



HAUT-COMMISSARIAT
DES NATIONS UNIES
AUX DROITS DE L'HOMME

PRATIQUES DE BONNE GOUVERNANCE POUR LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME



NATIONS UNIES

HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES
AUX DROITS DE L'HOMME



**PRATIQUES DE BONNE GOUVERNANCE
POUR LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME**



NATIONS UNIES
New York et Genève, 2007

Note

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

*

* *

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

*

* *

La reproduction, en tout ou en partie, de la teneur de la présente publication est autorisée. Toutefois, en pareil cas, l'Organisation demande qu'il soit fait mention de la source et qu'un exemplaire de l'ouvrage où sera reproduit l'extrait cité lui soit communiqué à l'adresse suivante : Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Palais des Nations, 8-14, avenue de la Paix, CH-1211 Genève 10, Suisse.

HR/PUB/07/4

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

N° de vente F.07.XIV.10

ISBN 978-92-1-254161-7

Crédits-photos

© Organisation Internationale du Travail /J. Maillard (à gauche)

© UNICEF/HQ06-1473/Giacomo Pirozzi (au centre)

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
Introduction	1
I. LE RENFORCEMENT DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES	9
A. Institutionnaliser la participation du public au développement local – Afrique du Sud	10
B. Renforcer la représentation politique des femmes par la constitution de réseaux et de groupes de pression – Palestine	12
C. Le rôle joué par les médias dans le renforcement des capacités des détenteurs de droits de participer aux prises de décisions au niveau local – Philippines	15
D. Renforcer le respect des droits de l’homme et gérer les conflits grâce à un processus constitutionnel participatif et transparent – Albanie	19
E. Un système de gouvernance qui tient compte des besoins de la population touchée par le VIH/sida – Brésil	22
F. Promouvoir la participation politique des communautés autochtones et gérer les conflits – Norvège	25
Bibliographie indicative	28
II. LE RENFORCEMENT DU DISPOSITIF DE PRESTATION DES SERVICES	31
A. Des services éducatifs adaptés aux besoins des populations pauvres vivant en milieu rural – Ouganda	32
B. Renforcer les capacités institutionnelles pour améliorer les services de protection familiale – Jordanie	35
C. Assurer un accès équitable aux services sociaux grâce à un processus budgétaire transparent – Équateur	38
D. Améliorer l’accès aux services de santé grâce à la médiation interculturelle – Roumanie	41
E. Assurer une protection sociale pour favoriser l’insertion sociale – France	44
Bibliographie indicative	47
III. L’ÉTAT DE DROIT	49
A. Donner effet aux droits civils dans le système carcéral grâce au développement des capacités et à l’autonomisation – Malawi	50
B. Instaurer une réforme juridique et politique en faveur de la protection des droits des travailleurs migrants – République de Corée	53
C. Donner effet au droit des victimes de la torture à des recours et à des réparations efficaces – Chili	56
D. Adopter une charte des droits pour renforcer les droits de l’homme dans la législation et la politique des pouvoirs publics – Australie	59
Bibliographie indicative	63

IV. LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION	65
A. La réaction des pouvoirs publics à la corruption: développement des institutions et direction politique – Botswana	66
B. Donner au public des moyens d’agir contre la corruption en publiant procédures administratives et taxes – Liban	69
C. Assurer la transparence des dépenses publiques grâce à un audit social participatif – Inde	72
D. Lutter contre la corruption dans le secteur de la santé publique – Pologne	75
E. Faire des réformes au niveau municipal pour lutter contre la corruption et améliorer la prestation des services – Bolivie	79
F. S’attaquer à l’offre en matière de corruption: faire reculer la corruption pratiquée par les entreprises soutenues par des organismes de crédit à l’exportation – OCDE	82
Bibliographie indicative	86

REMERCIEMENTS

Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l’homme tient à remercier les nombreuses personnes et organisations qui ont apporté leurs observations, leurs suggestions et leur soutien à l’élaboration de la présente publication. Il tient à remercier en particulier Katia Papagianni, chargée au premier chef des recherches et de la rédaction de cet ouvrage, ainsi que Marianne Haugaard, Nadia Hijab et Laure-Hélène Piron, qui en ont assuré la révision. Il tient aussi à adresser tout particulièrement ses remerciements au Centre de gouvernance d’Oslo du Programme des Nations Unies pour le développement ainsi qu’à son Centre régional de Bratislava, à la Banque mondiale, à ONUSIDA (Brésil), à l’Organisation de coopération et de développement économiques, au Ministère de l’éducation et des apprentissages du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d’Irlande du Nord, au Ministère du développement international du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d’Irlande du Nord (en coopération avec la Jordanie), au Bureau des droits de l’homme du territoire de la capitale australienne, à la Fondation Batory (Pologne), à l’Université Colgate, aux Charités chrétiennes orthodoxes internationales (Roumanie), à la Lebanese Transparency Association, à l’Open Society Institute, à Penal Reform International, au Centre rom d’intervention et d’études sociales (Romani CRISS), à l’Université du Costa Rica et à l’Université de Teesside.

INTRODUCTION

L'ex-Commission des droits de l'homme des Nations Unies a souligné, dans plusieurs résolutions, l'importance d'un environnement favorable à la jouissance effective de tous les droits de l'homme. Elle a également insisté sur le fait que la bonne gouvernance et les droits de l'homme étaient complémentaires et que la première était une condition préalable à la réalisation des seconds. S'appuyant sur ces résolutions, la Commission a demandé au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) de donner des exemples concrets d'activités ayant renforcé la bonne gouvernance tout en promouvant le respect des droits de l'homme.

En réponse à cette demande, le Haut-Commissariat publie *Pratiques de bonne gouvernance pour la protection des droits de l'homme*. Cette publication présente 21 études de cas portant sur des réformes de gouvernance qui ont contribué à mieux protéger les droits de l'homme. Cet ouvrage s'inspire du séminaire sur les pratiques de bonne gouvernance pour la promotion des droits de l'homme organisé à Séoul, en septembre 2004, par le Haut-Commissariat en coopération avec le Gouvernement de la République de Corée et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

Objectif

Le but de la présente publication est de contribuer à réduire l'écart entre les normes et principes relatifs aux droits de l'homme, d'un côté, et leur mise en application par des initiatives en matière de gouvernance de l'autre. Ceux qui luttent pour instaurer des réformes de gouvernance s'interrogent souvent sur la pertinence de la question des droits de l'homme au regard de leur action. Comment intégrer les principes relatifs aux droits de l'homme à des réformes de gouvernance ? Par quels types de politiques et d'initiatives ces principes se traduisent-ils ? Une fois que les États ont adopté un cadre juridique approprié, comment peuvent-ils, avec d'autres intervenants sur la scène sociale, en améliorer l'application par des réformes de gouvernance ?

En présentant des actions novatrices menées dans le monde entier pour mettre au point et appliquer des réformes de gouvernance et protéger les droits de l'homme, la présente publication tente de montrer comment les pratiques de gouvernance peuvent être réformées afin de contribuer à la protection des droits de l'homme. Ce faisant, on espère également qu'elle inspirera des réformateurs, notamment des gouvernements, des militants des droits de l'homme, des spécialistes du développement, des commissions nationales des droits de l'homme et des organisations de la société civile au niveau national.

Quels sont les liens qui existent entre la bonne gouvernance et les droits de l'homme ?

La bonne gouvernance et les droits de l'homme sont complémentaires. Les principes relatifs aux droits de l'homme posent un ensemble de valeurs qui visent à

guider l'action des gouvernements et des autres intervenants sur la scène politiques et sociale. Ils posent également un ensemble de normes au regard desquelles la responsabilité de ces intervenants peut être mise en cause. Ces principes inspirent en outre la nature des efforts faits en matière de bonne gouvernance : ils peuvent être à la base de l'élaboration de cadres législatifs, de politiques, de programmes, de dotations budgétaires et d'autres mesures. Cependant, en l'absence de bonne gouvernance, les droits de l'homme ne peuvent être respectés et protégés durablement. La mise en œuvre des droits de l'homme exige un cadre incitatif et favorable, entre autres des cadres juridiques et des institutions appropriés, ainsi que les processus politiques et administratifs nécessaires pour satisfaire aux droits et aux besoins de la population.

La présente publication définit la bonne gouvernance comme l'exercice de l'autorité par le biais de processus politiques et institutionnels transparents, dont la responsabilité peut être mise en cause et qui encouragent la participation du public. Lorsqu'il y est question de droits de l'homme, elle se réfère aux normes énoncées dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et développées dans un certain nombre de conventions internationales qui définissent les normes minimales nécessaires pour garantir la dignité humaine (*voir encadré, p. 4 et 5*).

Elle étudie les liens qui existent entre la bonne gouvernance et les droits de l'homme dans quatre domaines: les *institutions démocratiques*, les *services de l'État*, *l'État de droit* et les *mesures anticorruption*. Elle montre comment toute une série d'intervenants sur la scène sociale et institutionnelle, allant des groupes de femmes et de minorités aux médias, à la société civile et aux organismes publics, ont procédé à des réformes dans ces quatre domaines.

Lorsqu'elles sont inspirées par les valeurs des droits de l'homme, les *réformes qui se rapportent à la bonne gouvernance des institutions démocratiques* mettent à la portée du public les moyens de participer à l'élaboration des politiques, que ce soit par le biais d'institutions formelles ou de consultations informelles. Elles créent également des mécanismes qui permettent d'intégrer des groupes sociaux multiples aux processus décisionnels, en particulier au niveau local. Enfin, elles peuvent encourager la société civile et les communautés locales à formuler et à faire connaître leur position sur des sujets qu'elles jugent importants.

Dans le domaine des *services de l'État au public*, les réformes qui se rapportent à la bonne gouvernance représentent une avancée pour les droits de l'homme quand elles rendent l'État plus à même d'assumer la responsabilité qui lui incombe de fournir des biens collectifs essentiels à la protection d'un certain nombre de droits de l'homme, tels que le droit à l'éducation, à la santé et à l'alimentation. Au nombre des initiatives prises en matière de réforme peuvent figurer des dispositifs régissant l'obligation de rendre des comptes et la transparence, des moyens politiques respectueux des cultures, afin de faire en sorte que les services soient accessibles à tous et acceptables par tous, ainsi que des moyens d'amener le public à participer aux prises de décisions.

En ce qui concerne l'*État de droit*, les initiatives qui se rapportent à la bonne gouvernance et respectent les droits de l'homme réforment la législation et aident les institutions, depuis les systèmes pénitentiaires jusqu'aux tribunaux et aux parlements, à mieux l'appliquer. Parmi les initiatives prises en matière de bonne gouvernance peuvent figurer la lutte en faveur d'une réforme juridique, la sensibilisation du public au cadre juridique national et international, et le renforcement des capacités ou la réforme des institutions.

Enfin, les *mesures anti-corruption* font également partie du cadre de bonne gouvernance. Même si les liens qui existent entre la corruption, les mesures anti-corruption et les droits de l'homme n'ont guère été étudiés jusqu'ici, le mouvement anti-corruption regarde du côté des droits de l'homme pour soutenir ses efforts. Dans la lutte contre la corruption, les actions menées pour faire advenir la bonne gouvernance reposent sur des principes tels que l'obligation de rendre des comptes, la transparence et la participation pour mettre au point des mesures anti-corruption. Au nombre de ces initiatives peuvent figurer la création d'institutions telles que les commissions anticorruption, l'instauration de mécanismes d'échange d'informations et la surveillance de l'utilisation des fonds publics et de l'exécution des politiques par les pouvoirs publics.

Méthodologie

La présente publication s'articule autour des thèmes relatifs à la gouvernance précités :

- Le renforcement des institutions démocratiques ;
- Le renforcement du dispositif de prestation des services ;
- L'État de droit ;
- La lutte contre la corruption.

Chaque chapitre comprend des études de cas situées dans des lieux géographiques divers. Étant donné l'objectif qui consiste à illustrer les conditions dans lesquelles des initiatives concrètes se sont réalisées et les stratégies qui en ont permis la réalisation, chaque étude de cas en présente l'arrière-plan, les réalisations à mettre à leur actif ainsi que les principales difficultés auxquelles elles se heurtent.

Pour établir ce document, le HCDH s'est inspiré de plusieurs communications émanant de gouvernements qui décrivaient leur expérience en matière de réformes de gouvernance visant à améliorer la protection des droits de l'homme. Une recherche théorique s'appuyant sur des ressources documentaires de seconde main a ensuite été faite pour combler les lacunes présentées par ces communications. Ce faisant, un certain nombre d'organisations nous ont fait part de leurs connaissances et ont été consultées au sujet des pratiques décrites dans la présente publication. Le HCDH n'a effectué aucune recherche directe dans les pays ou les projets mentionnés dans ces pages.

Les études de cas sont révélatrices des efforts qui ont été déployés dans des situations précises. Ce sont des initiatives novatrices du point de vue des partenariats sociaux qu'elles ont créés, des arguments juridiques et fondés sur des principes auxquels elles ont eu recours ou des institutions et des processus qu'elles ont imaginés. Il n'en reste pas moins que des initiatives dont l'apport a été positif dans une situation ne sauraient être tout simplement appliquées à une autre. On serait mal inspiré d'adopter la même solution dans tous les cas pour surmonter les obstacles complexes qui s'opposent à une réforme juridique, sociale et insti-

Normes relatives aux droits de l'homme

Les droits de l'homme sont énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et codifiés et précisés dans une série de conventions internationales. Ces dernières définissent les règles minimales pour assurer la dignité humaine, lesquelles sont inspirées par les valeurs présentes dans différentes religions et philosophies. Les gouvernements du monde entier sont en outre convenus que ces conventions constituaient un ensemble de normes objectives à l'aune desquelles ils pouvaient être jugés. Ces instruments sont applicables dans les pays qui les ont ratifiés.

Les principales conventions sont les suivantes :

- La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965) ;
- Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) ;
- Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) ;
- La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979) ;
- La Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1984) ;
- La Convention relative aux droits de l'enfant (1989) ;
- La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leurs familles (1990).

