance particulière à la réalisation du droit au développement. Son engagement se manifeste au travers des partenariats pour le codéveloppement et des accords de coopération.

Depuis 2006, la France a œuvré concrètement en faveur des droits de l'homme

L'engagement politique de la France en faveur des droits de l'homme s'est traduit par la nomination en 2007 d'un secrétaire d'État aux Affaires étrangères et aux Droits de l'homme et d'un Haut-Commissaire aux solidarités actives, chargé notamment de lutter contre l'extrême pauvreté.

a) La France promeut le respect en toutes circonstances de la vie et de la dignité humaine ainsi que du droit international, et notamment des normes internationales dans le domaine des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

La procédure de ratification de la Convention pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées aboutira en 2008, comme la France s'y est engagée en 2006. Après avoir œuvré pendant près de trois décennies en faveur de l'adoption de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, elle a accueilli à Paris en 2007 la cérémonie d'ouverture à la signature de la Convention. La France a promu la création d'un « *groupe des amis* » de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées afin que le plus grand nombre possible d'États ratifie cette convention et que celle-ci entre en vigueur dans les meilleurs délais.

La procédure de ratification du protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants aboutira en 2008 comme la France s'y est engagée en 2006. Le mécanisme national de prévention de la torture (« *contrôleur général des lieux de privation de liberté* ») prévu par ce protocole a été consacré par la loi en 2007.

La France a mis en conformité son droit avec son engagement diplomatique en faveur de l'abolition universelle de la peine de mort en inscrivant l'interdiction de la peine capitale dans sa Constitution; elle a ainsi pu ratifier en 2007 le second protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi que le protocole n° 13 à la Convention

de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances.

Au niveau régional, la France a également ratifié les conventions européennes sur l'exercice des droits des enfants en 2007 et sur la lutte contre la traite des êtres humains en 2008.

La France a contribué à la mise en place d'un Conseil des droits de l'homme le plus efficace et légitime possible. Elle coopère pleinement avec le Conseil des droits de l'homme et l'ensemble des mécanismes d'enquête des Nations unies. Son action en matière de droits de l'homme sera discutée dans le cadre de l'examen périodique universel dès 2008, qu'elle s'emploie à faire connaître en soutenant notamment des séminaires promotion de cette procédure.

La France promeut le respect du droit international humanitaire (DIH) dans les conflits armés et promeut le respect des obligations de protection des civils, des prisonniers de guerre et des blessés qui incombent aux parties d'un conflit. Elle soutient l'action du Comité international de la Croix-Rouge (CICR). La France s'est engagée en faveur de la protection des journalistes et des autres professionnels des médias dans les conflits armés, conformément à la résolution 1738, adoptée au Conseil de sécurité des Nations unies à l'initiative notamment de la France.

La France a substantiellement augmenté en 2007 sa contribution au Fonds des Nations unies pour la démocratie, ce qui la classe parmi les six premiers contributeurs.

La France met en œuvre des projets de coopération sur les droits de l'homme dans une trentaine de pays dans le monde, en lien avec les autorités locales et la société civile. L'un d'entre eux résulte d'un partenariat avec le Haut-Commissariat aux droits de l'homme.

b) La France s'engage en faveur des victimes de violations des droits de l'homme

Attachée à la lutte contre l'impunité des auteurs de violations des droits de l'homme, elle s'est mobilisée en particulier pour la promotion de la justice pénale internationale et du rôle de la Cour pénale internationale. Elle s'engage par ailleurs en faveur du soutien aux victimes de violations des droits de l'homme, notamment dans le cadre du Fonds pour les victimes de la Cour pénale internationale, auquel la France est le second contributeur.

La France a organisé à Paris, sous la coprésidence du ministre des Affaires étrangères et de la directrice générale de l'UNICEF en février 2007, la conférence « *Libérons les enfants de la guerre* », au cours de laquelle ont été présentés les Principes du Cap révisés dits « *Principes de Paris* ». À ce jour, 66 pays ont souscrit aux « *Engagements de Paris* ». La France a organisé avec l'UNICEF en octobre 2007, une réunion de suivi au niveau ministériel et a annoncé la création d'un forum de suivi des « *Engagements de Paris* ». Elle a également mis en place des postes d'experts dans ses ambassades sur cette thématique.

Elle a ratifié en 2007 la convention de La Haye du 19 octobre 1996 portant sur la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants.

La France a doublé, comme elle s'y était engagée en 2006, sa contribution au Fonds des Nations unies pour la réhabilitation des victimes de la torture.

