



Assemblée générale

Distr. générale
3 août 2016
Français
Original : anglais

Soixante et onzième session

Point 69 b) de l'ordre du jour provisoire*

Promotion et protection des droits de l'homme :
questions relatives aux droits de l'homme, y compris
les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif
des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Droits de l'homme et solidarité internationale

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport que l'Experte indépendante sur les droits de l'homme et la solidarité internationale, Virginia Dandan, a présenté en application de la résolution 26/6 du Conseil des droits de l'homme.

* A/71/150.



Rapport de l'Experte indépendante sur les droits de l'homme et la solidarité internationale

Résumé

Le présent rapport est soumis à l'Assemblée générale par l'Experte indépendante sur les droits de l'homme et la solidarité internationale, Virginia Dandan, en application de la résolution 26/6 du Conseil des droits de l'homme. Le précédent rapport de l'Experte indépendante, soumis au Conseil des droits de l'homme à sa trente-deuxième session en juin 2016 (A/HRC/32/43 et Corr.1), était un résumé de ce qui est ressorti des consultations régionales portant sur l'avant-projet de déclaration sur le droit des peuples et des individus à la solidarité internationale (A/HRC/26/34, annexe). Compte tenu de la masse d'informations recueillie, ce rapport ne pouvait pas comporter une analyse approfondie des questions qui avaient été soulevées à maintes reprises lors des consultations régionales.

Dans le présent rapport, l'Experte indépendante sélectionne et examine donc brièvement quatre questions sélectionnées sur base de l'incidence considérable qu'elles auront sur la version finale du projet de déclaration qui sera soumis au Conseil des droits de l'homme en juin 2017. Ces thèmes ne seront abordés que dans le contexte du projet de déclaration. Il s'agit de mettre à jour le préambule de l'avant-projet afin de renforcer le cadre juridique de la solidarité internationale ; d'explicitier la notion et la nature du droit à la solidarité internationale ; de tenir compte à la fois des droits économiques, sociaux et culturels et des droits civils et politiques dans l'examen des obligations extraterritoriales des États ; et de déterminer quels acteurs non étatiques sont visés par l'avant-projet de déclaration tout en définissant leurs rôles en matière de droit à la solidarité internationale.

Table des matières

Page

I.	Introduction.....	
II.	Principales questions soulevées lors des consultations régionales.....	
A.	Un cadre juridique pour la solidarité internationale : faire découler le droit à la solidarité internationale des sources du droit international.....	
B.	La nature du droit à la solidarité internationale	
C.	La solidarité internationale et les obligations extraterritoriales des États.....	
D.	Les acteurs non étatiques et leur rôle en matière de solidarité internationale.....	
III.	Conclusion	

I. Introduction

1. Le précédent rapport que l'Experte indépendante sur les droits de l'homme et la solidarité internationale, Virginia Dandan, a présenté au Conseil des droits de l'homme en juin 2016 (A/HRC/32/43 et Corr.1) en application sa résolution 26/6, était un résumé de ce qui est ressorti des consultations régionales qu'elle avait organisées pour débattre de l'avant-projet de déclaration sur le droit des peuples et des individus à la solidarité internationale (A/HRC/26/34, annexe). L'objectif de ces consultations régionales était d'obtenir le plus d'informations possible de la part des États Membres et d'autres parties prenantes pour guider l'Experte indépendante dans la révision du projet de texte. Un projet de déclaration final sera présenté au Conseil en juin 2017, à sa trente-cinquième session.
2. Avec l'aide du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, l'Experte indépendante a organisé des consultations régionales avec des représentants des États d'Europe occidentale et autres États et des États d'Europe orientale à Genève en avril 2015 ; des États d'Afrique à Addis-Abeba en juillet 2015 ; des États d'Amérique latine et des Caraïbes à Panama en septembre 2015 ; de la région Asie-Pacifique à Suva en novembre 2015 ; et des États du Moyen-Orient et d'Asie à Doha en janvier 2016. Ces consultations ont réuni des experts et des spécialistes des États Membres ; des organisations intergouvernementales ; des organismes des Nations Unies, notamment des commissions économiques régionales ; et la société civile, y compris des organisations non gouvernementales (ONG) universitaires. Elles avaient pour but de permettre aux participants d'examiner l'organisation logique, la structure et le contenu du texte de l'avant-projet de déclaration ; d'apporter des réponses aux questions soulevées par le texte ; et d'émettre de nouvelles recommandations concernant la mise en œuvre sur le terrain du droit à la solidarité internationale.
3. Les débats entre les participants aux consultations régionales ont révélé une grande diversité de points de vue sur des sujets tels que la conception du droit à la solidarité internationale ; les

liens entre la solidarité internationale et la coopération internationale ; le rôle de la solidarité internationale dans le traitement au niveau national de questions telles que le développement, la pauvreté et les inégalités, y compris l'inégalité entre les sexes, mais aussi et surtout dans la mise en œuvre des nouveaux objectifs de développement durable ; la contribution active des organisations internationales à la promotion et l'application de la solidarité internationale ; et le rôle des acteurs non étatiques dans la promotion active de la solidarité internationale en tant qu'outil d'aide à la réalisation des droits de l'homme.

4. Les participants ont contribué au débat, notamment en faisant des observations et recommandations générales sur la conceptualisation de l'avant-projet de déclaration et sur sa structure, son contenu et son organisation, et en proposant des modifications plus spécifiques et détaillées du texte au terme d'un examen article par article. Compte tenu de la masse d'informations recueillie, le précédent rapport de l'Experte indépendante ne pouvait inclure que les points saillants des grandes questions qui avaient surgi des consultations régionales. Néanmoins, lors de sa présentation du rapport à la trente-deuxième session du Conseil des droits de l'homme, l'Experte indépendante a précisé que toutes les contributions, qu'elles aient été évoquées ou non dans le rapport, seraient examinées et analysées dans la cadre du processus de modification du texte de l'avant-projet de déclaration. Elle a également souligné que les questions récurrentes soulevées lors de ces consultations seraient examinées dans un rapport ultérieur.
5. Plusieurs questions ont été posées et débattues à maintes reprises au cours des consultations régionales, mais n'ont pas pu être analysées de manière approfondie dans le précédent rapport. Dans le présent rapport, l'Experte indépendante examine quatre points particulièrement pertinents dans le contexte de l'éventuelle révision de l'avant-projet de déclaration :

- a) davantage de références juridiques actualisées, en particulier celles qui traitent du droit international coutumier, devraient être examinées afin de renforcer le préambule

du projet de texte et de poursuivre le développement d'un cadre juridique solide du droit à la solidarité internationale ;

b) il est nécessaire de déterminer si le droit à la solidarité internationale doit être entendu comme un droit opposable ou comme un principe moral, et s'il s'agit d'un droit de bénéficier du principe de solidarité internationale ou d'en exiger l'application. Dans ce contexte, il a été suggéré que les mécanismes d'application de ce droit soient énoncés, entre autres, dans des directives qui définiraient les rôles des différentes parties prenantes et donneraient des exemples clairs d'actions en faveur de l'application du droit à la solidarité internationale.

c) certains participants ont jugé que les références aux « acteurs non étatiques » devaient être plus claires, la terminologie relative à de nombreux acteurs étant trop vague. Cela concerne notamment les entreprises, les ONG, les groupes armés et les organisations terroristes. Il importe donc que les acteurs non étatiques concernés soient explicitement nommés, y compris les sociétés transnationales et les ONG, et que leurs obligations et rôles soient clairement définis.

d) accorder davantage d'importance aux obligations extraterritoriales des États augmenterait la valeur ajoutée du projet de déclaration. À cette fin, il est nécessaire d'étendre les obligations extraterritoriales aux droits économiques, sociaux et culturels, aux droits civils et politiques et aux questions de droits de l'homme liées au climat et à l'environnement.