Chacune de ces conventions fondamentales fait l'objet d'un suivi de la part d'un comité auquel les pays rendent compte de leurs progrès. Les spécialistes du développement qui travaillent dans le domaine de la bonne gouvernance ne manqueront pas de considérer que les observations finales formulées par ces comités sur la base de rapports nationaux présentent un intérêt particulier et se prêtent à une application pratique, car elles offrent une évaluation objective des progrès qu'un pays a accomplis sur la voie de la réalisation des droits de l'homme ainsi que des lacunes qui subsistent et auxquelles, pour certaines d'entre elles, des programmes de développement peuvent remédier.

Les observations générales que formulent ces comités quant à ce que signifie réellement réaliser un droit précis se prêtent également à une application pratique. Elles sont particulièrement utiles pour ce qui est de définir des indicateurs de processus et de résultat destinés aux programmes de développement, même s'il va de soi que de tels indicateurs doivent être adaptés en fonction du contexte local et du projet.

On trouvera un complément d'information sur les conventions précitées et leurs mécanismes de suivi à l'adresse suivante: <http://www.ohchr.org>.

À l'avenir, deux traités récemment adoptés commenceront aussi à jouer un rôle dans la protection des droits de l'homme de par le monde. Il s'agit de :

- La Convention sur les droits des personnes handicapées (2006) ;
- La Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (2006).

tutionnelle à même d'améliorer la protection des droits de l'homme. Il faut donc espérer que ces études de cas donneront des idées aux spécialistes et aux réformateurs et qu'elles les inspireront, pour qu'ils puissent à leur tour les adapter aux conditions particulières qui sont les leurs. Espérons aussi que, grâce à l'échange de données d'expérience, cette publication engendrera de nouveaux débats et de nouvelles recherches.

Les enseignements tirés

Les enseignements qui se dégagent avec constance des études de cas sont les suivants :

1. Des cadres juridiques nationaux compatibles avec les principes relatifs aux droits de l'homme sont essentiels à la protection de ces droits

Une législation fondée sur les principes relatifs aux droits de l'homme peut consolider une culture des droits de l'homme et se traduire par l'élaboration de politiques respectueuses de ces droits par l'État et les organisations de la société civile.

Dans la présente publication, les cas de l'Australie et de la République de Corée examinent le rôle de la société civile, du pouvoir judiciaire et des dirigeants politiques dans la réforme des textes de loi. La charte des droits adoptée sur le territoire de la capitale australienne a rendu le Gouvernement plus attentif à la question des droits de l'homme au moment de concevoir et d'appliquer des politiques publiques. Le cas de la République de Corée, par ailleurs, relève les avantages tangibles que peut apporter une réforme juridique à des milliers d'immigrants résidant illégalement dans le pays. Ces cas démontrent également

que le renforcement des capacités peut améliorer la gouvernance au sein d'institutions telles que la police, les tribunaux et les prisons. Au Malawi, la réforme des procédures pénitentiaires a accéléré le traitement des affaires, tandis que la formation aux droits de l'homme dispensée au personnel pénitentiaire et aux détenus eux-mêmes a amélioré leur connaissance de ces droits.

2. *La participation du public et la diversité des partenariats sociaux sont d'une importance vitale pour la protection des droits de l'homme*

La protection des droits de l'homme n'est pas du ressort exclusif du gouvernement. La présente publication constate que la participation du public contribue à l'élaboration de politiques qui respectent les droits civils et politiques ainsi que les droits économiques, sociaux et culturels. En outre, des politiques issues de processus participatifs ont des chances d'être jugées légitimes par la population. Il y a bien des façons de ménager des occasions de faire participer le public, y compris des auditions publiques extraordinaires, des conseils consultatifs ou des organes consultatifs formels.

Les études de cas présentent plusieurs exemples de partenariats noués entre des gouvernements nationaux et provinciaux, des collectivités locales, des médias, des acteurs non étatiques et la société civile. Aux Philippines, des associations regroupant des médias ont œuvré avec la société civile, les collectivités et les communautés locales pour apporter une contribution à long terme aux affaires locales. Au Brésil, les membres du Parlement national ont collaboré avec la société civile et des réseaux d'experts venus des États et des municipalités pour lutter contre le VIH/sida.

3. *La négociation et la recherche du consensus contribuent à transformer les pratiques sociales et juridiques en faveur de la protection des droits de l'homme*

La réforme de la société est un processus générateur de conflits potentiels qui peut être amélioré grâce à un certain nombre de pratiques de bonne gouvernance. Citons entre autres : la fourniture d'informations crédibles et objectives sur des problèmes sociaux précis; le recours à des résultats de travaux de recherche pour alimenter un débat et une discussion éclairés sur certains problèmes sociaux; la formulation des débats dans une langue et selon des principes familiers au contexte propre au pays tout en étant compatibles avec les principes relatifs aux droits de l'homme; et la transparence des prises de décisions. Sans un large consensus, une réforme sociale risque de ne pas durer. En Australie, par exemple, un débat public de grande ampleur a eu lieu avant que ne soit adoptée la charte des droits sur le territoire de la capitale.

4. *L'accès à l'information et la transparence contribuent à la protection des droits de l'homme*

La transparence dans l'élaboration et l'exécution des politiques publiques donne les moyens au public d'avoir accès aux services sociaux et d'exiger que ses droits soient protégés. Les cas présentés démontrent, par exemple, que faciliter l'accès

du public à l'information peut être une stratégie efficace pour améliorer l'état des dépenses publiques et protéger les droits économiques et sociaux.

En Équateur, la transparence du processus budgétaire a permis d'organiser un débat public éclairé au sujet des dépenses et a finalement contribué à ce que davantage de fonds soient consacrés à l'éducation, à la santé, à la protection sociale, à l'emploi et au logement. Au Liban, la publication, par une organisation non gouvernementale, des procédures mises en œuvre pour délivrer les permis de construire a conféré une autonomie accrue au public en affirmant clairement les droits des citoyens face aux organismes publics. En Inde, la mobilisation des communautés locales a exigé et obtenu un plus large accès aux documents gouvernementaux, ce qui a obligé les fonctionnaires à rendre davantage compte de leurs actions.

5. L'éducation et la sensibilisation du public aux droits de l'homme renforcent les efforts de réforme des pratiques sociales et juridiques

Les efforts visant à éduquer le public le sensibilisent aux questions relatives aux droits de l'homme et aux questions sociales, suscitent le débat et permettent d'instaurer un dialogue social éclairé. La conscience de leurs droits est d'une importance particulière pour les groupes vulnérables et défavorisés ainsi que pour les organismes publics et les organisations civiles qui travaillent avec eux.

Dans une action de lutte contre la corruption, des militants, en Inde, ont fait découvrir au public le droit d'avoir accès aux documents gouvernementaux et aux informations détenues par le Gouvernement ainsi que le rapport étroit qui existe entre ce droit et ses moyens d'existence. Cet effort d'éducation a facilité une mobilisation ultérieure en faveur d'une législation sur le droit à l'information et des rassemblements publics visant à soumettre le travail des autorités locales à un "audit". En République de Corée, l'activisme de la société civile a appelé l'attention de la nation sur le sort peu enviable des travailleurs migrants. S'inspirant de ces actions, la Commission nationale des droits de l'homme a présenté ses recommandations dans le but de renforcer la protection des droits des migrants, ce qui a mené à l'adoption d'une nouvelle législation. En Pologne, les campagnes d'information du public sur la corruption dans le secteur des soins de santé ont contribué à susciter un débat public éclairé et à instaurer des procédures plus transparentes dans la gestion des listes d'attente des hôpitaux.

6. Renforcer l'obligation des fonctionnaires de rendre compte de leur action contribue d'une manière importante à la protection des droits de l'homme

Il est possible de renforcer l'obligation de rendre compte de leur action qui incombe aux fonctionnaires en adoptant une législation bien conçue, en instaurant des systèmes d'équilibre des pouvoirs institutionnels, des systèmes offrant réparation aux victimes de violations de leurs droits et en formant les représentants de l'État aux principes relatifs aux droits de l'homme et à la bonne gouvernance. Au Botswana, par exemple, la Direction de la lutte contre la corruption et les crimes et délits économiques a forcé les fonctionnaires à rendre davantage compte de

leur action en enquêtant sur les plaintes déposées par le public pour des infractions alléguées et en recommandant l'adoption de procédures anti-corruption par les institutions publiques.

7. *S'attaquer aux inégalités exige de faire porter ses efforts en priorité sur les groupes marginalisés et vulnérables*

Les pratiques de bonne gouvernance dans le domaine des droits de l'homme peuvent conférer une autonomie accrue aux membres des groupes défavorisés ou minoritaires afin de leur permettre de défendre leurs droits en veillant à ce qu'ils soient pris en compte et représentés dans les politiques et leur élaboration.

En Norvège, le Parlement sami a fait en sorte de faire entendre la voix des Samis au Gouvernement norvégien et a permis au peuple sami d'obtenir son autonomie concernant plusieurs questions importantes pour la survie de sa culture et de son mode de vie. Les cas fournis par l'Ouganda et la Roumanie démontrent que, grâce à l'élaboration de politiques de type participatif, les politiques sociales peuvent être respectueuses des cultures locales et protéger les droits de l'homme. En Ouganda, le droit à l'éducation a été protégé par des politiques respectueuses de la culture, ce qui a permis aux communautés locales de participer à l'élaboration et à l'exécution des politiques. En Roumanie, les réformes de gouvernance ont facilité la communication sur la santé entre la population rom et les pouvoirs publics. Ces réformes ont permis aux membres de la communauté rom de se prendre en charge pour améliorer leur droit à la santé en leur donnant des informations accessibles d'un point de vue culturel sur des questions de santé et le système de santé publique.

8. *Les efforts visant à protéger et à promouvoir les droits de l'homme sont des éléments essentiels du passage d'une situation de conflit à la paix*

Les réformes de gouvernance qui promeuvent les droits de l'homme peuvent être mises en œuvre au cœur de l'insécurité et des conflits tout comme pendant les périodes de transition qui font suite à l'oppression politique et au conflit. En Albanie, un processus constitutionnel transparent et participatif s'est déroulé en plein conflit. Ce processus a débouché sur une nouvelle constitution assortie de puissantes garanties dans le domaine des droits de l'homme. Au Chili, des efforts ont été faits à un stade précoce de la transition du pays vers la démocratie pour venir en aide aux victimes de la répression d'État en leur offrant des services de santé spéciaux.

LE RENFORCEMENT DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES

I. LE RENFORCEMENT DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES

La bonne gouvernance promeut les droits de l'homme de plusieurs façons. Elle encourage la participation du public au gouvernement, l'intégration à l'élaboration des lois et des politiques et la responsabilité des représentants élus ou nommés. Elle permet à la société civile de s'impliquer activement dans l'élaboration des politiques et aux intérêts de la société d'être largement représentés dans les processus décisionnels. Cette manière de procéder confère aux groupes défavorisés, notamment aux femmes et aux minorités, une autonomie accrue pour défendre leurs droits. Cela peut se traduire par des lois et des politiques plus respectueuses de la diversité culturelle, qui contribuent à la résolution des conflits sociaux et à l'apaisement des tensions et tentent de venir à bout des obstacles que sont l'inégalité et la pauvreté.

Les cas exposés dans ce chapitre illustrent de plusieurs façons comment réformer les institutions et les processus démocratiques de façon à mieux protéger les droits de l'homme. Ce faisant, ils démontrent que démocratie n'est pas synonyme d'élections. Hormis les élections, la démocratie s'appuie sur la transparence, la responsabilité, l'intégration et la participation dans le but de protéger les droits de l'homme.

Ces cas présentent des réformes de gouvernance qui ont contribué à protéger plusieurs droits, notamment :

- Le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis (Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 25), comme dans les cas fournis par l'Afrique du Sud, les Philippines, l'Albanie et la Norvège ;
- Le droit des femmes de se présenter aux élections et de prendre part à l'élaboration de la politique de l'État (Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, art. 7), comme dans le cas fourni par la Palestine ;
- Les droits sociaux et économiques, y compris le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale que l'on soit capable d'atteindre (Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 12), comme dans le cas fourni par le Brésil.

Les études de cas examinent les stratégies en matière de gouvernance ci-après :

- Mettre en place des institutions et des processus décisionnels qui facilitent la participation des citoyens et de la société civile à l'élaboration des politiques (Afrique du Sud, Palestine, Brésil et Norvège) ;
- Améliorer la transparence et renforcer la responsabilité des fonctionnaires afin de mieux protéger les droits économiques et sociaux grâce à l'amélioration des services de l'État (Afrique du Sud et Philippines) ;

- Encourager la participation et veiller à ce que les intérêts de la société soient largement pris en compte dans l'élaboration des politiques par les autorités locales (Afrique du Sud et Philippines) ;
- Renforcer les partenariats entre des institutions multiples, formelles ou informelles, afin d'améliorer les services de l'État et d'encourager la participation du public (Palestine, Philippines et Brésil) ;
- Créer des espaces de dialogue public (Afrique du Sud, Philippines, Albanie et Brésil) ;
- Aborder la diversité culturelle par des moyens pacifiques et dans le cadre d'un dialogue pluraliste (Albanie et Norvège).

A. Institutionnaliser la participation du public au développement local – Afrique du Sud

Problématique

Le cadre juridique sud-africain, dont la Constitution, prescrit que la société civile doit participer au pouvoir exercé par les autorités locales. Cependant, tout au long des années 90, l'engagement de la société civile au sein de l'administration locale n'en était pas vraiment un; si participation du public il y avait, elle était sporadique et inconstante. À la fin des années 90, de nombreuses organisations de la société civile ne savaient toujours pas comment fonctionnait l'administration locale ni de quelle façon elles pouvaient influencer sur la gouvernance à l'échelon local pour le bien de leur communauté. Dans le même temps, les autorités locales ne se montraient guère à même de mettre en pratique la gouvernance participative. Accoutumées à jouer leur rôle de prestataires de services, il leur était malaisé de passer à l'idée d'une administration locale préoccupée de développement et travaillant avec les communautés locales pour trouver des solutions adaptées à leurs besoins. Le droit de participer aux affaires publiques directement, et non uniquement par le biais de représentants élus, n'était pas développé.