Elle a soutenu un séminaire international relatif à l'articulation entre justice internationale et justice transitionnelle organisé par le centre des Nations unies de Yaoundé.

La France a été à l'initiative avec d'autres partenaires de la contribution internationale de solidarité sur les billets d'avion, que près de 30 pays se sont engagés à appliquer, dégageant d'ores et déjà 300 millions de dollars de fonds supplémentaires pour le développement.

c) La France soutient des initiatives destinées à lutter contre toutes les formes de discrimination

Conformément aux recommandations du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, la France a mis en place au plan national une Haute Autorité pour la lutte contre les discriminations et pour l'égalité des chances.

La France a levé sa réserve à l'article 5 (b) de la Convention pour l'élimination de toutes les discriminations à l'égard des femmes.

La France a intégré les questions de genre dans ses actions de coopération internationale et de développement en tant qu'objectif à part entière et en tant que moyen pour améliorer l'efficacité et la portée de ses actions en faveur de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

La France attache une grande importance à la lutte contre les violences à l'encontre des femmes, comme l'atteste la présentation depuis deux années d'une résolution spécifique sur ce sujet à l'Assemblée générale des Nations unies. Elle a conclu avec l'UNIFEM un partenariat régional de grande ampleur.

La France souhaite œuvrer au dialogue des cultures et des civilisations ainsi qu'à la promotion de l'esprit de tolérance et du respect des libertés individuelles. À cet égard, elle a initié l'atelier culturel méditerranéen et soutient des initiatives telles que l'Alliance des civilisations.

La France a contribué activement à l'aboutissement des négociations de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées et l'a signée.

La France s'engage à continuer à développer son action en faveur des droits de l'homme tant sur un plan interne qu'au niveau international

Outre un événement de grande ampleur en décembre 2008, la France accueillera plusieurs événements commémoratifs significatifs à l'occasion du 60^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Elle s'engage à promouvoir le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire au sein des Nations unies et en particulier :

- à poursuivre au Conseil des droits de l'homme son action contre les disparitions forcées, la détention arbitraire, au refus des détentions secrètes et à la prohibition absolue de la torture, et à réaffirmer dans toutes ses actions son attachement au respect des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme;
- à ratifier au plus tôt la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées, et à la promouvoir auprès des autres États de façon à réaffirmer l'intégralité des droits dont dispose toute personne quel que soit son éventuel handicap;

- à soutenir le processus d'élaboration d'un protocole facultatif au Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, en vue de l'amélioration de la mise en œuvre de ces droits, ainsi que la réflexion engagée sur l'extrême pauvreté et le travail du rapporteur spécial sur les droits de l'homme et les entreprises transnationales et autres entreprises;
- à poursuivre son engagement en faveur de la lutte contre l'utilisation d'enfants dans les conflits armés, dans le cadre du groupe de travail du Conseil de sécurité mis en place sous l'impulsion de la France et dont elle assume la présidence; à continuer de diffuser le plus largement possible les engagements de Paris sur la prévention du recrutement, la démobilisation et la réinsertion des enfants affectés par les conflits armés;
- à poursuivre sa mobilisation pour le respect de tous les droits fondamentaux des femmes, pour l'élimination de toutes les formes de discrimination et de violences à leur encontre, pour la représentation des femmes dans les instances de décisions, et la reconnaissance de leur rôle dans la prévention des conflits; à examiner la possibilité de lever sa réserve aux articles 14-2 c) et 16 de la Convention pour la protection des femmes contre toutes les formes de discrimination;
- à œuvrer à la diffusion la plus large de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones adoptée en 2007 par l'Assemblée générale des Nations unies;
- à diffuser le plus largement possible les principes directeurs des Nations unies sur la lutte contre l'impunité.

Elle s'engage à promouvoir l'activité, à défendre l'indépendance et à renforcer la place des procédures spéciales, des organes des traités et de tous les mécanismes de surveillance ou d'enquête relatifs à la situation des droits de l'homme dans le monde. Elle continuera au plan interne à rester attentive aux recommandations des procédures spéciales et des organes des traités, en poursuivant en particulier l'amélioration des conditions de détention, l'efficacité de la procédure pénale et de la politique de lutte contre toutes les discriminations. Elle coopérera pleinement à la procédure d'examen périodique universel.

Elle s'engage à soutenir le développement du Haut-Commissariat aux droits de l'homme sur le terrain, notamment en contribuant au financement du Centre sous-régional pour les droits de l'homme et la démocratie en Afrique centrale.

Elle poursuivra, conformément à la résolution 62/149 adoptée par l'Assemblée générale le 18 décembre 2007, son action contre le recours à la peine de mort et en faveur de son abolition universelle.