6. Les arguments avancés ci-après proviennent des contributions des participants aux consultations régionales, de documents des Nations Unies, de publications spécialisées et des expériences qu'a acquises l'Experte indépendante tout au long de ses travaux tant théoriques que pratiques sur les droits de l'homme. L'Experte indépendante rappelle que les questions évoquées dans le présent rapport sont examinées à travers le prisme de l'avant-projet de

déclaration. Par conséquent, bien que les recherches aient porté sur tous les aspects de ces questions, le rapport traite uniquement des points essentiels à prendre en considération pour améliorer et parfaire le texte de l'avant-projet de déclaration.

II. Principales questions soulevées lors des consultations régionales

A. Un cadre juridique pour la solidarité internationale : faire découler le droit à la solidarité

internationale des sources du droit international

Considérations générales

7. Dans son article 38, le Statut de la Cour internationale de Justice reconnaît quatre sources du droit international : les traités entre États ; le droit international coutumier découlant de la pratique des États ; les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées ; et, comme source auxiliaire de règles du droit international, les décisions judiciaires et la doctrine des « publicistes les plus qualifiés ».¹ Il a souvent été reproché à cette liste de n'être plus complète. Les résolutions de l'Assemblée générale, bien que n'étant pas juridiquement contraignantes, ont une influence notable sur le processus d'élaboration des lois. Elles sont fondées sur les positions prises par les États, reflètent leur acceptation et leur pratique, et constituent donc une règle du droit international dans le cadre du développement du droit international coutumier. Certaines résolutions font partie du processus d'élaboration des traités, le texte du traité devant être négocié dans le cadre des Nations Unies par les États Membres de l'Assemblée. Compte tenu de l'importance des résolutions de l'Assemblée dans l'élaboration du droit international, elles font maintenant partie de la liste susmentionnée.² C'est dans ce contexte que s'impose une brève réflexion sur le droit international coutumier, qui, de l'avis des participants aux consultations régionales, est un élément important de la constitution d'un cadre juridique de la solidarité internationale.

¹ Voir Greenwood, C., *Sources of International Law : an introduction*, disponible à l'adresse <http://legal.un.org/avl>.

² Ibid.

8. Le droit international coutumier découle d'une pratique générale et constante des États, que ceux-ci suivent parce qu'ils ont le sentiment d'y être juridiquement tenus.³ Les différentes versions de ce qui pourrait s'apparenter à une définition du droit coutumier reconnaissent deux éléments constitutifs de ce droit, à savoir la pratique des États (la coutume) et la conviction qu'ont ceux-ci d'être dans l'obligation de suivre cette pratique (*l'opinio juris*).⁴ Une analyse du comportement des États dans leurs relations diplomatiques et de leurs déclarations de politique générale officielles pourrait permettre d'établir ce qui constitue une « pratique constante des États ». En revanche, il peut s'avérer plus difficile de déterminer si, dans une situation particulière, un État agit parce qu'il a la conviction d'être tenu de le faire ou par courtoisie ou habitude. Ce n'est toutefois pas impossible puisqu'un examen des actes et omissions de cet État dans des situations similaires permettrait d'obtenir cette information. Il est bon de rappeler ici que, pour qu'une pratique soit considérée comme une règle de droit international coutumier, elle ne doit pas nécessairement être suivie par tous les États, mais doit néanmoins faire l'objet d'un large consensus.⁵ Il convient également de noter que la coutume internationale est décrite comme une forme inconsciente et non intentionnelle de création du droit et ne découle pas d'un processus législatif délibéré.⁶ Quoi qu'il en soit, la définition formulée dans ce paragraphe suffit aux fins de cette section, dans laquelle la question du droit international coutumier guidera la réflexion, toujours dans le contexte de l'avant-projet de déclaration et en particulier du texte de son préambule, qui définit le cadre juridique du droit à la solidarité internationale.
9. Le cadre juridique de la solidarité internationale découle de trois sources générales : la Charte des Nations Unies ; la Déclaration universelle des droits de l'homme et les instruments

³ Voir Sahl, S., *Researching customary international law, State practice and the pronouncements of States regarding international law*, disponible à l'adresse http://www.nyulawglobal.org/globalex/Customary_International_Law.html.

⁴ Ibid.

⁵ Voir *Customary international law*, International Judicial Monitor, vol. 1, n°5 (décembre 2006), disponible à l'adresse <http://www.judicialmonitor.org>.

internationaux relatifs aux droits de l'homme ; et la multitude d'engagements relatifs aux droits de l'homme et au développement pris par les États lors de conférences internationales et réunions au sommet des Nations Unies et dans les résolutions de l'Assemblée générale. Dans ses précédents rapports, l'Experte indépendante avait commencé à examiner des cadres applicables relatifs aux droits de l'homme desquels pouvait découler un droit à la solidarité internationale. Elle réaffirme ici que l'intention du projet de déclaration sur le droit des peuples et des individus à la solidarité internationale n'est pas de créer de nouvelles normes et obligations, mais de mettre en lumière les obligations existantes en vue de favoriser la mise en œuvre des droits de l'homme et de faire respecter le principe de responsabilité à cet égard. En réponse aux requêtes formulées par les participants aux consultations régionales en faveur d'une plus grande légitimité du droit à la solidarité internationale, l'Experte indépendante expose ci-après les dispositions juridiques internationalement reconnues qui sont directement liées au principe de solidarité internationale.

10. L'Experte indépendante rappelle que, dans un précédent rapport soumis à l'Assemblée générale et publié le 12 août 2015 (A/70/316), elle a présenté ce qu'elle avait appelé les bases normatives internationales du principe de solidarité internationale. Ces bases sont la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme et les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme qui consacrent les droits économiques, sociaux et culturels et les droits civils et politiques, en particulier les dispositions des traités directement liées au devoir de coopération internationale, un élément constitutif de la solidarité internationale.
11. En outre, l'Experte indépendante a invoqué certaines des déclarations des Nations Unies dans les domaines des droits de l'homme et du développement pour démontrer l'énorme élan de solidarité internationale dont font preuve les États dans une multitude d'engagements et de

⁶ Voir Da Rocha Ferreira, A., *Formation and evidence of customary international law*, Université fédérale du Rio Grande do Sul (2013), p. 186, disponible à l'adresse <https://www.ufrgs.br>.

promesses en la matière, et elle a évoqué brièvement quelques-uns d'entre eux, notamment la Déclaration de 1970 relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies ;⁷ la Déclaration de 1986 sur le droit au développement ; et la Déclaration et le Programme d'action de Vienne (1993).

12. Le rapport évoquait également des cadres applicables au niveau régional et un certain nombre de traités régionaux qui consacrent le principe de solidarité dans leurs documents officiels et réaffirment le respect, la protection et le plein exercice des droits de l'homme.⁸ Il s'agit notamment de l'Acte constitutif de l'Union africaine, adopté en 2000 ; de la Charte arabe des droits de l'homme, adoptée en 2004 ; de la Charte de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, adoptée en 2007 ; de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui a été proclamée en 2000 et est devenue juridiquement contraignante avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009 ; et de la Charte de l'Organisation des États américains, adoptée en 1948.
13. Dans le présent rapport, l'Experte indépendante s'efforce de mettre à jour le cadre juridique de la solidarité internationale pour y intégrer les récentes évolutions qu'ont connues les domaines des droits de l'homme et de la solidarité internationale. Elle souligne qu'au cours du processus d'amélioration de l'avant-projet de déclaration, toutes les informations issues des activités de recherche et d'autres sources, notamment des forums et des consultations, seront compilées, analysées et prises en considération.