Réponse apportée

La loi sur les systèmes municipaux de 2000 a été instaurée pour supprimer les obstacles à la prise en compte de la société civile et à la participation des communautés aux affaires municipales. Elle reconnaissait le rôle central d'une administration locale à caractère participatif dans la conception et la mise en œuvre de réelles politiques de développement, ainsi que l'insuffisance d'initiatives ponctuelles de participation du public. Ce texte conseillait donc que la participation du public et la représentation des parties prenantes fassent partie intégrante de l'élaboration des politiques et proposait des structures administratives spécialement conçues pour favoriser cette participation. La loi exige des autorités municipales qu'elles créent des structures formelles qui permettent au public de participer aux affaires locales. Elle exige également des autorités locales qu'elles lancent et élaborent des projets de développement en concertation avec les communautés locales grâce à la planification d'un développement intégré et à un cadre de planification obligatoire pour une politique de développement à l'échelon municipal.

Mise au point

La Constitution sud-africaine de 1996 fait obligation aux municipalités d'encourager la participation des communautés au gouvernement local. En 1998, le Gouvernement a donc publié un Livre blanc du gouvernement local pour enjoindre aux municipalités de garantir la participation des citoyens à l'élaboration des politiques ainsi qu'au suivi et à l'évaluation de leur application. Le Livre blanc recommandait également aux municipalités de renforcer les capacités de la communauté, notamment des femmes et des groupes défavorisés, afin de lui permettre de participer aux affaires municipales.

La loi sur les systèmes municipaux s'est inspirée du Livre blanc pour donner une forme juridique à la participation du public au gouvernement municipal. Selon la loi, les municipalités ont la responsabilité légale de faciliter la participation du public, de l'informer de leurs activités et de simplifier leur fonctionnement.

En ce qui concerne la politique de développement, la loi exige des municipalités qu'elles consultent les communautés locales pour élaborer et mettre en œuvre leurs plans de développement intégré. La loi sur les systèmes municipaux prévoit la présence d'une tribune représentative consacrée à la planification d'un développement intégré dans chaque municipalité. Chaque tribune rassemble les organisations de la société civile et des particuliers faisant office de défenseurs des groupes non organisés, défavorisés ou marginalisés. Cette enceinte est un organe consultatif au sein du processus de planification qui permet le débat et la prise de décisions telle qu'elle se pratique dans le cadre d'un atelier. Ses membres sont chargés de consulter leur communauté ou leur organisation et de lancer des débats communautaires plus larges sur des questions de développement. De cette façon, la tribune veille à ce que les programmes et projets de développement répondent aux besoins et aux priorités des communautés locales.

Mise en œuvre

Lors de la mise en œuvre de la loi sur les systèmes municipaux et des projets de développement intégré, la plupart des enceintes représentatives sont devenues des éléments fonctionnels de la participation des communautés et des parties prenantes. Dans de nombreuses municipalités, la présence en leur sein et l'engagement en leur faveur ont duré pendant tout le processus. Dans la plupart des municipalités, également, la représentation des organisations de la société civile et des groupes socio-économiques était assez importante. Les groupes défavorisés étaient représentés dans la mesure où ils étaient constitués en groupes ou en associations, par exemple en groupes de femmes, de jeunes ou de handicapés. Les dirigeants traditionnels ont aussi été des membres actifs de ces instances.

Dans de nombreuses municipalités, un suivi des informations et un mécanisme de retour d'information continus entre les représentants des communautés auprès de l'instance représentative et les communautés elles-mêmes ont été instaurés. Les enceintes publiques étaient dirigées par les techniciens chargés de mettre au point des avant-projets, des ateliers et des séances d'information.

Ces instances étaient dans une large mesure l'occasion, pour les représentants, d'être informés des projets et des propositions présentés par les équipes techniques et de faire des observations. Ce faisant, elles servaient de lien entre les résidents et les membres de la communauté, d'une part, et les personnes dotées de compétences techniques de l'autre. Elles permettaient d'assurer la cohérence entre les besoins recensés par un vaste groupe consultatif et l'ébauche de projets et de plans concrets.

Incidences sur les droits de l'homme et difficultés rencontrées

L'expérience qu'a connue l'Afrique du Sud au travers de la loi sur les systèmes municipaux et de la planification d'un développement intégré illustre les apports et les difficultés engendrés par un gouvernement local à caractère consultatif et participatif. La planification d'un développement intégré est devenue, pour les gouvernements locaux, un outil important au service du développement et l'instance représentative a servi de mécanisme de consultation et de participation. La société civile s'est impliquée plus activement et plus régulièrement dans les affaires locales. En ce sens, c'est plutôt la planification que le processus classique d'élaboration des politiques, exclusivement mené par les autorités municipales, qui a permis d'obtenir une représentation plus large des intérêts de la société. On peut donc dire que cette planification a contribué à réaliser le droit de participer aux affaires publiques au-delà des élections.

L'expérience démontre également, toutefois, qu'il faut déployer des efforts particuliers pour faire en sorte que les groupes non organisés soient représentés par des défenseurs compétents : la représentation des groupes défavorisés, par exemple, demeure problématique. Les milieux d'affaires estiment par ailleurs que ce processus est long et onéreux.

Une difficulté supplémentaire posée par la planification d'un développement intégré est la nécessité d'établir une communication dans les deux sens. Dans les municipalités où les organisations de la société civile avaient des capacités suffisantes, les communautés avaient un retour d'information au sujet des progrès accomplis. Cela supposait cependant l'existence d'un lien déjà établi entre municipalité et communauté. En l'absence d'un tel lien, les communautés n'étaient pas suffisamment informées des avancées réalisées.

B. Renforcer la représentation politique des femmes par la constitution de réseaux et de groupes de pression – Palestine

Problématique

Après la constitution de l'Autorité palestinienne en 1994, un processus de rédaction de textes législatifs et de mise en place des institutions nationales s'est engagé. Les femmes, toutefois, n'ont que rarement eu l'occasion de participer à ces réflexions et n'ont guère exercé d'influence politique directe. À l'issue des premières élections, organisées en 1996, cinq femmes seulement ont été élues au Conseil législatif palestinien. Outre la faiblesse de leur représentation et de

leur participation politiques, les Palestiniennes se heurtaient à un mélange de lois – ottomanes, jordaniennes, palestiniennes, israéliennes ou héritées du mandat britannique – appliquées sans cohérence aucune et qui ne garantissaient pas toujours la protection de leurs droits.

Ce faible niveau de représentation et de participation politiques a aggravé les difficultés rencontrées par les femmes pour défendre leurs droits et faire entendre leurs arguments en faveur de l'adoption de lois et d'une politique générale concernant la condition des femmes. Il portait aussi atteinte au droit des femmes à participer, à égalité avec les hommes, à l'élaboration et à l'exécution de la politique des pouvoirs publics ainsi qu'à leur droit d'exercer une charge publique et d'occuper des fonctions publiques.

Réponse apportée

Le Comité technique des affaires féminines (WATC), une organisation palestinienne, fonde son action sur le principe selon lequel, indépendamment de leur affiliation politique, la représentation des femmes dans les institutions et les processus politiques tout comme leur participation à ceux-ci sont des éléments essentiels de la protection de leurs droits. Une représentation suffisante met les femmes en mesure de défendre l'adoption de textes de loi et d'initiatives en matière de politique générale précis. Le WATC reconnaît également l'importance du développement de réseaux féminins à même de renforcer les organisations qui en sont membres grâce au partage des compétences et des informations. Par ailleurs, des réseaux bien établis peuvent mener des campagnes prolongées en s'appuyant sur les diverses ressources de leurs membres.

Mise au point

Le WATC a été créé en 1992 sous la forme d'une organisation non gouvernementale fédératrice, en réaction à d'importantes manifestations revendiquant une plus grande représentation des femmes ainsi que des lois et des politiques mieux adaptées aux sexospécificités. Il est formé de l'alliance des comités de femmes de six partis politiques différents, dotés d'organisations locales et qui servent de réseau au niveau local. Six centres regroupant des femmes sont également membres de l'alliance constituée par le WATC. Ces centres font porter leurs efforts en priorité sur la recherche appliquée en matière de sexospécificités, les services de conseil juridique, la connaissance des notions élémentaires de droit et des projets visant à rendre compte de la situation actuelle des Palestiniennes.

Le WATC coordonne l'action d'un grand nombre d'organisations, gouvernementales ou non, avec lesquelles il coopère, dont des organisations palestiniennes de défense des droits de l'homme, des partis et des dirigeants politiques. C'est ainsi qu'il constitue divers groupes d'influence et de pression ayant pour but d'obtenir une législation qui promeuve l'égalité des femmes.

La mission centrale de ce réseau consiste à sensibiliser la population aux droits des femmes et à renforcer une législation adaptée aux sexospécificités. Il vise

à donner aux femmes les moyens de défendre leurs droits dans l'ensemble des territoires palestiniens. L'action du WATC porte en priorité sur trois secteurs principaux : premièrement, il fait campagne sur la question des élections, au niveau national et local, afin d'accroître la représentation des femmes. Deuxièmement, il rédige des projets de textes de loi pour consolider les pratiques démocratiques et garantir les droits des femmes, notamment le droit à la représentation et à la participation politiques. Troisièmement, il insiste sur la participation des femmes à tous les niveaux de prise de décisions, ce qui est en rapport avec les deux points précédents.

L'action du WATC part du principe que ni l'absence permanente de sécurité publique ni le conflit israélo-palestinien ne doivent faire obstacle à la mise sur pied d'institutions et de processus démocratiques au sein de la société palestinienne.

Mise en œuvre

Le WATC applique différents moyens et stratégies pour atteindre ses objectifs: en collaborant avec les médias pour faire connaître ses revendications et ses positions; en organisant des campagnes communautaires; en créant des alliances dans l'ensemble de la société civile sans se limiter au mouvement des femmes; en formant des candidates potentielles et en élaborant des manuels et des directives portant par exemple sur les décisions de politique générale et les lois concernant la condition des femmes. À titre d'exemple, le WATC recrute des avocats et des conseillers pour l'égalité des sexes chargés de diriger des ateliers traitant de questions relatives à la condition féminine qui s'adressent à ses propres membres comme à ceux d'autres organisations. Le WATC s'efforce également d'instaurer et de renforcer une coopération avec les Israéliennes afin de faire en sorte que les femmes soient représentées dans les négociations de paix.

Dans sa campagne pour la réforme de la loi électorale, le WATC a constitué un comité composé de groupes de femmes, de représentants de partis politiques, du réseau palestinien d'ONG et d'organisations de défense des droits de l'homme. À l'origine, il réclamait un quota d'au moins 30 % de femmes mais d'autres partenaires ont estimé que certaines forces politiques verraient dans un tel chiffre une menace. La proposition finalement adoptée a été d'avoir un minimum de 20 % de femmes au Conseil législatif et de 30 % de femmes sur les listes des partis politiques. Cette proposition a été publiée dans les journaux et a préparé le terrain pour des campagnes de sensibilisation et des actions militantes. Finalement, une nouvelle loi électorale adoptée en 2005 a constitué le socle des élections législatives de 2006, les premières depuis 1996. Cette loi exigeait que figure au moins une femme parmi les trois premiers noms de la liste de chaque parti, une autre parmi les quatre suivants et une pour chaque groupe suivant de cinq noms. Dix-sept femmes ont été élues au Conseil législatif, qui compte 132 membres.

Les campagnes menées par le réseau du WATC, constitué par la société civile et les groupes de femmes, ont également contribué à faire nommer 56 femmes aux conseils locaux de la Rive occidentale, qui n'avaient pas connu d'élections

jusqu'en 2004. Les conseils locaux de Gaza ont refusé de nommer des femmes. Toutefois, les actions de lutte et de sensibilisation menées par le réseau ont permis de faire approuver par le Conseil législatif, en 2004, un quota de 20 % de femmes au sein des conseils locaux. Aux élections des conseils municipaux et locaux de 2004, la représentation des femmes, qui n'avait jamais dépassé 1 %, a atteint 17 %.

Outre son combat concernant la loi électorale, le WATC a élaboré et présenté au Conseil législatif une proposition de loi unifiée sur la famille basée sur plusieurs études, tâche particulièrement difficile en raison de la coexistence en Palestine d'un grand nombre de systèmes juridiques. Le WATC a également soumis au Conseil législatif une proposition visant à adapter la loi pénale aux sexes/pécificités.

Parmi les progrès dus aux actions militantes du WATC figure la création du nouveau Ministère des affaires féminines, en plus des services des affaires féminines d'autres ministères.

Incidences sur les droits de l'homme et difficultés rencontrées

La hausse du niveau de participation et de représentation des femmes dans les institutions publiques représente une avancée dans la protection de leurs droits politiques. En outre, le quota de 20 % de femmes aux conseils locaux garanti par la loi protège leur droit à participer à cet échelon du Gouvernement. Il importe de souligner que les actions militantes menées par le réseau du WATC ont sensibilisé la société palestinienne à l'importance des processus démocratiques et des droits de l'homme même dans le cadre d'un conflit.

Toutefois, l'inégalité de la représentation masculine et féminine en politique demeure et appelle des efforts supplémentaires incessants. Les Palestiniennes doivent toujours faire face à de nombreux obstacles dans leurs tentatives de participer à la vie publique. L'expérience de représentantes élues aux conseils locaux est souvent difficile et leur participation se heurte à des résistances. De plus, les femmes élues aux élections de 2006 l'ont été non pas à titre individuel mais sur des listes de partis politiques et ne partagent pas forcément les aspirations d'organisations comme le WATC. Par ailleurs, la persistance de l'insécurité publique et du conflit, associée à l'élection d'un parti conservateur sur le plan social, s'oppose aux projets des défenseurs de la cause des droits des femmes.

C. Le rôle joué par les médias dans le renforcement des capacités des détenteurs de droits de participer aux prises de décisions au niveau local – Philippines

Problématique

En 1991, les Philippines ont adopté un Code des collectivités locales afin de rendre les collectivités locales davantage responsables de leurs actes et de permettre à la société civile et aux communautés locales de prendre une part

active à la gestion des affaires locales. Ce Code était une tentative de résoudre un certain nombre de difficultés en matière de gouvernance locale qui avaient des répercussions négatives sur le développement économique et la protection des droits de l'homme, mais sa mise en œuvre s'est heurtée à de nombreux obstacles, dont l'incapacité de la société locale de participer effectivement aux affaires publiques. Ces obstacles ont empêché le droit de participer aux affaires publiques et d'influer sur celles-ci de s'implanter durablement au niveau local. En outre, le manque persistant de responsabilité et de transparence a affaibli la protection des droits sociaux et économiques, notamment du droit à un niveau de vie suffisant, du droit de jouir d'un bon état de santé physique et mentale et du droit à l'éducation.