Attachée à la lutte contre l'impunité des auteurs de violations des droits de l'homme, elle continuera à se mobiliser pour la promotion de la justice pénale internationale et du rôle de la Cour pénale internationale. Le projet de loi achevant l'adaptation de la législation française au statut de la CPI sera adopté en 2008. Elle continuera d'œuvrer en faveur de la reconnaissance du droit à la vérité et à la réparation des victimes de violations des droits de l'homme.

Elle poursuivra un dialogue suivi avec les défenseurs des droits de l'homme en France et dans le monde, et soutiendra leurs initiatives, le renforcement de la protection des défenseurs menacés ainsi que le mandat de la représentante spéciale du secrétaire général pour les défenseurs des droits de l'homme. Elle développera son soutien financier aux organisations non gouvernementales engagées en faveur des droits de l'homme, au travers notamment d'un « *appel à projets droits de l'homme* » qui sera lancé en 2008. Elle continuera à

soutenir l'action des défenseurs par la remise annuelle d'un Prix des droits de l'homme de la République française.

Elle continuera à encourager la concrétisation la plus large possible des initiatives en faveur du développement telles que la contribution internationale de solidarité sur les billets d'avion.

Elle s'engage à continuer son action en faveur d'une démocratie respectueuse des droits de l'homme et à soutenir le Fonds des Nations unies pour la démocratie.

Annexe VI

Bibliographie indicative

Ouvrages

- Gilles Andréani et Pierre Hassner (dir.), *Justifier la guerre ? De l'humanitaire au contre-terrorisme*, Presses de Sciences Po, 2005.
- Bertrand Badie, *La diplomatie des droits de l'homme*, Fayard, 1999.
- Jean Baillou (dir.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français*, 2 vol., CNRS, 1984.
- Lucien Bély (et al), *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères, 1589-2004*, Fayard, Paris, 2005.
- Mario Bettati et Pierre-Marie Dupuy (dir.), *Les ONG et le droit international*, Economica, 1986.
- Mario Bettati, *Le droit d'ingérence, mutation de l'ordre international*, Odile Jacob, Paris, 1996.
- CNCDH, *L'avenir d'un idéal commun, La Déclaration universelle des droits de l'homme 1948-1998*, colloque de la CNCDH lors du cinquantième de la Déclaration universelle, La Documentation française, Paris, 1999.
- Charles Cogan, *French Negotiating Behaviour, Dealing with La Grande Nation*, United States Institute of Peace Press, 2003.
- Gérard Cohen-Jonathan et Jean-François Flauss (dir.), *Les organisations non gouvernementales et le droit international des droits de l'homme*, Bruylant, 2005.
- Ariel Colonomos, *La morale dans les relations internationales*, Odile Jacob, Paris, 2005.
- Emmanuel Decaux (dir.), *Les Nations unies et les droits de l'homme, enjeux et défis d'une réforme*, Pedone, Paris, 2006.
- Guillaume Devin, *Sociologie des relations internationales*, La Découverte, Paris, 2007.
- Michel Doucin, *Les ONG, le contre-pouvoir ? Toogezer essai*, 2008.
- David P. Forsythe, *Human Rights in international Relations*, Cambridge University Press, 2nd ed., 2006.
- Habib Gherari et Sandra Szurek (dir.), *L'émergence de la société civile internationale, vers la privatisation du droit international ? Cahiers du CEDIN, n° 18*, Pedone, Paris, 2003.
- Alfred Grosser, *Affaires extérieures : La politique de la France, 1944-1984*, Flammarion, Paris, 1984.
- Stanley Hoffmann, *Une morale pour les monstres froids, pour une éthique des relations internationales*, Le Seuil, Paris, 1994.
- Henry Kissinger, *Diplomatie*, Fayard, Paris, 1996.

- Martti Koskenniemi, *La politique du droit international*, Pedone, Paris, 2007.
- Guy de Lacharrière, *La politique juridique extérieure*, IFRI, Economica, Paris, 1983.
- Jean-Paul Pancraccio, *Droit et institutions diplomatiques*, Pedone, Paris, 2007.
- Éric Pateyron, *La contribution française à la rédaction de la Déclaration universelle des droits de l'homme*, La Documentation française, 1998.
- Ingeborg Schwartz, *Parliamentary Human Rights Mechanisms*, National Democratic Institute for International Affairs (NDI), 2004.
- Marie-Claude Smouts (dir.), *Les nouvelles relations internationales, pratiques et théories*, Presses de Sciences Po, 1998.
- Serge Sur, *Relations internationales*, Domat-Montchrestien, 3^e éd., 2004.
- Hubert Thierry et Emmanuel Decaux (dir.), *Droit international et droits de l'homme, la pratique juridique française dans le domaine de la protection internationale des droits de l'homme*, Cahiers du CEDIN, Montchrestien, 1990.
- Hubert Védrine, *Continuer l'Histoire*, Fayard, Paris, 2007.
- Dominique de Villepin (présentation de), *Histoire de la diplomatie française*, Perrin, Paris, 2005.