La coopération internationale comme devoir des États

14. Si l'objet du présent rapport n'est pas d'établir une liste complète de toutes les déclarations pertinentes des Nations Unies et de les analyser, l'Experte indépendante réaffirme que, conformément aux articles 55 et 56 de la Charte des Nations Unies, une coopération entre les

⁷ Voir A/70/316, par. 15 à 19.

⁸ Ibid., par. a) à c).

États s'impose pour atteindre les buts de l'Organisation des Nations Unies tels qu'ils sont définis dans la Charte. La Déclaration de 1970 relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies (résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, annexe) va plus loin. Elle souligne que les États ont « le devoir de coopérer les uns avec les autres, quelles que soient les différences existant entre leurs systèmes politiques, économiques et sociaux, dans les divers domaines des relations internationales, afin de maintenir la paix et la sécurité internationales et de favoriser le progrès et la stabilité économique internationaux, ainsi que le bien-être général des nations et une coopération internationale qui soit exempte de discrimination fondée sur ces différences ». La déclaration affirme également que « les États doivent coopérer pour assurer le respect universel et la mise en œuvre des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, ainsi que l'élimination de la discrimination raciale et de l'intolérance religieuse sous toutes leurs formes ». L'Experte indépendante rappelle que la coopération internationale est l'instrument qui permet de faire respecter et de mettre en œuvre la solidarité internationale, comme expliqué en détail dans son rapport antérieur, mentionné ci-dessus.⁹

L'impératif de la solidarité internationale dans la lutte contre les problèmes qui se posent à l'échelle mondiale

15. À l'issue de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, tenue en 2012, l'Assemblée générale a adopté le document final de la Conférence, intitulé « L'avenir que nous voulons » (résolution 66/288 (2012), annexe), dans lequel les États ont réaffirmé, au paragraphe 11, leur engagement à renforcer la coopération internationale pour résoudre les problèmes persistants liés au développement durable pour tous, en particulier dans les pays en développement. Au paragraphe 260, les États ont souligné que la coopération Sud-Sud devrait être perçue comme une manifestation de solidarité et de coopération entre pays découlant d'expériences communes et d'objectifs partagés. Ce document est une feuille de route

⁹ Ibid., par. 34 à 53.

détaillée décrivant l'engagement collectif des États à prendre des mesures en faveur du développement durable.

16. Le document « L'avenir que nous voulons » présente une longue liste d'aspirations, notamment en matière de changements climatiques. En effet, il établit le lien inextricable qui existe entre l'environnement, l'avancement du développement durable et la promotion de la coopération et de la solidarité internationales. Au paragraphe 18, notamment, les États se sont déclarés déterminés à donner une nouvelle impulsion à la volonté politique de la communauté internationale en faveur de la réalisation des objectifs de développement convenus au plan international, et à aller de l'avant sur la voie du développement durable ; ont réaffirmé leur détermination à atteindre d'autres objectifs pertinents arrêtés depuis 1992 au plan international dans les domaines économique, social et environnemental ; et ont par conséquent décidé d'adopter des mesures concrètes destinées à accélérer l'application des divers engagements en faveur du développement durable. Trois ans plus tard, en 2015, le document final du Sommet des Nations Unies consacré à l'adoption du programme de développement pour l'après-2015, intitulé « Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 » (résolution 70/1 de l'Assemblée générale) a été adopté, sa pièce maîtresse étant les objectifs de développement durable, qui succèdent aux objectifs du Millénaire pour le développement, ces derniers ayant expiré fin 2015.

17. Dans le préambule du Programme de développement durable à l'horizon 2030, tous les pays et toutes les parties prenantes déclarent leur ferme intention d'agir de concert pour mettre en œuvre ce plan d'action et s'engagent à ne laisser personne de côté dans cette quête collective. L'objectif de développement durable 17 montre qu'il importe de renforcer l'esprit de solidarité mondiale dans la mise en œuvre du Programme en revitalisant le partenariat mondial pour le développement. De même, dans le document final de la troisième Conférence internationale sur les petits États insulaires en développement, intitulé « Modalités d'action accélérées des petits États insulaires en développement » (résolution 69/15 (2014) de

l'Assemblée générale, annexe), bien que les États aient réaffirmé que le bien-être des petits États insulaires en développement et de leur population dépendait avant tout de mesures nationales, ils ont également reconnu qu'il était urgent de renforcer la coopération et de nouer des partenariats forts, véritables et durables aux niveaux sous-national, national, sous-régional, régional et international afin d'améliorer la coopération et l'action internationales propres à remédier aux vulnérabilités uniques et particulières des petits États insulaires en développement et à leur permettre de parvenir au développement durable. En outre, les États ont réaffirmé que les petits États insulaires en développement étaient des partenaires à part entière, que des partenariats efficaces, véritables et durables reposaient sur une collaboration mutuelle et sur l'adhésion, la confiance, l'alignement, l'harmonisation, le respect, l'orientation sur les résultats, la responsabilité et la transparence, et qu'une volonté politique était nécessaire pour prendre des engagements prévisibles à long terme et les tenir.¹⁰

18. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques souligne l'importance de la solidarité entre les nations et les générations. Il est dit dans l'Article 3 de la Convention qu'il incombe aux États Parties de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives, les pays développés étant appelés à être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes. En d'autres termes, il est de la responsabilité collective de tous les États de préserver le patrimoine commun et de faire preuve de solidarité en demandant aux pays qui ont le plus de moyens de lutter activement contre les problèmes communs dont ils sont les principaux responsables, dans l'esprit du devoir de coopération internationale entre les États.

19. Dans le document final de la vingt et unième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, plus connue sous le

¹⁰ Voir résolution 69/15, annexe, par. 21 et 100.

nom d'Accord de Paris, la Conférence des Parties a reconnu que les changements climatiques représentaient une menace immédiate et potentiellement irréversible pour les sociétés humaines et la planète et qu'ils nécessitaient donc la coopération la plus large possible de tous les pays ainsi que leur participation dans le cadre d'une riposte internationale efficace et appropriée, en vue d'accélérer la réduction des émissions mondiales de gaz à effet de serre.¹¹

Les Parties ont reconnu l'importance de l'appui et de la coopération internationale aux efforts d'adaptation et la nécessité de prendre en considération les besoins des pays en développement Parties, notamment de ceux qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques.¹² L'Article 9 (3) de l'Accord stipule que, dans le cadre d'un effort mondial, les pays développés Parties devraient continuer de montrer la voie en mobilisant des moyens de financement de l'action climatique provenant d'un large éventail de sources, d'instruments et de filières. La formulation de l'Accord implique l'obligation de fournir une assistance pour permettre aux États Parties en développement, en particulier les plus vulnérables, d'atténuer les effets des changements climatiques et de s'y adapter, comme le veut le principe de responsabilité commune mais différenciée. En outre, l'Accord prévoit une coopération conforme au principe du partenariat fondé sur le respect mutuel, et reconnaît l'importance de la participation des personnes, qui doivent être les bénéficiaires ultimes de cette coopération.

La solidarité internationale en matière de financement du développement

20. La solidarité joue un rôle majeur dans le cadre de financement du développement, comme souligné pour la première fois en 2002 dans le Consensus de Monterrey issu de la Conférence internationale sur le financement du développement et confirmé en 2008 dans la Déclaration de Doha sur le financement du développement. Le Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement (résolution

¹¹ Voir FCCC/CP/2015/10/Add.1, décision 1/CP.21, annexe.

¹² Ibid.

69/313 de l'Assemblée générale, annexe), adopté en 2015, réaffirme la nécessité de relever les défis du financement dans un esprit de partenariat et de solidarité mondiaux.

21. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement : Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle (2005) et le Programme d'action d'Accra de 2008 (A/63/539, annexe) ont souligné qu'il importait de nouer des partenariats pour le développement plus efficaces et inclusifs, en alignant les stratégies des pays donateurs sur les priorités des pays partenaires, en renforçant le principe de responsabilité en matière d'aide et en rendant celle-ci plus prévisible. Ils ont également insisté sur la nécessité de veiller à ce que les pays donateurs et les pays partenaires rendent davantage compte à leurs citoyens et parlements respectifs de leurs politiques, stratégies et résultats en matière de développement.¹³
22. En 2011, le quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide a réuni pour la première fois à Busan (République de Corée) des chefs d'État, ministres et représentants de pays en développement et développés, des responsables d'institutions multilatérales et bilatérales et des représentants de différents types d'organisations publiques, de la société civile, privées, parlementaires, locales et régionales. Ensemble, ils se sont mis d'accord sur le document final du Forum, le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement, qui déclarait qu'ils étaient unis dans le cadre d'un nouveau partenariat de plus vaste portée et plus solidaire que jamais, s'appuyant sur des principes partagés, des objectifs communs et des engagements différenciés au service d'un développement international efficace. Les participants se sont engagés à prendre des initiatives pour faciliter, démultiplier et renforcer l'impact des diverses sources de financement en faveur d'un développement pérenne et solidaire, notamment par la fiscalité et la mobilisation des ressources intérieures, l'investissement privé, l'aide pour le commerce, l'action philanthropique, les financements

¹³ Voir www.oecd.org/dac.

publics non concessionnels et le financement climatique.¹⁴ Ils se sont également engagés à mettre en place un nouveau Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement et à faire en sorte qu'il soit ouvert à tous les acteurs.

B. La nature du droit à la solidarité internationale

23. Certains sceptiques considèrent que la solidarité internationale, bien qu'elle soit un principe moral important et un engagement politique, ne satisfait pas aux conditions d'une notion juridique, et encore moins à celles d'une notion liée aux droits de l'homme. Les avis ne sont pas non plus unanimes s'agissant de déterminer si le droit à la solidarité internationale doit être entendu comme un droit opposable ou comme un principe moral, et s'il s'agit d'un droit de bénéficier de la solidarité internationale ou d'en exiger l'application. Cette question découle de la définition du droit à la solidarité internationale rédigée à l'article 5 de l'avant-projet de déclaration sur le droit des peuples et des individus à la solidarité internationale :

« Le droit à la solidarité internationale est un droit fondamental de l'homme qui permet aux peuples et aux individus de jouir librement, sur la base de l'égalité et de la non-discrimination, des avantages d'une société internationale harmonieuse, régie par un ordre politique et économique juste et équitable, dans laquelle tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales sont pleinement exercés. »

Revendiquer le droit à la solidarité internationale

24. Cette section du rapport répond à la question mentionnée au paragraphe 23 ci-dessus et évoque également d'autres aspects du droit international relatifs à cette question. L'Experte indépendante tend à souscrire à l'idée que notre compréhension d'un droit est « toujours imparfaite et incomplète »¹⁵ et qu'un droit ne peut véritablement être revendiqué que lorsqu'il est opposable à des tiers. Il s'agit sans doute là d'une caractéristique essentielle d'un droit,

¹⁴ Texte intégral disponible à l'adresse www.oecd.org.

¹⁵ Voir Etinson, A., *Human Rights, claimability and the uses of abstraction*, Utilitas, vol. 25, n° 4 (2013) ; disponible à l'adresse www.adametison.com.

bien que certains considèrent que l'« opposabilité » est appréciable, mais pas nécessaire. Le présent rapport n'entre pas dans ce débat qui anime plutôt les juristes, mais souligne le fait établi que pour qu'un droit soit opposable, il doit être possible d'identifier les titulaires de ce droit et des débiteurs de l'obligation qui énoncent clairement ce que ce droit implique et quelles personnes il lie.

25. L'avant-projet de déclaration, dans son article 6, énumère les titulaires du droit à la solidarité internationale et, dans son article 7, ce que ce droit implique. De manière analogue, l'article 8 dresse la liste des débiteurs de l'obligation et définit leurs responsabilités dans les grandes lignes, tandis que les articles 9 à 12 énoncent des obligations particulières. L'Experte indépendante réitère que les obligations des États (les principaux débiteurs de l'obligation) énoncées dans l'avant-projet de déclaration existent déjà en vertu des divers instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. L'avant-projet de déclaration a cela d'inédit qu'il explique comment ces obligations doivent être interprétées ou mises en œuvre pour être conformes aux prescriptions des dispositions des instruments relatifs aux droits de l'homme telles qu'elles sont énoncées dans les observations et recommandations générales des organes conventionnels. Dans ce contexte, le droit à la solidarité internationale est un droit d'exiger l'application de la solidarité internationale de manière à profiter des avantages qu'elle offre. L'Experte indépendante est d'avis que le droit à la solidarité internationale est un droit opposable en vertu de sa relation avec le droit international des droits de l'homme tel qu'il est décrit ci-dessus.

26. Jadis, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels était considéré comme un ensemble de simples aspirations morales, exprimées pour la plupart en des termes vagues, sans indications sur la manière dont ces droits devaient être appliqués. Les États ont ratifié le traité, sans doute pour des raisons stratégiques. En temps voulu, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (l'organe conventionnel chargé de s'assurer que les États parties s'acquittent de leurs obligations au titre du Pacte) a commencé ses travaux

d'interprétation des dispositions du Pacte pour en clarifier le sens et déterminer, entre autres, les normes qui y sont définies, les obligations des États et des autres acteurs, et les violations des droits qui y sont inscrits. Ces interprétations du Pacte sont les observations générales formulées et adoptées par le Comité sur la base des connaissances toujours plus grandes qu'il a acquises en suivant continuellement les rapports des États parties, mais aussi grâce aux institutions spécialisées des Nations Unies travaillant sur le terrain et à des rapports analogues reçus des ONG. Les observations générales constituent le « droit souple » du Comité ; elles établissent des normes relatives aux dispositions du Pacte et aux questions que celles-ci soulèvent.

27. Ces normes n'existaient pas lorsque le Pacte est entré en vigueur il y a plusieurs dizaines d'années. À l'époque, les États ont interprété eux-mêmes les dispositions du Pacte et ont décidé des modalités d'application des droits qui y étaient énoncés. Ils ont adopté les mesures législatives qui s'imposaient et mis au travail ou créé les institutions nécessaires à leur mise en œuvre. Même en l'absence de telles mesures, ils ont mis au point des politiques, des plans et des mesures administratives pour appliquer les dispositions du Pacte. Les documents du Comité des droits économiques, sociaux et culturels qui expliquent ces démarches sont en accès libre. Dans un souci de brièveté et de concision, l'Experte indépendante ne fournit ici qu'un compte-rendu sommaire fondé sur son expérience en tant qu'ancien membre du Comité. Elle juge nécessaire d'exprimer son point de vue sur la question pour justifier sa position selon laquelle notre compréhension des droits de l'homme ne peut pas être parfaite et complète dès leur instauration, comme en témoignent les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme qui n'étaient pas applicables alors même qu'ils étaient entrés en vigueur. Les droits de l'homme ne seront opposables qu'au prix d'un travail et d'efforts continus de la part des institutions juridiques et politiques et des mécanismes de défense des droits de l'homme aux niveaux régional, national et international.