Réponse apportée

Les organisations de la société civile et les médias ont pris l'initiative de lancer un projet fondé sur la collaboration pour renforcer, dans un premier temps, leur capacité de travailler de concert et, dans un second temps, la capacité des communautés locales de participer effectivement au gouvernement local. Cette action visait à sensibiliser les communautés au fait qu'elles avaient le droit d'y participer et à leur donner les moyens d'exiger des pratiques de bonne gouvernance. Les médias y ont contribué en lançant un débat sur des questions locales et en facilitant la constitution de réseaux militants entre communautés, collectivités locales et organisations de la société civile, en particulier sur des sujets d'une grande importance pour la population pauvre, marginalisée et défavorisée. Cette entreprise s'appuyait sur l'idée que les médias ne se contentent pas de rapporter des faits, mais qu'ils influencent aussi les objectifs des politiques publiques et peuvent servir de catalyseur aux efforts des communautés pour exiger une bonne gouvernance.

Mise au point

Les organisations de la société civile philippine qui œuvrent à l'échelon national ont de l'expérience et des compétences en matière de travail avec diverses parties prenantes dans le but de défendre des politiques publiques respectueuses des droits de l'homme. En collaboration avec le PNUD aux Philippines, elles ont, avec le Gouvernement, créé des partenariats visant à développer des capacités similaires au niveau local.

Dans ce cadre, le Centre au service du journalisme et du développement communautaires (CCJD), une ONG nationale qui travaille avec des partenaires médiatiques locaux, était censé former des médias régionaux et locaux au travail avec les communautés sur la manière de nouer le dialogue avec les collectivités locales sur des questions telles que la responsabilité, la transparence et les droits de l'homme. Des actions de formation et des tribunes publiques serviraient à améliorer les compétences des médias locaux et à les aider à recenser les sujets de politique générale qui importent aux communautés locales. Les médias devaient ensuite travailler avec des organisations de la société civile et des orga-

nismes publics pour faire entrer les pratiques de bonne gouvernance et les droits de l'homme dans les politiques publiques locales.

La Commission philippine des droits de l'homme, l'organisme chargé par le Gouvernement de protéger et de promouvoir les droits de l'homme dans le pays, a aussi été mise à contribution. Elle a organisé une série de cours de formation sur le lien qui existe entre droits de l'homme et développement tant à l'intention de ses propres cadres présents dans tout le pays qu'à l'intention du CCJD.

Mise en œuvre

Cette initiative a souligné l'importance qu'il y a à respecter les besoins et les préoccupations des communautés lorsque l'on rend compte des informations locales. Dans leur interaction avec le public, les journalistes ont été encouragés à respecter le droit de leurs interlocuteurs d'exprimer librement leur opinion. Les cours de formation, par exemple, ont permis de débattre de la manière d'organiser des enceintes publiques et d'autres formes d'interaction avec le public de façon à permettre aux participants de contribuer aux débats sur un pied d'égalité.

Après avoir suivi la formation de la Commission philippine des droits de l'homme, le CCJD a organisé des cours de formation à l'intention de groupes de médias nationaux et de partenaires de la société civile sur la façon de collaborer dans le but de préconiser des politiques et de constituer des groupes de soutien au niveau local. Ces partenaires ont ensuite travaillé avec les communautés locales et la société civile pour mettre au point des stratégies de lutte en faveur de questions touchant la vie des groupes de population pauvres et marginalisés. L'objectif était de former un noyau dur de professionnels des médias qualifiés prêts à travailler avec des organisations locales de la société civile afin de mieux permettre à tous les citoyens de participer aux affaires locales.

Le CCJD a discuté avec des organisations locales de la société civile et des communautés de la façon dont le journalisme pourrait fournir des espaces de débat et dont les communautés pourraient influencer activement sur l'actualité. Ce projet comportait de longs séjours effectués par des journalistes dans des communautés à travers tout le pays afin de leur permettre de rendre compte des problématiques locales du point de vue des citoyens. Les journalistes ont discuté avec des membres des communautés et participé à des groupes de discussion pour comprendre quelles questions présentaient un intérêt particulier pour ces communautés. Les connaissances qu'ils en ont retirées ont ensuite servi à lancer des campagnes d'information sur ces questions.

À l'aide des compétences développées grâce aux cours de formation, le CCJD et ses partenaires médiatiques ont mis sur pied, en collaboration avec des organisations locales de la société civile, des stratégies de lutte en faveur de sujets ciblés intéressant les groupes pauvres, marginalisés et vulnérables. Dans la province de Palawan, par exemple, les organisations locales de la société civile et les médias ont examiné l'efficacité des politiques locales en matière d'éducation, de santé et de sécurité alimentaire. Ils ont ensuite organisé des tribunes publi-

ques lors desquelles les participants évaluaient les résultats et élaboraient des projets visant à assurer le suivi des réponses apportées par le Gouvernement aux besoins non satisfaits. Par ailleurs, un hebdomadaire a publié les résultats de ces recherches ainsi que les allocutions d'ouverture des responsables locaux afin qu'il soit plus facile de les obliger à rendre des comptes au cours de leur mandat. Plusieurs initiatives analogues ont aidé à former des alliances pour exercer des pressions et militer en faveur de politiques publiques et faire office de gendarme des autorités locales.

Dans d'autres cas, les médias ont réagi aux initiatives des communautés elles-mêmes. Par exemple, quand le journal *Visayas Examiner* de l'Iloilo a découvert l'existence d'un projet communautaire qui tentait de résoudre des problèmes environnementaux, il a collaboré avec une ONG locale et deux stations de radio de la région afin que celles-ci consacrent une partie de leur temps d'antenne à cette initiative tandis que lui-même y consacrerait certaines de ses colonnes. Les médias ont créé un espace pour permettre à la communauté d'exprimer son opinion sur des questions environnementales, informer un public plus vaste et mener des actions de sensibilisation. Dans d'autres cas également, des journaux et des stations de radio ont consacré une partie de leur travail à des débats ouverts au public sur des problèmes locaux tels que les travaux publics et les services.

Incidences sur les droits de l'homme et difficultés rencontrées

Cette initiative de renforcement des capacités a débouché sur une plus grande coopération entre les médias et les communautés. Grâce à des programmes radiophoniques, à des journaux locaux et à des réunions publiques, les médias, la société civile et les citoyens se sont mobilisés autour d'un certain nombre de sujets, notamment des préoccupations environnementales et la corruption, pour exiger transparence et responsabilité. Plusieurs de ces initiatives ont contribué à réformer les politiques menées par les pouvoirs publics ou à en modifier la conception afin que celles-ci protègent mieux les droits de l'homme. Le débat public est aussi devenu plus rigoureux et ouvert aux communautés locales.

Il existe plusieurs exemples de cet activisme et de cette coopération accrus entre les médias et les communautés. À Iloilo City, par exemple, les résidents ont collaboré avec un journal local pour forger une alliance avec Greenpeace Philippines afin de sensibiliser la population aux risques liés aux gaz toxiques rejetés par un incinérateur d'hôpital. Divers groupes locaux, dont des associations de médecins et des Églises locales, ont lancé une campagne d'information sur la gestion des déchets solides. Une action militante concertée et l'établissement régulier de rapports sur cette question ont entraîné la fermeture de l'incinérateur.

Cette initiative de renforcement des capacités a bénéficié de la participation de la Commission philippine des droits de l'homme et de sa présence sur le terrain dans tout le pays, ce qui l'a rendue plus efficace et plus durable. Les organisations de la société civile et les journalistes continuent cependant de se heurter à la difficulté de gagner la confiance de la population locale et de surmonter sa

crainte de s'élever contre les autorités locales. Par ailleurs, une coopération plus énergique entre les médias et les communautés ne peut être effective que dans un cadre juridique propice.

D. Renforcer le respect des droits de l'homme et gérer les conflits grâce à un processus constitutionnel participatif et transparent – Albanie

Problématique

Après l'effondrement du régime communiste au pouvoir depuis 40 ans, la Constitution albanaise de 1976 a été abrogée. Pendant plusieurs années, la question d'une constitution permanente est demeurée sans solution, le pays étant dirigé en vertu des dispositions constitutionnelles provisoires adoptées après les élections de 1991. En 1997, des troubles civils ont éclaté à la suite d'allégations de fraude électorale lors des élections législatives de 1996 et de la réaction insuffisante du Gouvernement face à la débâcle des "systèmes de vente pyramidale", dans lesquels les deux tiers environ des Albanais avaient investi. Ces événements ont affaibli la confiance du public dans l'ordre constitutionnel. La poursuite des troubles et le règne du chaos ont entraîné la chute du Gouvernement et l'appel à la tenue de nouvelles élections.

Un sujet de préoccupation majeur avant les élections de 1997 était la nécessité de restaurer l'ordre public et la confiance dans les institutions et les lois de l'État. Les dirigeants politiques ont vu dans l'adoption d'une nouvelle constitution, qui consacrerait un système de gouvernement démocratique et le respect des droits de l'homme, une priorité pour inspirer confiance au public dans l'avenir du pays.

Réponse apportée

Le Parlement albanaise, les dirigeants politiques et la société civile se sont rendu compte de la difficulté qu'il y aurait à parvenir à un accord autour d'un nouveau système juridique dans un contexte politique passionné. Ils ont décidé que pour donner confiance au public dans la nouvelle constitution, le processus de débat et de rédaction devrait faire une grande place à la participation du public et garantir la transparence. Les dirigeants politiques ont reconnu que permettre à des citoyens ordinaires d'exprimer leur opinion sur des questions relatives à la constitution contribuerait à l'élaboration d'un document légitime qui serait la propriété du peuple albanaise. De même, il était prévu d'informer et d'instruire le public du déroulement du processus constitutionnel afin de dissiper d'éventuels désaccords quant au processus et à la constitution.

Un processus constitutionnel transparent, ouvert à tous et participatif a représenté une tentative de trouver plus facilement un accord sur l'avenir du pays et de consacrer des garanties en matière de protection des droits de l'homme comme moyens de stabilisation et de démocratisation.

Mise au point

Le Parlement élu en 1997 a mis sur pied une commission constitutionnelle chargée de diriger le processus constitutionnel en coordination avec le Ministère de la réforme législative. Ces deux instances ont collaboré avec l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), le Conseil de l'Europe, des ONG internationales et des organisations de la société civile nationale pour mettre au point un processus participatif et transparent. Un aspect central de cet effort a été la création à Tirana du Centre administratif de coordination de l'aide et de la participation publique (ACCAPP), dont le personnel était constitué d'experts internationaux et albanais. L'ACCAPP a recueilli et diffusé des informations, dispensé des formations et organisé des actions en matière d'éducation civique. La participation du public consistait en deux phases : recueillir ses contributions pour les incorporer à la rédaction de la constitution et lui soumettre des projets de dispositions pour observations.

Le débat sur la mise au point du processus constitutionnel s'est déroulé sur fond d'intense désaccord entre les dirigeants politiques. À la fin de l'année 1997, certains d'entre eux ont retiré leur soutien à un processus constitutionnel dirigé par le Parlement. La légitimité du processus a été compromise quand un parti d'opposition représentant 25 % de l'électorat l'a boycotté.

Mise en œuvre

Un programme national de participation du public et d'éducation civique a été appliqué : plus d'une douzaine d'espaces de discussion et de colloques ont permis de débattre de questions constitutionnelles et de recueillir les contributions du public. Les résultats de ces tribunes ont aidé la Commission constitutionnelle et son personnel à comprendre quelles questions étaient importantes aux yeux du public. Plusieurs forums organisés par des ONG ont également été l'occasion de discuter de questions constitutionnelles et de formuler des recommandations dont il a été fait part à la Commission. Enfin, des groupes de discussion régionaux se sont réunis dans tout le pays.

Dans le même temps, l'ACCAPP travaillait avec des ONG nationales, la Commission constitutionnelle et des citoyens pour mettre au point des activités dans le domaine de l'éducation civique, notamment des émissions de télévision, des programmes radiophoniques et des suites d'articles parus dans la presse sur des questions en rapport avec la constitution. Une lettre d'information a été publiée pour faire en sorte que le public participe aux débats constitutionnels en connaissance de cause. De brefs documents de réflexion, également, ont présenté des questions constitutionnelles d'une importance capitale de manière à être compris par les lecteurs.

Pendant ce temps, la Commission constitutionnelle rédigeait et approuvait intégralement un texte révisé. Tout au long du processus, la Commission a bénéficié des connaissances d'experts en droit constitutionnel albanais et étrangers, parmi lesquels des représentants de la Commission de Venise du Conseil de

l'Europe. L'ACCAPP et la Commission constitutionnelle ont aussi organisé une série d'auditions publiques à travers tout le pays afin de solliciter les observations du public sur le projet. L'ACCAPP, après avoir recueilli suggestions et remarques, les soumettait à la Commission.

Le débat constitutionnel a connu une grave crise politique en septembre 1998, lorsque des manifestations de protestation généralisées ont conduit à une dégradation rapide de la situation et à une tentative de coup d'État. La communauté internationale a exercé des pressions diplomatiques pour stabiliser la situation.

À ce moment-là, les opposants au processus constitutionnel faisaient œuvre de désinformation dans tout le pays quant au contenu de la constitution et au processus constitutionnel, ce qui n'a pas empêché le réseau d'information civique et d'information du public qui s'était créé au cours du processus de servir de source d'information fiable et crédible, contrebalançant ainsi ces tentatives d'intoxication. La nature transparente et participative du processus lui a conféré, aux yeux du public, une légitimité qui n'a pas été facilement ébranlée par les efforts de désinformation. Pendant toute la durée de la crise, l'ACCAPP n'a cessé d'informer le public ainsi que toutes les forces politiques. Une fois le calme revenu à la suite d'interventions diplomatiques de la communauté internationale, la Constitution a été approuvée par voie de référendum; celui-ci, marqué par un taux de participation de 50,57 % (93,5 % de voix pour), a été, selon les observateurs internationaux, relativement libre et équitable. La participation assez faible au scrutin était due, dans une large mesure, au boycott décrété par un grand parti d'opposition.