Articles

- « Démocratie et droits de l'homme », *Les carnets du CAP*, n° 7, automne 2007, CAP, ministère des Affaires étrangères.
- « Droits de l'homme et relations internationales -1 », *Relations internationales*, n° 131 (été 2007), « Droits de l'homme et relations internationales -2 », n° 132 (automne 2007), PUF.
- Antonio Cassese, « La diffusion des idées révolutionnaires et l'évolution du droit international », in SFDI, colloque de Dijon, *Révolution et droit international*, Pedone, Paris, 1990.
- Emmanuel Decaux, « La patrie des droits de l'homme », in V. Champeil-Desplats, N. Ferré (dir.), *Frontière du droit, critique des droits. Billets d'humeur en l'honneur de Danièle Lochak*, LGDJ, Paris, 2007.
- Emmanuel Decaux, « Les enjeux de la diplomatie multilatérale », in Gérard Cohen-Jonathan et William Schabas (dir.), *La peine capitale et le droit international des droits de l'homme*, Coll. Droit international et relations internationales, Panthéon Assas, Paris, 2003.
- Emmanuel Decaux, « La diplomatie française des droits de l'homme », *Annuaire français des relations internationales* 2000, pp. 429-438.
- Olivier de Frouville, « Une société servile à l'ONU ? », *Revue générale de droit international public*, 2006/2, pp. 391-434.
- Wolfgang S. Heinz, Menschenrechtspolitik, in Siegman Schmidt, Gunther Hellmann, Reinhard Wolf (Hrsg.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, vs Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.
- Wolfgang S. Heinz, Deutsche Menschenrechtspolitik, in Thomas Jäger, Alexander Höse, Kai Oppermann (Hrsg.), *Deutschen Außenpolitik*, vs Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.

– John P. Salzberg, « The Carter Administration and Human Rights », in David D. Newson (sous la dir.) *The Diplomacy of Human Rights*, Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University, 1986.

– Frauke Lisa Seidensticker, *Examination of State Reporting by Human Rights Treaty Bodies : An Example of Follow-Up at the National Level by National Human Rights Institutions*, German Institute for Human Rights, April 2005.

Documents officiels

– Kofi Annan, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, rapport du secrétaire général, A/59/2005, 24 mars 2005, § 17.

– Simon Coveney, rapporteur, *Rapport sur le rapport annuel sur les droits de l'homme dans le monde en 2004 et la politique de l'UE à cet égard*, Commission des affaires étrangères du Parlement européen, A6-0128/2007, 10 avril 2007.

– FIDH, *France, État des lieux de la mise en œuvre du principe de compétence universelle*, octobre 2005, rapport du groupe d'action judiciaire de la FIDH, n° 431.

– Adrien Gouteyron, *Contributions de la France aux institutions internationales : le nécessaire respect du Parlement*, rapport d'information n° 24 (2007-2008) du Sénat, 9 octobre 2007.

– Avis présenté au nom de la Commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 2001 (n° 2585), tome II, affaires étrangères par M. Pierre Brana.

– Richard Howitt, rapporteur, *Rapport sur le rapport annuel sur les droits de l'homme dans le monde 2005 et la politique de l'UE à cet égard*, Commission des affaires étrangères du Parlement européen, A6-0158/2006, 6 mai 2006.

– Commission européenne, *Rapport annuel de l'Union européenne sur les droits de l'homme* EU Annual Report on Human Rights, Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes, 2007.

– *Pour une gouvernance démocratique*, document d'orientation de la politique française de coopération, DGCID, série Repères, 2003.

– Report n° 21 to the Storting (1999-2000), *Focus on Human Dignity, A Plan of Action for Human Rights*, Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Oslo, 2000.

– *À Swedish Human Rights Action Plan – Summary, Written Communication 2001-2002* : 83, Stockholm, 2002.

– *Parlement et démocratie au vingt-et-unième siècle, guide des bonnes pratiques*, Union interparlementaire, 2006.

– *Situation des droits de l'homme et de la démocratie*, Conseil de l'Europe, 2007.