Le rôle de la communauté internationale des États dans le développement du droit international et du droit international des droits de l'homme

28. La longueur limitée du présent rapport ne permet pas à l'Experte indépendante d'étudier le principe de la solidarité internationale plus en profondeur que dans ses précédents rapports. Toutefois, elle souhaite évoquer brièvement les dynamiques de la société internationale et de la solidarité internationale, qui nécessiteront une étude plus détaillée par la suite en raison de leur influence sur le rôle du droit à la solidarité internationale dans une éventuelle mise en œuvre collective de principes communs.¹⁶ D'un point de vue « solidariste », la société internationale peut être définie comme une société formée par un groupe d'États qui, partageant des valeurs et des intérêts, se voient liés dans leurs relations les uns avec les autres par un ensemble de règles et coopèrent au fonctionnement d'institutions communes.¹⁷ L'Experte indépendante estime que l'Organisation des Nations Unies et sa Charte sont un parfait exemple de ce type de société, même si les spécialistes ne sont pas tous d'accord quant aux différences normatives qui existent entre les termes « société internationale » et « communauté internationale ». Toujours d'un point de vue solidariste, les valeurs et intérêts communs des États ont une portée qui s'étend au-delà de leur simple coexistence et font de l'individu un sujet de droit international. Le solidarisme soutient l'idée d'une coopération continue dans de nombreux domaines, y compris la promotion, la protection et la mise en œuvre des droits de l'homme, du développement humain et de la protection de l'environnement. En outre, il définit les règles du droit international sur base des accords réels entre les États que sont leurs pratiques communes et les traités auxquels ils sont parties.¹⁸ À

¹⁶ Voir Knudsen, T. B., *International society and international solidarity: recapturing the solidarist origins of the English school* (2000), p.16 ; disponible à l'adresse <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/4d03710a-75c3-494e-827a-018d7cddeeff.pdf>. Une théorie des relations internationales défendue par l'École anglaise.

¹⁷ Voir Bull, H., *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, 2e éd. (Londres, Macmillan, 1977), p. 13.

¹⁸ Voir Knudsen, T. B., *International society and international solidarity: recapturing the solidarist origins of the English school* (2000), p.16 ; disponible à l'adresse <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/4d03710a-75c3-494e-827a-018d7cddeeff.pdf>.

l'inverse, l'approche pluraliste conventionnelle voit l'État comme le seul sujet légitime de droit international et soutient que les relations internationales sont avant tout un moyen pour les États d'assurer une coexistence relativement pacifique par le respect scrupuleux des principes de souveraineté et de non-intervention. Cette approche suggère que le respect de certaines règles et normes est motivé uniquement par la volonté des États de survivre et d'être reconnus comme tels, et voit le droit international comme découlant des lois universelles de la nature, que le bon sens des hommes suffit à déterminer.¹⁹

29. L'Experte indépendante appuie l'argument selon lequel les principes moraux ont leur place dans la politique et le droit internationaux, et permettraient d'opérer des changements progressifs grâce à des interprétations plus larges et de modifier certaines normes et règles internationales. L'objectif n'est pas de révolutionner le droit international, mais de faire intervenir la morale dans l'élaboration ou l'application des règles du droit international. Certes, cette doctrine solidariste du droit naturel est à priori incompatible avec la vision selon laquelle le droit ne peut pas être fondé sur quelque chose d'aussi contestable que la morale et la raison, mais la validité d'un argument juridique dépend de l'accueil que lui réserve la communauté internationale et non de la nature de ses origines. Par conséquent, les principes découlant de la morale et de la raison pourraient devenir des procédures opérationnelles permanentes, des éléments de la pratique des États et, finalement, des règles de droit international positif, ce qui pourrait leur valoir une reconnaissance internationale qu'il n'est pas possible d'acquérir autrement.²⁰ L'Experte indépendante est d'avis que la même procédure peut être appliquée pour faire du droit à la solidarité internationale un droit précurseur permettant la réalisation, la promotion et la protection des droits de l'homme dans leur ensemble.

C. La solidarité internationale et les obligations extraterritoriales des États

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid. p. 24.

Dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels

30. À l'ère de la mondialisation, le respect par les États de leurs obligations extraterritoriales est devenu essentiel, en particulier dans le domaine économique, où les acteurs étatiques et non étatiques exercent une influence considérable sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Les Principes de Maastricht relatifs aux obligations extraterritoriales des États dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels (2011) définissent les modalités des obligations extraterritoriales des États et confirment la primauté des droits de l'homme sur les autres sources du droit international. En dépit de l'universalité des droits de l'homme, de nombreux États interprètent leurs obligations en matière de droits de l'homme comme n'étant applicables qu'à l'intérieur de leurs propres frontières.²¹
31. Les Principes de Maastricht portent sur les obligations des États et d'autres acteurs au-delà de leurs frontières. Ils soulignent le devoir de coopération internationale de manière générale, les principes 19 à 40 étant ceux qui ont le plus inspiré l'avant-projet de déclaration. Le présent rapport ne s'attarde pas sur ces principes, qui couvrent un champ large et donnent des consignes de mise en œuvre claires. En outre, il n'y aurait pas grand intérêt à débattre de la notion d'extraterritorialité, car ce terme fait explicitement référence aux questions d'outre frontière liées, dans ce contexte, aux droits économiques, sociaux et culturels.
32. Le commentaire des Principes de Maastricht examine plus en détail les questions complexes qui sous-tendent les Principes et que les rédacteurs ont eu à élucider avant que le texte ne soit finalisé. Le lien entre les Principes et la solidarité internationale réside dans la coopération internationale, qui est l'une des deux composantes de la solidarité internationale, l'autre étant la solidarité préventive.²² La question de la coopération internationale est sans nul doute au cœur même des Principes de Maastricht et est donc étroitement liée à l'avant-projet de

²¹ Voir Consortium ETO, *Principes de Maastricht relatifs aux obligations extraterritoriales des États dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels* (Heidelberg, Allemagne, 2012) ; disponible à l'adresse www.etoconsortium.org.

déclaration. À titre d'exemple, il est dit dans le commentaire que la coopération internationale doit être définie au sens large de manière à inclure l'élaboration de règles internationales qui créent un environnement propice à la réalisation des droits de l'homme et l'apport d'une assistance financière ou technique. Toujours selon le commentaire, la coopération internationale comprend également l'obligation de s'abstenir de dénier ou de compromettre les droits de l'homme dans d'autres pays, et de veiller à ce que les acteurs non étatiques dont l'État est en mesure d'influencer le comportement ne puissent pas faire obstacle à l'exercice de ces droits.²³ Cet exemple soulève trois questions en lien direct avec le contenu de l'avant-projet de déclaration, tout en illustrant les trois volets traditionnels des obligations en matière de droits de l'homme : respecter, protéger et mettre en œuvre. Les États ont l'obligation de respecter les droits de l'homme en s'abstenant de les compromettre ; de les protéger en empêchant des acteurs tiers de faire obstacle à leur exercice ; et de les mettre en œuvre en créant un environnement propice à leur réalisation.

Dans le domaine des droits civils et politiques

33. À plusieurs reprises au cours des consultations régionales, il a été demandé que les références aux obligations extraterritoriales des États présentes dans l'avant-projet de déclaration englobent les droits civils et politiques en plus des droits économiques, sociaux et culturels. En effet, les Principes de Maastricht, tout en mettant l'accent sur les obligations extraterritoriales des États dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels, indiquent explicitement que « tous les États ont l'obligation de respecter, de protéger et de

²² Voir le document A/70/316, dont les paragraphes 23 à 53 traitent de la solidarité préventive et de la coopération internationale en tant que composantes de la solidarité internationale.