Incidences sur les droits de l'homme et difficultés rencontrées

La possibilité d'avoir accès à l'information, l'effort de sensibilisation aux questions en rapport avec la constitution et le recours à des moyens de faire participer le public ont amené des citoyens venant d'horizons divers et las des conflits, ainsi que des ONG, à prendre part au processus. Celui-ci a donc contribué à conférer une légitimité à la Constitution aux yeux des citoyens albanais. Il importe de relever qu'en mettant l'accent sur la transparence, l'ouverture à tous et la participation, le processus constitutionnel a affaibli les tentatives de ceux qui voulaient le saboter pour provoquer un déchaînement de violence politique.

Ce processus a également su faire entendre la revendication qui était celle du public d'avoir des dispositions constitutionnelles fortes dans le domaine du respect des droits de l'homme. L'information du public et les débats publics ont placé les dirigeants politiques face à leurs responsabilités quant à leurs positions touchant les principes constitutionnels, notamment les principes démocratiques et la protection des droits de l'homme. La Constitution comporte une partie distincte – "Droits et libertés fondamentaux de la personne humaine" – qui énumère en détail les droits et garanties dont jouit tout citoyen albanais ou étranger. La protection des droits de l'homme est étendue et conforme aux normes internationales. La Commission de Venise du Conseil de l'Europe a déclaré que le projet de constitution, en particulier le chapitre qui y est consacré aux droits de l'homme,

était conforme aux normes européennes et internationales, et a loué le processus constitutionnel.

Depuis son adoption, la Constitution est respectée et le pouvoir politique a changé de mains par le biais d'élections régulières. Pourtant, l'Albanie doit encore renforcer ses institutions publiques afin de veiller à ce que les garanties des droits de l'homme qui figurent dans la Constitution soient appliquées de façon satisfaisante.

E. Un système de gouvernance qui tient compte des besoins de la population touchée par le VIH/sida – Brésil

Problématique

En 2004, quelque 600 000 personnes vivaient avec le VIH au Brésil, soit environ 0,7 % de la population. Le VIH/sida s'est étendu aux municipalités de moins de 50 000 habitants ainsi qu'aux Brésiliens pauvres, peu instruits et qui font partie des franges de population les plus vulnérables. L'extension du VIH/sida pourrait saper les perspectives de développement du pays et appelle une réponse complexe des pouvoirs publics ainsi que de la société civile. Or, l'État a eu du mal à réagir efficacement et à faire en sorte que les trois niveaux de Gouvernement – fédéral, des États et des municipalités – ainsi que le corps législatif disposent des compétences et des mécanismes de coordination nécessaires pour réagir.

Réponse apportée

Le groupe parlementaire sur le VIH/sida a été créé en 2000 afin de placer le législatif au cœur des actions de lutte contre le VIH/sida et de coordonner les mesures prises par les branches exécutive et législative de tous les niveaux de Gouvernement et de la société civile pour permettre au pays de réagir plus énergiquement à l'épidémie. Premièrement, le corps législatif est investi de la responsabilité d'adopter la législation nécessaire à la fois au soutien de la politique des pouvoirs publics et à la garantie des droits de l'homme des personnes touchées par le VIH/sida. Deuxièmement, il peut mobiliser la volonté politique de lutter contre le VIH/sida à tous les échelons gouvernementaux en en faisant une priorité de tous les instants et en diffusant les informations pertinentes à la Chambre des députés et au Sénat fédéral. Troisièmement, le groupe parlementaire a pour but de renforcer la coordination entre les institutions publiques en ce qui concerne l'élaboration et l'exécution de politiques efficaces dans le domaine du VIH/sida. Quatrièmement, les parlementaires ont reconnu que la participation de la société civile et du public à l'élaboration et à l'exécution de politiques liées au VIH/sida était essentielle, autant pour informer le législatif et le Gouvernement des besoins des divers groupes sociaux que pour diffuser l'information dans tout le pays.

Mise au point

La mise sur pied du groupe parlementaire a été le fruit d'une initiative commune du groupe thématique ONUSIDA au Brésil, du Programme national brésilien

relatif aux MST et au sida et de la Commission des droits de l'homme de la Chambre des députés. Les principaux partis politiques y ont participé depuis le tout début et les représentants de la société civile ont aussi été invités à prendre part à ses travaux. En 2003, le groupe comprenait 80 parlementaires de différents partis siégeant à la Chambre des députés et au Sénat fédéral.

Ce groupe était destiné à jouer plusieurs rôles : il devait servir d'espace public permanent ouvert au débat sur les politiques et les lois adoptées dans le domaine du VIH/sida. On jugeait important que de telles discussions aient lieu au sein du corps législatif afin de veiller à ce que la protection juridique des droits des personnes touchées par le VIH/sida soit adoptée selon des modalités appropriées et de garantir à ces personnes une meilleure insertion sociale. Le groupe visait aussi à encourager le débat sur les mesures techniques et juridiques à prendre pour lutter contre l'épidémie. Par ailleurs, il était censé diffuser les informations relatives au VIH/sida dans la Chambre des députés et au Sénat, et favoriser un débat entre le législatif, l'exécutif et les organisations de la société civile.

L'un des principaux objectifs du groupe était de renforcer la capacité du gouvernement des États et des municipalités de réagir à la crise que représente le VIH/sida en décentralisant les tâches qui lui incombent vers les États et les municipalités. Le Brésil est un État fédéral constitué de trois niveaux : le niveau fédéral, 27 États et 5 560 municipalités. Les politiques décidées par les pouvoirs publics sont appliquées par le truchement de systèmes de gestion décentralisés allant de l'échelon fédéral à l'échelon municipal. La décentralisation des politiques publiques en matière de VIH/sida est d'une importance toute particulière étant donné que l'épidémie s'est étendue aux municipalités de moins de 50 000 habitants.

Mise en œuvre

Le groupe parlementaire s'est concentré en priorité sur quatre secteurs. Premièrement, il a contribué à faire adopter des lois garantissant la protection des droits des personnes vivant avec le VIH/sida en œuvrant, par exemple, en faveur de l'adoption de lois réglementant la sécurité des banques du sang. Il a également abordé la question des brevets pharmaceutiques et a par ailleurs rédigé des textes de loi sur les droits des travailleurs vivant avec le VIH/sida qu'il a contribué à faire adopter pour lutter contre la discrimination dont ceux-ci sont victimes.

Deuxièmement, il a participé à des initiatives en matière de sensibilisation à l'extension du VIH/sida, aux méthodes de prévention et aux politiques mises en place par les pouvoirs publics pour lutter contre cette maladie. Il a, par exemple, été représenté dans des campagnes de grande ampleur, dont une contre l'homophobie. Il a également contribué à former les employés de l'État travaillant dans les secteurs de la santé et de la sécurité publiques aux profondes répercussions sociales de la propagation du VIH/sida et à la complexité des politiques publiques à mettre en place pour faire pièce à la maladie. Ce genre d'action s'est déroulé à l'échelon fédéral et à celui des États.

Troisièmement, il a tenté de créer des occasions de faire participer le public à l'élaboration et à l'application des politiques en rapport avec le VIH/sida en organisant des auditions publiques à Brasilia, la capitale. Lors de ces réunions publiques, les participants ont débattu de questions telles que la régularisation de l'approvisionnement du pays en traitements antirétroviraux, les brevets et licences pharmaceutiques, la prise en compte de la question du VIH/sida dans plusieurs secteurs publics comme l'éducation et l'aide sociale, ou des mesures garantissant les droits des travailleurs infectés par le VIH ou atteints du sida. En outre, les membres du groupe assistent à des réunions organisées par la société civile : en 2005, par exemple, ils ont assuré la liaison avec les mouvements issus de la société civile qui travaillent sur des sujets en rapport avec le VIH/sida.

Quatrièmement, le groupe parlementaire s'est efforcé de renforcer la capacité des États et des municipalités de combattre l'épidémie en assurant la liaison avec un réseau d'experts provenant d'États et de municipalités afin de décentraliser les activités de lutte contre le VIH/sida. Il a également encouragé la création de groupes parlementaires sur le VIH/sida au niveau des États et des municipalités. De tels groupes ont été créés au niveau des États à Espirito Santo, à Santa Catarina et à Parana, et un autre est prévu à Rio de Janeiro.

Un exemple d'effort de coordination régionale est celui fourni par Baixada Santista, région métropolitaine comprenant neuf municipalités de l'État de Sao Paulo qui a constitué son groupe parlementaire régional avec des parlementaires de différents partis élus au niveau fédéral, des municipalités et des États, des représentants de la société civile, des secrétaires municipaux de la santé et des représentants de programmes relatifs aux maladies sexuellement transmissibles et au sida. En deux ans, ce groupe a organisé dans la région dix auditions publiques lors de diverses assemblées municipales. Il examine actuellement l'idée d'accorder une aide financière aux personnes souffrant de maladies chroniques ou dégénératives (notamment à celles qui vivent avec le VIH/sida) qui ont besoin des transports publics pour avoir accès aux services de santé publique.

Incidences sur les droits de l'homme et difficultés rencontrées

Le travail du groupe parlementaire a sensibilisé les fonctionnaires et le public et amélioré la coordination entre les différents niveaux de gouvernement. Les discussions qui ont débouché sur l'adoption d'une législation relative au VIH/sida ont également suscité un débat public sur l'éthique, les droits de l'homme et le VIH, et renforcé une culture de respect et d'exigence concernant la protection des droits de l'homme.

Un exemple des avancées significatives de la législation et de la politique brésiliennes est la distribution de médicaments antirétroviraux. Cette pratique a débuté dans les années 90 et, à l'heure actuelle, plus de 140 000 patients reçoivent ce cocktail dans le cadre du système de santé publique. Le Gouvernement a aussi commencé à investir dans la production d'antirétroviraux : actuellement, sur les 15 médicaments qui composent le traitement, 8 sont produits au Brésil.

Un point faible du travail du groupe parlementaire tient au fait que celui-ci est tributaire du calendrier électoral et de la réélection de ses membres. Il serait donc peut-être important de renforcer la fonction publique parlementaire qui appuie ses travaux afin d'en garantir la continuité.

F. Promouvoir la participation politique des communautés autochtones et gérer les conflits – Norvège

Problématique

Les Samis sont un peuple autochtone vivant dans les régions polaires du nord de la Norvège, de la Suède, de la Finlande et de la péninsule de Kola, en Fédération de Russie. D'après des estimations, la population samie compterait entre 75 000 et 100 000 personnes, dont environ 40 000 à 45 000 vivent en Norvège. La politique du Gouvernement norvégien envers les Samis, dans les années 70, était principalement axée sur des politiques socio-économiques et le développement régional mais n'abordait pas la question de leur représentation politique ni de la préservation de leur langue et de leur culture. Dans les années 70, la désobéissance civile organisée par des activistes samis en réaction aux décisions politiques du Gouvernement ainsi que le caractère conflictuel des rapports entre les communautés samies et le Gouvernement norvégien ont fait apparaître la nécessité d'adopter des stratégies fondées sur la collaboration pour élaborer des politiques qui répondent aux revendications des Samis concernant leurs droits et leurs besoins.

Réponse apportée

En créant le Parlement sami (*Sámediggi*) en 1989, les représentants des Samis et du Gouvernement norvégien ont tenté de trouver un équilibre entre deux exigences souvent contradictoires en matière d'autodétermination des peuples autochtones. La première est que les peuples autochtones devraient avoir le droit de définir et d'établir leur propres priorités en matière de politiques publiques. La seconde est liée à la nécessité de respecter le processus démocratique et les institutions publiques ainsi que le principe de l'égalité de tous les citoyens. Par conséquent, le *Sámediggi* mise sur le dialogue et la coopération avec l'État norvégien pour protéger la culture et le mode de vie des Samis dans le cadre du système politique norvégien. Sa réussite tient au fait qu'aussi bien les représentants du peuple sami que ceux du Gouvernement norvégien sont prêts à débattre et à discuter avant de mettre au point des politiques de portée générale.

Le *Sámediggi* a été créé en tant qu'institution indépendante élue par les Samis et parmi eux. Il avait pour but de conseiller les autorités centrales sur des questions intéressant le peuple sami et d'exécuter un certain nombre de politiques, dans le domaine, notamment, de l'éducation, de la culture, de la langue, de l'environnement et du développement économique.

Mise au point

Le militantisme sami des années 70 a donné lieu à un débat national sur le droit des groupes autochtones à protéger leur culture et à être représentés au niveau

politique. Il a également poussé le Gouvernement à aborder officiellement la question de la protection des droits des Samis.

Entamé en 1980, un débat public sur la représentation des Samis au sein du système politique norvégien a soulevé plusieurs questions, dont celle des droits fonciers, des droits du peuple Sami à exploiter les ressources naturelles présentes sur ses terres ancestrales et la nécessité d'une disposition constitutionnelle qui sauvegarde ses droits. Les représentants du Gouvernement norvégien et de la communauté samie sont convenus qu'un Parlement sami devrait permettre aux citoyens norvégiens d'origine samie de se comporter comme un groupe social distinct tout en ayant les mêmes droits et les mêmes devoirs que les autres citoyens. L'idée qui se dessinait était celle d'un Parlement sami élu par le peuple, qui lui servirait de porte-parole et faciliterait la tâche des autorités centrales au moment de prendre des décisions légitimes sur des questions intéressant les Samis.

La loi sur les Samis a été adoptée en 1987. En 1988, le Parlement norvégien a voté un amendement à la Constitution, l'article 110a, qui stipule ce qui suit : "Il incombe aux autorités de l'État de créer des conditions permettant au peuple Sami de préserver et de développer sa langue, sa culture et son mode de vie."

Mise en œuvre

En 1989, les premières élections des 39 représentants au *Sámediggi* ont eu lieu dans 13 circonscriptions électorales. Les élections se font par scrutin direct sur la base de la liste des électeurs samis. Pour s'y inscrire, une personne doit déclarer : i) qu'elle se considère comme Samie ; ou ii) que sa première langue est le sami ou qu'un de ses parents ou grands-parents a le sami comme première langue ; ou encore iii) qu'un de ses parents remplit l'une des deux conditions précédentes requises pour être un Sami. La première langue est définie comme la langue ou l'une des langues utilisées à la maison pendant l'enfance.