²³ Voir O. De Schutter, A. Eide, A. Khalfan, M. Orellana, M. Salomon et J. Seiderman, *Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights*, Human Rights Quarterly, vol. 34 (Johns Hopkins University Press, 2012), p. 1104.

mettre en œuvre les droits de l'homme, y compris les droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux, à la fois sur et en dehors de leur territoire » (principe 3).²⁴

34. Les politiques et l'action d'un État ont une influence sur l'exercice des droits de l'homme par les individus à l'intérieur et à l'extérieur de son territoire. Les exemples d'incidence extraterritoriale d'un État sur les droits civils et politiques sont multiples. On peut notamment citer la guerre, l'occupation territoriale et d'autres actions militaires, les politiques migratoires, les sanctions et les mesures coercitives, les transfèrements extrajudiciaires, les frappes de drones et l'exploitation de centres de détention et d'interrogatoire extraterritoriaux pour les combattants, les migrants et les réfugiés.²⁵ Quoi qu'il en soit, la question du respect par les États de leurs obligations extraterritoriales en matière de droits civils et politiques est controversée et floue. Les États adoptent des positions très différentes sur la question, qui vont de la bonne volonté quelque peu forcée au refus le plus catégorique.²⁶

35. La notion de « compétence » suscite elle aussi la controverse et complexifie davantage le débat. En effet, les Principes de Maastricht évoquent la notion de « champ de compétence » (principe 9) et soulèvent des questions supplémentaires telles que le contrôle effectif de l'État et les effets prévisibles de ses actes ou omissions.²⁷ Si pour certains instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, les obligations d'un État sont liées à sa compétence, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention contre la torture, mais aussi des instruments régionaux tels que la Convention européenne des droits de l'homme et la

²⁴ Voir Consortium ETO, *Principes de Maastricht relatifs aux obligations extraterritoriales des États dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels* (Heidelberg, Allemagne, 2012), I.3.

²⁵ Voir Wilde, R., *The extraterritorial application of international human rights law on civil and political rights*, Routledge Handbook of International Human Rights Law (Londres et New York, Routledge, 2013), chap. 35, p. 635.

²⁶ Ibid., p. 636.

²⁷ Voir Consortium ETO, *Principes de Maastricht relatifs aux obligations extraterritoriales des États dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels* (Heidelberg, Allemagne, 2012), II.9.

Convention américaine relative aux droits de l'homme, ceux-ci ne disent rien du champ d'application des obligations de l'État partie.²⁸

36. S'attardant sur le principe 9, le commentaire des Principes de Maastricht définit le champ d'application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et cite la jurisprudence existante dans ce domaine à l'appui de sa définition. Ainsi, selon les auteurs du commentaire, la notion de compétence fait référence à la relation entre l'individu et l'État eu égard à une violation des droits de l'homme, où qu'elle ait été commise, de sorte que les actes d'un État perpétrés ou produisant des effets en dehors du territoire national puissent être considérés comme relevant de la compétence de cet État.²⁹
37. L'Experte indépendante est convaincue que cette brève réflexion ouvre la porte à un élargissement de la définition des obligations extraterritoriales des États dans l'avant-projet de déclaration de telle sorte qu'elle englobe les droits civils et politiques. En outre, dans certaines situations, les États ont des obligations lorsque leurs actions et leur contrôle sur un territoire leur confèrent une responsabilité vis-à-vis des personnes et groupes touchés, même au-delà de leur compétence. À cet égard, il convient de rappeler que la Déclaration de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement, dans son principe 13, prie les États de coopérer diligemment et plus résolument pour développer davantage le droit international concernant la responsabilité et l'indemnisation en cas d'effets néfastes de dommages causés à l'environnement dans des zones situées au-delà des limites de leur juridiction par des activités menées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle. L'Experte indépendante va mener de nouvelles études et examiner d'autres sources afin d'appuyer la légitimité d'une inclusion des droits civils et politiques en plus des droits économiques, sociaux et culturels

²⁸ Voir Wilde, R., *The extraterritorial application of international human rights law on civil and political rights*, Routledge Handbook of International Human Rights Law (Londres et New York, Routledge, 2013), chap. 35, p. 637 et 638.

²⁹ Voir O. De Schutter, A. Eide, A. Khalfan, M. Orellana, M. Salomon et J. Seiderman, *Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic,*

dans l'avant-projet de déclaration. L'application des obligations extraterritoriales des États dans ces deux domaines facilitera la prise en considération des questions relatives au climat et à l'environnement.

D. Les acteurs non étatiques et leur rôle en matière de solidarité internationale

38. Les acteurs non étatiques jouent un rôle important dans les relations internationales, notamment, bien souvent, en matière de droit international et de droit des droits de l'homme. Ils participent aux procédures juridiques et ont une influence sur celles-ci. En effet, ils peuvent avoir une influence directe, indirecte, formelle ou informelle sur des procédures telles que l'élaboration des lois et leur application, et le règlement des différends. Le terme « acteurs non étatiques » regroupe généralement la société civile, les groupes religieux, les entreprises, les groupes armés et les groupes terroristes.³⁰ Dans le contexte de l'avant-projet de déclaration, dans lequel le droit à la solidarité internationale passe par une coopération et des partenariats internationaux, l'article 6 de l'Accord de Cotonou offre une définition plus appropriée des acteurs privés, qui comprend le secteur privé, les partenaires économiques et sociaux, y compris les organisations syndicales, et la société civile sous toutes ses formes selon les caractéristiques nationales.³¹ Si le même article reconnaît à la fois les acteurs étatiques (locaux, régionaux et nationaux) et non étatiques en tant qu'« acteurs de la coopération », il stipule que « la reconnaissance par les parties des acteurs non étatiques dépend de la manière dont ils répondent aux besoins de la population, de leurs compétences spécifiques et du caractère démocratique et transparent de leur mode d'organisation et de gestion. »³² L'Experte indépendante est d'avis que cette précision permet d'exclure des acteurs non étatiques tels que les groupes armés, les terroristes et d'autres acteurs éventuels

Social and Cultural Rights, Human Rights Quarterly, vol. 34 (Johns Hopkins University Press, 2012), p. 1106.

³⁰ Voir Clapham, A., *Non-State actors* ; disponible à l'adresse <http://ssrn.com/abstract=1339810>.

³¹ Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, et la Communauté européenne et ses États membres, signé à Cotonou en 2000 et révisé en 2010 ; disponible à l'adresse www.europarl.europa.eu.

dont les intentions sont incompatibles aux fins de la coopération et dont les activités vont à l'encontre de la notion de démocratie et du principe de transparence. Certaines déclarations et pratiques suggèrent que les acteurs non étatiques ont des obligations en matière de droits de l'homme, mais elle sont rarement explicites et ne sont pas uniformes. Soucieux de dissiper tout doute sur les obligations en matière de droits de l'homme, le préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme³³ définit des normes claires à cet égard.

39. L'Experte indépendante attire l'attention sur l'Accord de Cotonou en raison de ses similitudes avec l'avant-projet de déclaration, en particulier avec l'article 8 de ce dernier, qui définit les débiteurs de l'obligation en matière de droit à la solidarité internationale comme étant « essentiellement les États et les acteurs non étatiques qui travaillent avec les populations et les individus et dont les responsabilités sont, par conséquent, analogues à celles des États et complémentaires de celles-ci ». L'article expose également dans les grandes lignes les obligations des États énoncées dans les instruments relatifs aux droits de l'homme qu'ils ont ratifiés. De même, il souligne que les acteurs non étatiques doivent honorer leurs responsabilités déontologiques et leurs codes de conduite et respecter le droit des peuples et des individus à la solidarité internationale. La formulation de la définition ci-dessus renforce l'idée que, dans le contexte de l'avant-projet de déclaration, les entités non étatiques qui ont des obligations en matière de droit à la solidarité internationale sont celles qui travaillent avec les peuples et les individus, l'objectif étant de réduire considérablement la portée du terme « acteurs non étatiques » de telle sorte qu'il n'inclue que les ONG qui travaillent avec les communautés. Toutefois, à la lumière des préoccupations qui ont été exprimées à maintes reprises lors de toutes les consultations régionales, les rôles et obligations des entreprises privées, y compris des sociétés transnationales, sont évoqués ci-après, toujours dans le contexte de l'avant-projet de déclaration.