Le *Sámediggi* a eu deux fonctions centrales: premièrement, il a été un vecteur de la création et du développement d'une opinion et d'un débat publics sur des questions politiques dans la société samie. Deuxièmement, malgré la faiblesse des pouvoirs politiques officiels dont il dispose, il a servi d'organe consultatif auprès du Gouvernement norvégien et facilité le dialogue entre la communauté samie et le Gouvernement.

Le *Sámediggi* dispose de pouvoirs d'application dans deux domaines politiques : premièrement, il a le droit d'appliquer les dispositions de la loi norvégienne sur l'éducation à l'enseignement en langue samie, à l'artisanat sami et à l'apprentissage de l'élevage de rennes. Deuxièmement, en vertu de la loi sur le patrimoine culturel, le *Sámediggi* a pour mission de sauvegarder et de gérer le patrimoine culturel sami. Plus précisément, il est responsable de plusieurs programmes subventionnés, tels que le Fonds culturel sami et le Fonds de développement sami. À un stade précoce du processus budgétaire, le Ministère du gouvernement local

et du développement régional discute avec les instances dirigeantes du *Sámediggi* des besoins et des modalités budgétaires.

La question des droits fonciers n'était pas, à l'origine, du ressort du *Sámediggi*. La proposition de nouvelle loi sur les droits fonciers présentée en 2003 par le Gouvernement en vue de clarifier et de régler les droits fonciers des Samis a été critiquée par le *Sámediggi*, qui l'a finalement rejetée au motif que le projet de loi n'était conforme ni au droit national ni au droit international. Il importe de relever que ce texte n'était pas le fruit de consultations entre le Gouvernement et le *Sámediggi*. Cependant, après le rejet de la proposition gouvernementale, un dispositif concret a été mis en place pour coordonner la coopération entre le *Sámediggi* et le Parlement norvégien au lieu de l'ancienne structure de coopération, sans grande cohésion. L'intention qui a présidé à ce choix était de veiller à ce que les futures initiatives politiques ayant une incidence sur la communauté samie soient le résultat d'un dialogue avec ses dirigeants. Le *Sámediggi* est donc une institution dynamique dont les rapports avec le Gouvernement et le Parlement norvégiens évoluent.

Le *Sámediggi* a également renforcé la sphère publique de la communauté samie en y encourageant les échanges de vues, en dynamisant le débat politique, en informant le public des principales questions économiques et politiques intéressant la communauté et en permettant la prise de décisions collective en interne.

Incidences sur les droits de l'homme et difficultés rencontrées

Le *Sámediggi* a promu le droit du peuple sami à une participation et à une représentation politiques et a fait en sorte que le point de vue des Samis soit entendu du Gouvernement norvégien. Il a également permis au peuple sami d'exercer son autonomie à propos de plusieurs questions importantes pour la survie de sa culture et de son mode de vie.

Les pouvoirs d'application dont dispose le *Sámediggi* dans les domaines de l'enseignement, de la langue et de la culture lui ont permis d'influer sur les politiques en rapport avec la protection de la langue et de la culture samies. À titre d'exemple, le *Sámediggi* a réussi à négocier, avec deux comtés norvégiens situés sur le territoire traditionnel sami, des accords bilatéraux portant sur des questions concernant la langue et la culture samies et l'élaboration de politiques de l'éducation et de la santé dans les communautés samies.

Il importe de souligner que, malgré la création du *Sámediggi*, une démarche fondée sur la collaboration a été mise au point, grâce à laquelle le Gouvernement et la communauté samie ont élaboré des politiques publiques influant sur la communauté. La volonté de toutes les parties de miser sur un dialogue ouvert à tous pour parvenir à des décisions a rendu le *Sámediggi* plus efficace.

L'un des principaux obstacles auxquels se heurtait le *Sámediggi* jusqu'à une date récente était la faible représentation des femmes dans ses rangs. La représentation féminine n'a cessé de diminuer et, en 2001, seules 7 femmes ont été élues sur 39

membres. Les efforts déployés par le *Sámediggi*, qui a mené des campagnes de sensibilisation pour parvenir à une représentation plus équilibrée des deux sexes, se sont heurtés aux valeurs traditionnelles. En outre, la faible représentation des femmes est liée au fait que la communauté considère la survie de sa culture comme le principal problème, les questions d'égalité hommes-femmes étant jugées d'une importance secondaire. Ses efforts ont toutefois été récompensés aux élections de 2005, lors desquelles 22 des 43 membres maintenant élus au *Sámediggi* étaient des femmes.

Bibliographie indicative

Afrique du Sud

Johann Mettler, "Municipal systems bill: erecting the third pillar", *Local Government Bulletin*, vol. 1, n° 3 (septembre 1999), publié par le Community Law Centre.

Institute for Democracy in South Africa (Idasa), Local Government Centre, "Participatory governance at local level", 11 décembre 2002. Peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.idasa.org.za>.

"Principles of integrated development planning and assessment of the process, 2001-2002", présenté par la Decentralized Development Planning Task Team et établi par Theo Rauch. Peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.buildnet.co.za/akani/2002/nov/wssdprinciples.pdf>.

Palestine

"Promotion et protection des droits de l'homme : Rôle de la bonne gouvernance dans la promotion des droits de l'homme. Note du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme" (E/CN.4/2005/97, chap. V).

"La situation des Palestiniennes et l'aide à leur apporter. Rapport du Secrétaire général" (E/CN.6/2006/4).

Turid Smith Polfus, "Women's influence on the Palestinian processes of reform, legislation, and negotiations with Israel: a status report July 2003", établi pour l'Agence norvégienne de coopération pour le développement.

Philippines

Upala Devi Banerjee, "Promoting media-community action for shaping rights-based outcomes", *Lessons Learned from Rights-Based Approaches in the Asia-Pacific Region*, Upala Devi Banerjee, dir. (PNUD et HCDH, 2005), chap. 12.

Red Batario, "Public journalism or simply a deeper commitment to craft and community?", diffusé sur le site Web du Centre au service du journalisme et du développement communautaire: <http://www.cjcd.org/pj/publicjourn.html>. Sa page d'accueil comporte des informations complémentaires sur plusieurs initiatives en matière de journalisme public.

Albanie

Scott Carlson, "Politics, public participation, and the 1998 Albanian Constitution", *Osteuropa Recht*, vol. 45, n° 6 (décembre 1999), p. 489 à 510.

"Albania; Constitution Watch, A country-by-country update on constitutional politics in Eastern Europe and the ex-USSR", *East European Constitutional Review*, vol. 7, n° 4 (automne 1998). Peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.law.nyu.edu/eecr>.

Scott Carlson et Molly Inman, American Bar Association/The Central European and Eurasian Law Initiative (ABA/CEELI), "Forging a democratic constitution: transparency and participation in the 1998 Albanian constitutional process" (Internet Forum on Conflict Prevention, 2004). Peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.abanet.org/ceeli/>.

Nations in Transit 2001, Freedom House, 2001.

Brésil

Document soumis au HCDH/PNUD en vue du séminaire de Séoul à la suite d'une demande d'information du HCDH. Disponible sur demande.

Document fourni par le PNUD et l'ONUSIDA au Brésil en réponse à une demande du HCDH. Disponible sur demande.

Norvège

"Promotion et protection des droits de l'homme : Rôle de la bonne gouvernance dans la promotion des droits de l'homme. Note du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme" (E/CN.4/2005/97, chap. V).

Wenke Brenna, "The Sami of Norway" (Ministère norvégien des affaires étrangères, décembre 1997). Peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.regjeringen.no>.

LE RENFORCEMENT DU DISPOSITIF DE PRESTATION DES SERVICES

**LE RENFORCEMENT DU DISPOSITIF
DE PRESTATION DES SERVICES**

II. LE RENFORCEMENT DU DISPOSITIF DE PRESTATION DES SERVICES

Les États sont chargés de fournir divers services à leur population, notamment des services d'éducation, de santé et d'aide sociale. La prestation de ces services est essentielle à la protection des droits de l'homme tels que le droit au logement, à la santé, à l'éducation et à l'alimentation. Les principes relatifs aux droits de l'homme prescrivent que les services publics soient disponibles, accessibles et acceptables sur le plan culturel afin de garantir les droits des plus pauvres et des plus marginalisés. Les pratiques de bonne gouvernance contribuent à réaliser cet objectif en considérant les individus comme des acteurs du développement économique et social et non comme de simples bénéficiaires de celui-ci.

Les cas présentés dans ce chapitre exposent des stratégies et des mécanismes qui renforcent la responsabilité, la participation et l'intégration à l'élaboration des politiques afin d'aboutir à des politiques qui tiennent compte des besoins des communautés. Ces mécanismes donnent aussi naissance à des politiques respectueuses des cultures locales et, partant, plus accessibles aux diverses communautés et plus acceptables par celles-ci.

Les cas suivants examinent les réformes de gouvernance qui ont contribué à protéger un certain nombre de droits, parmi lesquels :

- Le droit à l'éducation (Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 13), comme dans le cas fourni par l'Ouganda ;
- Le droit à la sécurité de sa personne (Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 9), comme dans le cas fourni par la Jordanie ;
- Le droit à une égale protection de la loi sans discrimination (Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 26), comme dans le cas fourni par la Jordanie ;
- Le droit à la sécurité sociale (Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 9), comme dans le cas fourni par la France ;
- Le droit à un niveau de vie suffisant, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants (Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 11), comme dans le cas fourni par l'Équateur ;
- Le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale que l'on soit capable d'atteindre (Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 12), comme dans le cas fourni par la Roumanie.

Les cas suivants examinent les stratégies en matière de gouvernance ci-après qui ont renforcé les droits de l'homme précités :

- Adapter les services de santé et d'éducation aux besoins et aux pratiques culturelles des minorités (Ouganda et Roumanie) ;
- Renforcer l'obligation de rendre des comptes dans le domaine des finances publiques par la transparence et l'accès du public à l'information (Équateur) ;

- Mettre en place des prestations sociales adaptées aux besoins locaux (Roumanie et France) ;
- Garantir la transparence, la responsabilité et l’insertion sociale dans l’élaboration et l’application des politiques menées par les pouvoirs publics (Équateur) ;
- Mettre en place des partenariats interorganisations et faciliter le débat entre les parties prenantes afin de promouvoir le changement social (Ouganda, Jordanie et Équateur) ;
- Sensibiliser le public et l’informer des politiques menées par les pouvoirs publics et des principes relatifs aux droits de l’homme (Ouganda et Équateur).

A. Des services éducatifs adaptés aux besoins des populations pauvres vivant en milieu rural – Ouganda

Problématique

Les Karimojongs sont un peuple de pasteurs semi-nomades vivant dans le nord-est de l’Ouganda, la région la plus pauvre du pays, dans laquelle ils sont quelque 640 000. Cette région est en outre touchée par un conflit et se caractérise par de mauvais indicateurs sociaux, notamment par de faibles taux de fréquentation scolaire et d’alphabétisation (12 % pour les hommes et 6 % pour les femmes). Le programme d’instruction primaire pour tous mis au point par le Gouvernement ougandais en 1997 a entraîné une hausse du taux de scolarisation dans l’enseignement primaire dans de nombreuses régions, mais pas dans le Karamoja.

Le droit des enfants karimojongs à l’éducation, notamment l’accès à l’instruction primaire, n’était pas garanti, car les parents dissuadaient systématiquement leurs enfants de fréquenter l’école. Par ailleurs, les filles, moins nombreuses à fréquenter l’école que les garçons, étaient victimes de discrimination dans l’accès à l’enseignement de base.

Réponse apportée

Le programme d’enseignement de base parallèle appliqué dans la région du Karamoja, lancé en 1998, a reconnu que le système d’éducation de type scolaire était incompatible avec le mode de vie nomade des Karimojongs et avec le fait que la communauté compte sur la participation des enfants aux tâches domestiques. Il fallait un programme d’enseignement adaptable à la culture des Karimojongs et qui concilie une éducation de type scolaire et leur mode de vie.

Mise au point

L’élaboration d’un programme d’enseignement parallèle destiné aux Karimojongs a débuté en 1995 grâce à un partenariat entre le Ministère des affaires kariojongs, Save the Children Norvège et les bureaux de l’éducation en place dans les districts de Moroto et de Kotido. Dans un premier temps, Save the Children

et les bureaux des districts ont organisé des consultations dans les communautés locales pour connaître l'attitude des populations locales envers l'éducation en général et le système d'éducation en particulier. Ces consultations ont confirmé le fait que les Karimojongs liaient l'éducation à un harcèlement orchestré par l'État. Ils considèrent aussi le système d'éducation comme inutile à leur survie, d'une part parce qu'il soustrait les enfants à la sphère d'activité économique et, d'autre part, parce qu'il ne les dote pas des compétences qu'ils jugent utiles à la vie dans le Karamoja.

Ces consultations ont aussi révélé que, malgré leur scepticisme face aux étrangers à la communauté et à l'éducation de type scolaire, les Karimojongs attachaient de l'importance tant aux savoirs traditionnels qu'aux savoirs modernes et se montraient intéressés par la possibilité d'étendre les communications qu'ils entretiennent avec le monde extérieur. La difficulté consistait donc à concevoir un système d'éducation qui réponde aux besoins économiques et culturels de la communauté tout en veillant à ce que les enfants Karimojongs acquièrent des compétences telles que savoir lire et compter.

Le programme d'enseignement de base parallèle appliqué dans la région du Karamoja a été mis au point en étroite concertation avec les communautés locales et le gouvernement du district de Kotido et de Moroto. Sur la base des consultations menées, ce programme a cherché à offrir un enseignement utile à la vie dans le cadre de la culture et de la tradition karimojongs et compatible avec celle-ci, tout en permettant aux élèves de connaître la vie et les établissements scolaires à l'extérieur de la communauté. Il a été conçu premièrement pour dispenser un enseignement aux enfants karimojongs désireux de pérenniser le mode de vie traditionnel une fois devenus adultes et, deuxièmement, pour permettre aux élèves intéressés par le changement de fréquenter une école de type scolaire.