³² Ibid., art. 6.

³³ Disponible à l'adresse www.unidir.org.

Les organisations non gouvernementales

40. En l'absence de statistiques fiables, il est difficile de savoir combien d'ONG sont aujourd'hui actives dans le monde. Quoi qu'il en soit, l'acronyme « ONG » est devenu un terme très répandu. Les sources disponibles confirment les observations de l'Experte indépendante, qui constate que les ONG sont principalement connues pour entreprendre deux types d'activités : fournir des services de base aux personnes qui en ont besoin et organiser des activités en faveur du changement. Elles assurent également divers rôles plus spécialisés en apportant par exemple une aide aux interventions d'urgence lors de catastrophes, notamment de phénomènes météorologiques extrêmes, et en menant des campagnes d'information sur la santé publique. En bref, les ONG jouent différents rôles dans différents contextes nationaux. Il n'est donc pas simple de faire des déclarations générales les concernant. En termes de structure, les ONG peuvent être grandes ou petites, formelles ou informelles, locales ou nationales, régionales ou internationales. Beaucoup bénéficient d'un financement extérieur, tandis que d'autres dépendent de ressources mobilisées à l'échelle locale.
41. Plus souvent, on entend par « ONG » une organisation qui s'occupe de la promotion du changement social, politique ou économique, un programme habituellement associé à la notion de développement.³⁴ Cette définition renforce l'idée selon laquelle les ONG sont principalement actives aux niveaux local, national et international dans divers domaines tels que les soins de santé, la microfinance, les secours d'urgence et les droits de l'homme. En fait, les activités de prestation de services des ONG ont pris de l'ampleur en grande partie parce que les donateurs et les gouvernements leur demandent de plus en plus souvent de fournir ces services et d'accomplir des tâches spécifiques, y compris des interventions en cas de catastrophe naturelle, contre paiement.³⁵ Sous l'effet de l'amélioration des moyens de communication, davantage de groupes locaux appelés organisations de base ou associations

³⁴ Voir Lewis, D. et Kanji, N., *Non-governmental organizations and development*, Routledge Perspectives on Development (Londres et New York, Routledge, 2009), p.7.

³⁵ Ibid., p. 13.

locales sont également devenus actifs au niveau national et même mondial grâce aux coalitions qu'elles constituent par réseautage.³⁶ En plus de fournir des services, de nombreuses ONG de développement s'emploient à promouvoir la réforme des politiques aux niveaux national et international. Les coalitions et les groupes de travail jouent un rôle de premier plan dans les réseaux transnationaux se livrant à des activités de plaidoyer dans les domaines des droits de l'homme, de l'environnement et de la lutte contre la violence faite aux femmes.³⁷

42. Le phénomène collectif de milliers d'ONG motivées et bien intentionnées fournissant des biens publics dans la plupart des régions du monde, en particulier dans les pays en développement, témoigne de la popularité croissante de ces organisations. Pourtant, ce qui fait la force des ONG, y compris leurs services exemplaires aux pauvres dans les pays en développement, peut aller de pair avec certaines faiblesses en termes d'élaboration de programmes, de prise de décisions ou de modalités de prestation de leurs services aux personnes dans le besoin.³⁸ De nombreuses ONG ont des codes de conduite volontaires, qui de toute évidence s'autorégulent, mais pratiquement aucune n'a de système veillant au respect du principe de responsabilité, en particulier parmi celles qui travaillent au niveau local. C'est la raison d'être des dispositions de l'article 8 de l'avant-projet de déclaration qui, comme indiqué plus haut, identifie les débiteurs de l'obligation. Dans cet article, il sera donc important que les références aux « acteurs non étatiques » soient plus précises et concrètes, comme suggéré dans de nombreux commentaires reçus par l'Experte indépendante.

Les entreprises et les sociétés transnationales

43. Le droit des droits de l'homme a été conçu pour réglementer l'utilisation de la puissance publique sur les administrés. Il s'applique donc avant tout à l'État en tant que détenteur de la

³⁶ Voir Willetts, P., *What is a non-governmental organization?* (2006) ; disponible à l'adresse <https://www.scribd.com>.

³⁷ Voir Werker, E. et Ahmed, F. Z., *What do non-governmental organizations do?* (2007), p. 19 ; disponible à l'adresse www.hbswk.hbs.edu.

puissance publique.³⁹ Théoriquement, les obligations relatives aux droits de l'homme ont pourtant un champ d'application pratiquement illimité. Elles ont pour base la dignité humaine, que tous les individus se doivent de respecter, qu'ils soient en mesure ou non d'influer sur ces obligations. La Déclaration universelle des droits de l'homme, fondement du droit international des droits de l'homme, stipule que « chacun » peut se prévaloir des droits qu'elle énumère, mais ne désigne pas ceux qui ont des obligations à l'égard de ces droits. Par conséquent, rien dans la théorie des droits de l'homme n'empêche l'imposition d'obligations juridiques à des acteurs autres que les États. Après tout, les États sont loin d'être les seules entités capables d'atteintes à la dignité humaine. Idéalement, la protection des droits de l'homme devrait donc s'étendre à toutes les situations dans lesquelles ces droits sont menacés, quelle que soit l'entité qui les compromet.⁴⁰

44. Les entreprises sont des forces puissantes capables d'engendrer la croissance économique, de réduire la pauvreté et de promouvoir la primauté du droit, contribuant ainsi à la réalisation d'un large éventail de droits de l'homme.⁴¹ Mais idéalement, les entreprises devraient être soumises à un cadre réglementé qui comprend des règles, des coutumes et des institutions. En effet, en l'absence d'un cadre réglementaire adéquat, les entreprises peuvent aussi être une source de graves violations des droits de l'homme. Les sociétés transnationales ont à la fois le pouvoir économique et la capacité d'influencer les autorités publiques, en particulier celles qui recherchent des investissements, et de se soustraire aux contrôles nationaux en opérant à l'échelle transnationale. Par conséquent, les entreprises peuvent avoir une incidence sur pratiquement tous les droits internationalement reconnus et, en tant qu'acteurs économiques, ont des responsabilités très particulières. Si ces responsabilités sont entrecroisées avec les

³⁸ Ibid., p. 17.

³⁹ Voir Ronen, Y., *Human rights obligations of non-State actors*, Cornell International Law Journal, vol. 46, n°1, art. 2 (2013), p. 22 ; disponible à l'adresse <http://scholarship.law.cornell.edu/citj/vol46/iss1/2>.

⁴⁰ Ibid., p. 21.

⁴¹ Voir A/HRC/8/5, par. 2.

obligations des États, il devient presque impossible de savoir qui est responsable de quoi en pratique.⁴²

45. Les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme stipulent que, bien qu'il incombe au premier chef aux États de protéger les droits des individus relevant de leur compétence en adoptant et en mettant en œuvre des lois et règlements efficaces pour prévenir et combattre les violations des droits de l'homme commises par les entreprises, et de garantir l'accès à des recours efficaces, les entreprises ont une responsabilité directe, différenciée mais complémentaire, dans le domaine des droits de l'homme. Les Principes directeurs présentent trois éléments clefs : l'obligation de protéger incombant à l'État lorsque des tiers, y compris des entreprises, portent atteinte aux droits de l'homme ; la responsabilité des entreprises de respecter les droits de l'homme ; et la nécessité d'un accès plus effectif à des mesures de réparation. Indépendamment de leur taille, de leur secteur et de leur cadre de fonctionnement, il incombe aux entreprises de respecter les droits de l'homme. Par conséquent, les entreprises doivent avoir conscience de leur incidence effective ou potentielle sur ces droits, prévenir et atténuer les atteintes à ceux-ci et lutter contre les effets néfastes de leurs opérations.⁴³ Le Principe directeur 10 c) dispose que les États, lorsqu'ils agissent en qualité de membres d'institutions multilatérales qui traitent de questions à caractère commercial, devraient s'inspirer des Principes directeurs pour promouvoir une compréhension commune des problèmes et faciliter la coopération internationale pour traiter la problématique des entreprises et des droits de l'homme.

46. Sur le plan des opérations menées par les entreprises transnationales, la solidarité internationale est étroitement liée à la responsabilité sociale des entreprises. Les entreprises, y compris leurs partenaires externes, doivent reconnaître et combattre les répercussions sur les droits de l'homme de leurs produits et opérations tout au long de la chaîne

⁴² Ibid., par. 6.

⁴³ Voir A/HRC/17/31, annexe.

d'approvisionnement. Des ressources suffisantes doivent être allouées à l'atténuation des externalités négatives de leurs opérations, et des informations sur ces répercussions doivent être communiquées aux populations et groupes concernés. Une action collective par le biais des institutions multilatérales peut aider les États à établir un équilibre pour ce qui est du respect des droits de l'homme par les entreprises. La coopération entre les États, les institutions multilatérales et d'autres parties prenantes peut jouer un rôle important à cet égard.⁴⁴

47. En plus de s'abstenir de profiter des facteurs de vulnérabilité qui caractérisent les lieux où elles effectuent leurs opérations, d'évaluer leur incidence sur les droits de l'homme, d'offrir des voies de recours et d'atténuer leurs externalités négatives, les entreprises et les sociétés transnationales peuvent prendre d'autres engagements ou mener d'autres activités pour appuyer et promouvoir les droits de l'homme, ce qui peut contribuer au bon exercice de ces droits dans les communautés où elles sont implantées. Elles peuvent aussi prendre volontairement davantage d'engagements en faveur des droits de l'homme en promouvant des droits particuliers, soit par philanthropie, soit pour protéger et améliorer leur réputation et leur image, et s'ouvrir ainsi de nouvelles perspectives commerciales. Comme indiqué dans une publication de 2012 du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme intitulée « La responsabilité des entreprises de respecter les droits de l'homme : guide interprétatif », dans certains cas, les lois et règlements nationaux peuvent exiger de la part des entreprises des activités supplémentaires en faveur des droits de l'homme. Par exemple, une entreprise pourrait trouver nécessaire de faire des investissements sociaux, notamment dans les soins de santé ou l'éducation au niveau local, pour obtenir ou conserver l'appui des communautés environnantes à ses opérations. Défendre les droits de l'homme fait aussi partie de l'engagement qu'ont pris les signataires du Pacte mondial des Nations Unies,⁴⁵ dont le

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Voir *La responsabilité des entreprises de respecter les droits de l'homme : guide interprétatif*, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, 2012, p. 16.

principal objectif est de créer une économie mondiale durable et inclusive qui offre des avantages, durables eux aussi, aux personnes, aux communautés et aux marchés. Cette initiative promeut une approche de principe à la conduite des affaires, qui implique la reconnaissance de responsabilités fondamentales dans les domaines des droits de l'homme, du travail, de l'environnement et de la lutte contre la corruption, indépendamment du lieu d'opération.

48. Les opinions divergent s'agissant de déterminer si, dans certaines situations, la responsabilité des entreprises peut s'étendre au-delà du respect des droits de l'homme et inclure la promotion de ceux-ci. Bien que les Principes directeurs mettent avant tout l'accent sur la responsabilité des entreprises en matière de respect des droits de l'homme, il est intéressant de se demander dans quelle mesure les entreprises peuvent avoir la responsabilité de promouvoir ces droits en gage de reconnaissance vis-à-vis des communautés qui les font vivre. Du point de vue de la solidarité internationale, les entreprises ont un rôle positif à jouer dans la promotion d'un développement mondial durable en appuyant le progrès des sociétés dans lesquelles elles sont actives. Le Pacte mondial des Nations Unies veille à ce que les activités commerciales soient bénéfiques aux individus, aux communautés et à la planète en promouvant des stratégies et des opérations compatibles avec les principes universels des droits de l'homme, les normes de travail et un environnement propre et sain. De manière analogue, l'avant-projet de déclaration se propose de définir à la fois les obligations positives et négatives des entreprises dans le cadre de leur coopération internationale et vis-à-vis des communautés, des groupes et des individus sur lesquels leurs activités peuvent avoir des répercussions.

III. Conclusion

49. **Cette réflexion sur quelques-unes des questions soulevées lors des cinq consultations régionales est loin de faire pleinement justice au large éventail de sujets intéressants qui méritent une analyse plus approfondie. Néanmoins, elle offre un bref aperçu de certains**

des thèmes qui seront examinés au cours du processus de révision de l'avant-projet de déclaration. L'Experte indépendante s'est efforcée de ne pas transformer cette réflexion en un exercice purement théorique, mais force est de constater que le débat sur les droits de l'homme ne serait pas crédible sans références aux travaux d'éminents spécialistes dont les écrits sont, pour la plupart, des ouvrages juridiques fondés sur des recherches rigoureuses visant à élaborer et éprouver des théories.

50. L'Experte indépendante est ressortie des cinq consultations régionales avec la conviction plus ferme encore que le droit à la solidarité internationale tel qu'il est énoncé dans l'avant-projet de déclaration est à la fois réalisable et applicable. En outre, une lecture attentive de la documentation ayant trait aux questions examinées ci-dessus ne peut qu'appuyer les positions de l'Experte. Bien que le présent rapport n'ait pas pour objet d'exposer ces positions, l'Experte indépendante tient à réitérer celle qu'elle a défendue depuis le début de son mandat, à savoir que le droit à la solidarité internationale est un droit opposable, à la fois réalisable et applicable. Il n'est pas surprenant que certains restent sceptiques compte tenu de certains facteurs qui ont des répercussions non seulement sur le droit à la solidarité internationale tel qu'il est envisagé ici, mais aussi sur d'autres droits appelés « droits collectifs ». Par exemple, il n'est pas certain que nous disposions de moyens fiables permettant de veiller au respect des obligations qu'impose le droit à la solidarité internationale. Dans certains cas, les tribunaux pourraient être peu enclins à se prononcer sur ce droit, ou se trouver dans l'incapacité de le faire.
51. Les participants aux cinq consultations régionales ont attesté du fait que les États sont déjà dotés des institutions et organes de travail nécessaires à la mise en œuvre du droit à la solidarité internationale. Il semble donc que la résistance à l'avant-projet de déclaration provienne d'entités autres que celles qui travaillent sur le terrain, qui disposent de toute évidence des connaissances et de l'expérience requises pour le mettre en œuvre. Les expériences relayées par les acteurs nationaux et régionaux sont la preuve

que s'il faudra du temps pour surmonter certains obstacles, le droit à la solidarité internationale peut être mis en œuvre de manière effective et dans le respect de la diversité culturelle sans faire la moindre concession sur les normes énoncées dans l'avant-projet de déclaration. Cela montre que la compréhension des droits de l'homme ne peut pas précéder l'existence des droits eux-mêmes. Les droits de l'homme sont toujours en cours d'élaboration et ne révéleront tout leur potentiel en tant que droits opposables qu'au prix d'un développement continu de la part des acteurs de terrain qui opèrent à l'échelle locale.

52. L'Experte indépendante souhaite attirer l'attention sur le paragraphe 29 du présent rapport et réaffirmer que le principe de solidarité internationale répond aux exigences d'une norme juridique et pourra donc devenir un droit lorsque la communauté des États l'aura décidé.
-