Le programme d'enseignement a été mis au point par des professeurs locaux travaillant dans le système d'éducation de type scolaire, des représentants des communautés locales, Save the Children Norvège et le National Curriculum Development Center (Centre national d'élaboration des programmes d'enseignement). Outre les exigences propres aux écoles de type scolaire, comme savoir lire, écrire et compter, le programme met l'accent sur la préparation à la vie active et les aptitudes professionnelles utiles aux élèves grâce, notamment, à des cours sur le bétail et les cultures, les techniques rurales, l'économie domestique et l'environnement.

Mise en œuvre

La mise en œuvre du programme a débuté en 1998. Son application et sa gestion laissent place à la participation des communautés locales, lesquelles élisent ses comités de gestion, chargés d'en superviser les activités.

Par ailleurs, les Karimojongs choisissent les facilitateurs – enseignants au sein de leurs communautés locales. Afin de garantir le respect des normes en matière de niveau d'enseignement, les facilitateurs reçoivent une formation

avant de prendre leurs fonctions et participent à des ateliers périodiques. Ils bénéficient également d'une formation en cours d'emploi dispensée par des enseignants qualifiés ayant pour tâche de les suivre et de leur apporter une aide régulière.

Respectant l'objectif qui consiste à se plier aux exigences de la culture locale et à tenir compte des besoins de la population locale, les facilitateurs – enseignants vont à la rencontre des enfants dans les villages dans lesquels ils vivent. Les cours ont lieu tôt le matin et tard dans l'après-midi pour tenir compte du rythme quotidien de la vie des villages. Entre les cours de la matinée et ceux du soir, les enfants ont le temps de vaquer à leurs occupations domestiques. Les facilitateurs – enseignants et les communautés peuvent décider d'un horaire de cours différent si nécessaire. Le programme d'enseignement de base s'adresse aux enfants de 6 à 18 ans qui ne suivent pas le système d'éducation de type scolaire mais il a également attiré des adultes de plus de 18 ans tout comme des enfants de moins de 6 ans qui viennent aux centres d'apprentissage avec leurs aînés.

Une des principales difficultés du programme a été de créer une passerelle vers les écoles de type scolaire tout en répondant aux besoins culturels et économiques des communautés locales. Afin de renforcer le lien entre le programme et ces établissements, tous les directeurs et professeurs d'écoles primaires ont été familiarisés avec la méthode utilisée par le programme et le contenu de son enseignement.

Ce programme n'a connu aucune interruption depuis 1998. Des dispositions ont été prises pour l'intégrer au système d'éducation de type scolaire: par exemple, des projets ont été mis au point pour inclure les activités prévues au programme dans le plan d'action du district afin que celui-ci l'inscrive au budget. Il importe de relever que du fait de leur participation au programme depuis la phase initiale de planification et pendant toute la mise en œuvre, les Karimojongs se le sont approprié et militent pour qu'il soit adopté comme alternative valable à l'éducation de type scolaire.

Incidences sur les droits de l'homme et difficultés rencontrées

Le programme d'enseignement de base parallèle appliqué dans la région du Karamoja a rendu l'enseignement de base plus facilement disponible et accessible pour les enfants vivant dans le Karamoja. Il a également contribué à instaurer une plus grande égalité dans l'accès à cet enseignement entre les filles et les garçons. Dans l'ensemble, le nombre d'enfants scolarisés grâce à lui est passé de 5 500 en 1998 à 32 855 en 2004. En 2004, le nombre de filles scolarisées (19 126) était supérieur à celui des garçons (13 729). Plus de 50 % des enfants qui en bénéficient ont appris à lire et à écrire ainsi qu'à résoudre des problèmes mathématiques simples. Il y a aussi de plus en plus d'enfants qui passent du programme d'enseignement de base au système d'éducation de type scolaire (environ 1 000 en 2004).

Par ailleurs, ce programme a contribué à améliorer les capacités de gestion et d'administration des communautés locales qui ont participé à son élaboration et à sa mise en œuvre. De même, le fait de choisir les facilitateurs dans les communautés locales a permis à des jeunes gens de servir la communauté.

La pérennité du programme est menacée, non seulement à cause de la pénurie de ressources financières, mais aussi en raison de la situation qui prévaut dans le nord de l'Ouganda en matière de sécurité. Il faut également améliorer sans relâche la qualité de l'enseignement et du contenu pédagogique, et cela avec la participation constante de la communauté. Une autre difficulté consiste à continuer d'attirer un nombre croissant d'enfants vers le programme tout en garantissant une qualité d'enseignement irréprochable.

B. Renforcer les capacités institutionnelles pour améliorer les services de protection de la famille – Jordanie

Problématique

En Jordanie, la plupart des cas de violence familiale ne sont pas signalés. Les institutions publiques sont peu armées pour fournir des services de protection de la famille et ont peu de compétences techniques pour protéger les victimes de violence familiale; les ministères concernés au premier chef manquent de procédures en la matière. Par ailleurs, bien que la Jordanie ait ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant en 1991 et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes en 1992, sa législation n'a pas encore été mise en conformité avec ces deux instruments.

Les droits des victimes de la violence familiale à la vie, à la sécurité de leur personne et à une égale protection par l'État contre les voies de fait et les sévices sont bafoués. De plus, il est porté atteinte au droit des victimes à des réparations justes et efficaces pour les préjudices qu'elles ont subis. Qui plus est, la famille ne bénéficie pas de la protection et de l'aide nécessaires, surtout lorsqu'il s'agit de s'occuper des enfants à charge.

Réponse apportée

L'initiative prise en matière de protection de la famille vise à renforcer la capacité des institutions publiques et de la société civile jordaniennes de concevoir et de mettre en œuvre une stratégie d'ensemble destinée à prévenir la violence familiale et à protéger les victimes de cette violence. Cette initiative a reconnu que le renforcement des capacités exigeait le développement de réseaux professionnels dans les organismes publics et la société civile. Une telle collaboration est nécessaire si l'on veut que les compétences techniques déjà présentes en matière de protection de la famille soient mobilisées de façon optimale. Cette initiative a aussi contribué à sensibiliser le public au problème de la violence familiale et des droits de l'homme comme élément clé du changement de politique et du renforcement du dispositif de prestation des services.

Mise au point

L'initiative en faveur de la protection de la famille a été lancée en mars 2000 par le Gouvernement jordanien en collaboration avec le Ministère du développement international du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Depuis le début, elle visait à mettre en place une approche "pluri-institutionnelle" pour élaborer une politique et une stratégie dans le domaine de la protection de la famille. Le Conseil national des affaires familiales, présidé par la Reine, a mis sur pied l'équipe de gestion de projets, son équipe spéciale chargée de la protection de la famille.

L'équipe de gestion de projets est un organe interinstitutions chargé de la planification, du suivi et de l'évaluation des projets. Ses 12 membres – sept hommes et cinq femmes – représentent des organisations aussi bien gouvernementales que non gouvernementales, dont des administrations chargées de la sécurité publique, de la protection de la famille et des affaires familiales, des affaires religieuses, du développement social, de la justice, de l'éducation, de l'information, de la médecine légale et de la santé, ainsi que des organisations de la société civile qui s'occupent de questions familiales.

À ses débuts, l'équipe de gestion de projets a créé des groupes de travail pour évaluer les services et les capacités existants en matière de protection de la famille et élaborer des propositions relatives à la politique à mener et des documents de formation. Ces groupes de travail se sont penchés sur les services juridiques, les services aux enfants et aux femmes, les travaux de recherche, un modèle de département de la protection de la famille, les activités de sensibilisation et de collaboration pluri-institutionnelle. Le groupe travaillant sur les services juridiques, par exemple, a évalué les lois en vigueur relatives à la protection de la famille et a mis au point un programme de formation destiné aux juges et aux procureurs.

Mise en œuvre

Afin de promouvoir une approche pluri-institutionnelle en matière de protection de la famille, l'équipe de gestion de projets a noué, au cours des cinq dernières années, un partenariat avec 11 organisations gouvernementales et non gouvernementales pour développer les capacités des institutions de lutter contre la violence familiale, la maltraitance et les agressions sexuelles à l'égard des enfants. Ce projet s'est inscrit dans le cadre juridique et culturel existant afin de mettre la protection de la famille au programme des politiques publiques, de concevoir des mécanismes et de développer des compétences en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques, et de sensibiliser le public à la problématique de la protection de la famille.

Premièrement, le Conseil national des affaires familiales et l'équipe de gestion de projets ont contribué à développer des réseaux de professionnels travaillant dans des organismes gouvernementaux ou non. Cette activité a permis de mieux

comprendre le rôle de chaque organisme, ce qui leur a permis de travailler en collaboration plus étroite.

Deuxièmement, le Conseil national des affaires familiales a arrêté la version définitive d'un plan stratégique quinquennal et d'un cadre national pour la protection de la famille, dont la déclaration de principe centrale est la suivante : "La violence est inacceptable". Cette stratégie, qui met l'accent aussi bien sur la protection des victimes que sur la prévention de la violence, insiste aussi sur l'éducation aux droits de l'homme et la sensibilisation du public aux droits des femmes et des enfants. Ces deux documents visent à clarifier la mission de divers organismes de protection de la famille ainsi que les projets qu'ils ont mis en place pour améliorer les services aux victimes. Ces documents contribuent à institutionnaliser un système de protection de la famille en instaurant des procédures de fonctionnement et des protocoles intégrant cette protection dans le travail des différents organismes. Ils ordonnent aussi de façon systématique les relations de travail informelles qui se sont tissées entre les membres de l'équipe de gestion de projets.

Troisièmement, l'initiative en faveur de la protection de la famille a contribué à créer de nouveaux services, dont un centre de santé spécialisé destiné aux femmes et aux enfants victimes de violence et de maltraitance à l'hôpital al-Bashir. Le Département de médecine légale du Ministère de la santé a aussi œuvré, avec d'autres organismes et des ONG, à la mise en place de services de santé maternelle et infantile primaires pour pouvoir déceler précocement la violence familiale.

Quatrièmement, cette initiative a comporté un volet éducatif. Un bref cours sur la protection de la famille a été introduit à titre expérimental dans deux universités publiques et des travaux visant à aborder les questions de sécurité dans le programme d'enseignement destiné aux enfants de 8 à 12 ans ont débuté. Cet enseignement fera appel aux arts visuels, à la poésie, à la photographie et à la musique pour sensibiliser les enfants à ces questions.

Cinquièmement, dans le cadre de sa démarche pluri-institutionnelle, l'équipe de gestion de projets a inclus des représentants du Ministère de l'Awqaf et des affaires islamiques, qui a soutenu les efforts faits pour inscrire la protection de la famille au programme des politiques publiques. Un cours de formation aux concepts relatifs à la protection de la famille dans l'Islam a été conçu. Le Ministère a promu le rôle "social" des prédicateurs dans les services de conseil aux victimes de violence familiale et d'orientation de celles-ci. Environ un tiers des prédicateurs femmes ont reçu une formation aux questions de protection de la famille.

Sixièmement, cette initiative a contribué à l'élaboration de matériels de formation et de manuels de procédures pour éclairer les professionnels sur des questions de protection de la famille dans différents organismes, dont les Ministères de la justice, du développement social, de l'Awqaf et de la santé ainsi que le Département de la protection de la famille qui existe au sein de la police.

Enfin, l'équipe de gestion de projets a plaidé avec succès en faveur de l'introduction de l'enregistrement sur vidéocassette des interrogatoires dans les affaires de maltraitance d'enfants, ce qui diminue considérablement le traumatisme et le stress endurés par les enfants engagés dans des procédures judiciaires.

Incidences sur les droits de l'homme et difficultés rencontrées

Les efforts en matière de renforcement des capacités qui ont été faits dans le cadre de cette initiative ont amené des changements institutionnels. Il y a également une collaboration plus intense entre les différents organismes qui s'occupent de protection de la famille ainsi qu'une prise de conscience des liens qui existent entre celle-ci et le travail de chaque organisme. La qualité de certains services sociaux fournis aux victimes de violence familiale s'est améliorée. Par exemple, le chef du Département de la sécurité publique de la police d'Amman a adressé des instructions à tous les postes de police pour que toutes les affaires impliquant des délits sexuels commis sur des femmes ou des enfants soient immédiatement envoyées au Département de la protection de la famille.

Par ailleurs, cette initiative a réussi à lancer un débat politique et social sur les droits de l'homme et la famille dans un environnement social conservateur. Le Conseil national des affaires familiales a adopté une vision de la "paix familiale" et a rompu le silence qui existait autour de la violence familiale. Les conseillers d'Awqaf sont prêts à aborder les questions de paix et de violence familiales dans leurs sermons du vendredi.

Il subsiste toutefois des différences importantes dans les services fournis, notamment dans les services d'orientation et de conseil destinés aux femmes et aux enfants. Il reste encore à mettre au point une stratégie à long terme visant à savoir quel traitement réserver aux auteurs des actes de violence. Il importe de relever que le refuge destiné aux victimes de violence familiale, le "centre de réconciliation familiale" prévu depuis plusieurs années par le Ministère du développement social, n'a toujours pas été ouvert.

L'initiative en faveur de la protection de la famille montre qu'un changement des politiques sociales favorable à la protection des droits de l'homme est un processus à long terme qui appelle un débat mesuré entre les parties prenantes ainsi qu'une sensibilisation du public. En Jordanie, le renforcement des capacités des institutions publiques s'est révélé utile pour amener les décideurs et les parties prenantes à participer à des débats sur le contenu des politiques appliquées, la mission des institutions et la nécessité d'opérer une réforme des politiques.

C. Assurer un accès équitable aux services sociaux grâce à un processus budgétaire transparent – Équateur

Problématique

À la fin des années 90, l'Équateur a connu une grave crise macroéconomique qui a entraîné une diminution sensible des dépenses en faveur des programmes

sociaux et des niveaux élevés de pauvreté, d'inégalité et d'exclusion touchant en particulier les personnes d'origine africaine et la population autochtone. En 1999, le taux de pauvreté avait doublé et ce phénomène touchait trois familles équatoriennes sur quatre. En 2000, 60 % de la population était en situation de sous-emploi et 16 % était sans emploi. Dans le même temps, il y avait peu d'investissements réalisés dans des programmes sociaux prioritaires et les ressources existantes faisaient l'objet d'une mauvaise gestion. Les dépenses de santé et d'éducation ont spectaculairement diminué.

La baisse des dépenses destinées à financer les programmes sociaux a eu des répercussions considérables sur un vaste éventail de droits économiques et sociaux, tels que le droit à la sécurité sociale et à un niveau de vie suffisant, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants. En outre, cela a gravement porté atteinte au droit à la santé et à l'instruction, en particulier des groupes pauvres et vulnérables de la population.

Réponse apportée

En 1998, l'Équateur a tenté, dans un cadre pluri-institutionnel, d'introduire de la transparence dans le processus budgétaire et de créer des possibilités d'y faire participer le public. Cette tentative s'appuyait sur la conviction que la transparence, la mobilisation de la société civile et la participation du public pouvaient provoquer une hausse des dépenses sociales et une distribution plus équitable de celles-ci. La transparence et l'intégration à tous les stades du processus budgétaire pouvaient également faire en sorte que les dépenses sociales soient plus efficaces et gérées d'une manière plus responsable. Ce programme s'appuyait par ailleurs sur l'idée que la publication d'informations crédibles sur les indicateurs économiques et financiers pouvait alimenter un débat sur le niveau de dépenses sociales auquel le Gouvernement devrait consentir.

Mise au point

En 1998, une équipe nationale d'économistes travaillant sur un projet financé par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) a analysé le budget et les caractéristiques des dépenses de l'Équateur pour parvenir à la conclusion que les dépenses consacrées aux programmes sociaux étaient en chute libre. Concrètement, l'investissement dans l'éducation a chuté de 611 millions de dollars des États-Unis en 1996 à 331 millions de dollars des États-Unis en 1999, tandis que les dépenses de santé passaient de 198 à 96 millions de dollars des États-Unis. La faiblesse des dépenses consacrées aux secteurs sociaux était sans commune mesure avec les sommes affectées au remboursement de la dette et à d'autres secteurs non sociaux. De plus, certaines régions, notamment celles habitées par une population en majorité autochtone, ne percevaient pas une part équitable des prestations sociales.

À la suite de ce travail de recherche et d'analyse, un débat avec les fonctionnaires de l'État a amené le Président à donner son accord pour que l'on suive l'évolution des dépenses sociales et des indicateurs clés de la crise économique à l'aide de la

base de données du Ministère de l'économie et des finances. Le Gouvernement recueillerait les informations nécessaires afin de lier dans les faits sa politique en matière de finances publiques et sa politique sociale. Le Gouvernement a aussi accepté de faire part de ces renseignements au public dans un souci de plus grande transparence et de sensibilisation. Enfin, il a demandé à l'UNICEF de créer un système qui permette de suivre les tendances des dépenses sociales.

Mise en œuvre

Une initiative reposant sur la collaboration entre le Front social, service gouvernemental qui coordonne les travaux de 11 institutions publiques chargées de questions sociales, le Ministère de l'économie et des finances et l'UNICEF avait pour but d'introduire de la transparence à chaque étape du processus d'établissement des budgets. Ce programme, axé sur le suivi de l'élaboration et de l'exécution des budgets, encourageait également la participation active d'organisations de la société civile telles que l'Observatoire de la politique fiscale et l'Observatoire des droits de l'enfant et de l'adolescent.

Une série de dialogues à propos du budget auxquels ont participé le Congrès, le Front social, le Ministère de l'économie et des finances, la société civile, les médias, l'UNICEF et l'Observatoire de la politique fiscale s'est tenue entre 2000 et 2004. Des débats sur le budget ont eu lieu dans tout le pays. Entre autres questions, ces dialogues sont parvenus à la conclusion que, premièrement, le paiement de la dette extérieure mobilisait une grande part du revenu national et, deuxièmement, que le pays avait un régime fiscal aux effets régressifs, car il ne demandait pas aux citoyens fortunés de payer une part équitable de l'impôt.

Des moyens visuels ont été mis au point pour permettre au public d'avoir accès aux données budgétaires et de les comprendre. Un travail de proximité a permis de faire part des informations recueillies à une grande variété de partenaires, dont des législateurs, des universitaires, des groupes autochtones, religieux et syndicaux, des chefs d'entreprise et les médias. Plusieurs débats et réunions ont pris pour thème central la façon de rendre les dépenses publiques plus équitables. Le régime fiscal a également fait l'objet d'une couverture par la presse et a été le sujet d'une conférence nationale parrainée par le Congrès.

En outre, un dispositif a été mis en place pour surveiller les dépenses trimestrielles affectées aux programmes sociaux prioritaires. Le Gouvernement a collaboré avec l'UNICEF pour renforcer le système intégré d'indicateurs sociaux du pays afin de suivre les investissements réalisés dans le secteur social tant au niveau national que par région. Ces informations ont été traduites en cartes, diagrammes et graphiques, de façon à permettre aux intervenants sur la scène sociale de suivre les progrès réalisés dans les dépenses publiques et leur caractère équitable. Ces données désagrégées ont rendu ces informations, également diffusées dans des revues, plus claires et plus accessibles au public.

À la suite des activités qui viennent d'être évoquées, le Gouvernement a adopté un plan social d'urgence, en 2000, pour lutter contre la pauvreté et améliorer

l'accès à l'éducation et à la santé. Ce plan comportait quatre éléments : fournir des allocations pécuniaires et des subventions alimentaires soumises à conditions; concevoir des programmes en faveur des groupes vulnérables, notamment des enfants; fournir des services, tels que l'éducation et la santé, à tous les habitants et œuvrer à la création d'emplois et de microfinancement.

Incidences sur les droits de l'homme et difficultés rencontrées

Les services sont devenus plus disponibles et plus accessibles au fur et à mesure que les dépenses consacrées à l'éducation, à la santé, aux services sociaux, à l'emploi et au logement augmentaient. Entre 2001 et 2004, les dépenses sociales globales de l'Équateur ont considérablement augmenté. Le montant des allocations pécuniaires soumises à conditions est passé de 146,28 à 200 millions de dollars des États-Unis entre 2002 et 2004; les dépenses consacrées aux vaccinations ont plus que doublé, passant dans le même temps de 5,6 à 12 millions de dollars des États-Unis; celles consacrées aux programmes de soins aux enfants sont passées de 17 à 29,47 millions de dollars des États-Unis entre 2001 et 2004; et celles consacrées à un programme alimentaire et nutritionnel ont grimpé de 10 à 16 millions de dollars des États-Unis entre 2001 et 2003. Cela a eu pour conséquence que les groupes sociaux vulnérables ont pu plus facilement avoir accès aux services sociaux de base et y avoir recours.

Relevons également que les méthodes de responsabilisation et de participation à l'élaboration des politiques, dont le dialogue et la transparence, sont restées en place. La transparence du processus budgétaire et le partage de l'information avec les intervenants sociaux contribuent à la mobilisation sociale et à la réforme des politiques. Le partage de l'information facilite l'instauration d'un dialogue éclairé entre le Gouvernement et les citoyens.

L'Équateur a encore des difficultés à parvenir à une conception commune des budgets comme un partage des responsabilités entre le Gouvernement et les citoyens. De même, il peut encore progresser dans la conception des dépenses publiques comme un moyen de réduire la pauvreté et l'inégalité et de garantir les droits de l'homme. Il y a encore lieu de continuer d'améliorer le montant et la qualité des dépenses sociales, ce à quoi contribue un système transparent d'établissement des budgets.

D. Améliorer l'accès aux services de santé grâce à la médiation interculturelle – Roumanie

Problématique

Environ 2,5 millions de Roms vivent en Roumanie, soit 11 % de la population du pays. Les Roms affichent des indicateurs de santé nettement plus mauvais que le reste de la population roumaine, dont des taux de mortalité infantile et de maladies contagieuses plus élevés et une espérance de vie moindre. L'insalubrité de leurs conditions de vie est l'une des principales causes du moins bon état de santé dont ils jouissent, notamment ceux qui vivent dans les nombreux

campements où ils sont relégués. Les écarts entre les indicateurs de santé des Roms et ceux de la communauté majoritaire résultent toutefois aussi d'inégalités structurelles, notamment l'inégalité de l'accès à l'éducation et à l'emploi, la discrimination et la pauvreté.

Les conditions socioéconomiques dans lesquelles vivent les Roms portent atteinte à leur droit à la santé et à un accès équitable et non discriminatoire aux services publics dans le domaine sanitaire et médical.

Réponse apportée

Le programme de médiateurs sanitaires roms, lancé en 1997, a reconnu que les conditions socioculturelles jouaient un rôle déterminant dans la disponibilité, l'accessibilité et la qualité des services de santé. Un concept fondateur de ce programme est l'idée que les barrières culturelles et linguistiques empêchent souvent les communautés d'avoir accès aux services de santé publique. Ce programme tente, par le biais de la médiation interculturelle, de faciliter la communication entre la population minoritaire et les pouvoirs publics en matière de santé. Il cherche aussi à permettre à la population rom d'avoir accès au système de santé en l'informant du fonctionnement du système de santé publique et des questions sanitaires et en la familiarisant avec ces sujets.

Mise au point

En Roumanie, la médiation sanitaire a débuté à l'initiative du Centre rom d'intervention et d'études sociales (Romani CRISS). À la suite d'un rapport publié en 1997 par Médecins sans frontières selon lequel les Roms de Roumanie refusaient la vaccination, le centre Romani CRISS a découvert que les médecins refusaient souvent de pénétrer dans les communautés roms et que les Roms craignaient les effets de la vaccination et n'en saisissaient pas l'importance.

En réaction, le centre Romani CRISS a formé des médiateurs roms dans le domaine de la santé pour qu'ils fassent office de passerelle entre les communautés roms et le système de santé publique. Le programme de médiateurs sanitaires roms cherchait à améliorer la santé de la communauté en instaurant une médiation entre les patients roms et les médecins pendant les consultations; en établissant une communication avec les communautés roms à la place du système de santé publique; en dispensant un enseignement sanitaire de base et en aidant les Roms à obtenir une assurance maladie ou des papiers d'identité.

Le centre Romani CRISS a lancé un projet pilote associant des médecins généralistes volontaires et des médiateurs sanitaires roms qui a produit de bons résultats. Il s'est ensuite prévalu de ces expériences de coopération réussies pour faire pression sur le Ministère de la santé afin qu'il institutionnalise le rôle des médiateurs. Dans une enquête réalisée ultérieurement par le Ministère de la santé, les directions régionales de la santé publique ont confirmé que la communication était un grand obstacle à la prestation de services de santé publique à la communauté rom. Plusieurs membres du personnel du Ministère de la santé

ont travaillé avec le centre Romani CRISS pour faire campagne en faveur du programme. En 2002, le Ministère de la santé a pris un arrêté faisant de la fonction de médiateur sanitaire rom une profession officielle dans le secteur roumain de la santé publique.

Les médiateurs sanitaires roms doivent être des femmes roms qui ont suivi l'enseignement obligatoire et sont capables de communiquer avec les autorités locales ainsi qu'avec les communautés roms et de respecter la confidentialité. La culture romani accepte mieux que des femmes jouent ce rôle, qui peut souvent contraindre une tierce personne à s'immiscer dans la vie privée et familiale des bénéficiaires. Les médiateurs sont formés et certifiés par le centre Romani CRISS. La formation porte sur les techniques de communication, l'accès aux services de prévention et aux traitements, le système public d'assurance maladie et les premiers secours. Les médiateurs ne sont pas habilités à fournir de services médicaux. Un petit nombre d'entre eux a également été formé pour aborder les questions de discrimination. Enfin, les candidats retenus doivent achever un apprentissage en cours d'emploi de trois mois avec un professionnel de la médecine qualifié.

Il y a actuellement quelque 200 médiateurs sanitaires qui travaillent dans toute la Roumanie. La répartition géographique est dictée par les besoins locaux et la volonté de participer dont font montre les communautés locales. Les médiateurs sanitaires sont supervisés par les autorités locales et nationales et, de façon informelle, par le centre Romani CRISS. Les médecins généralistes se réunissent toutes les semaines avec les médiateurs qui leur ont été affectés afin de discuter du travail accompli et des problèmes rencontrés. Un représentant du département régional de la santé publique rencontre chaque médiateur tous les mois pour lui offrir une supervision et une aide supplémentaires.

Mise en œuvre

Dans leur rôle de facilitateurs de la communication entre médecins et patients, les médiateurs sanitaires ont rencontré des cas dans lesquels les patients ne suivaient pas les traitements prescrits, s'attendaient à tort à ce que le traitement fasse effet en peu de temps ou ne parlaient pas suffisamment la langue locale pour comprendre le médecin, tout comme des cas où le professionnel de santé ne comprenait pas l'attitude du patient. Leur apport a consisté à expliquer au médecin ou au patient la raison d'être de certains comportements, la façon dont il faut prendre les médicaments prescrits ou dont les traitements fonctionnent. Les médiateurs aident le patient à mieux comprendre les mesures qui doivent être prises dans l'intérêt de sa santé et le médecin à mieux comprendre la maladie du patient. Leur contribution est particulièrement utile dans les cas où le patient est illettré.

Les médiateurs ont aussi joué un rôle important en aidant les clients à se procurer les documents nécessaires pour avoir accès aux services de santé et à l'aide sociale, ainsi qu'à s'inscrire sur les listes de patients des médecins généralistes. Selon le Ministère de la santé, en juillet 2004, ils avaient aidé 3 521 femmes et

108632 enfants à s'inscrire auprès d'un médecin généraliste, 40015 personnes à bénéficier de l'assurance maladie et 1180 personnes à obtenir des papiers d'identité.

Il importe de relever que les médiateurs sanitaires font aussi du travail de proximité dans les communautés en faveur des médecins généralistes locaux ou du bureau local de santé publique. Ce travail consiste à rendre visite aux malades et à leur conseiller d'aller consulter, à encourager les femmes enceintes à bénéficier de soins prénataux, à informer les membres des communautés de l'existence de la planification familiale, à les sensibiliser à l'hygiène, à encourager les examens pédiatriques et la vaccination des enfants. Selon le Ministère de la santé, en juillet 2004, 12 836 enfants avaient été vaccinés à la suite de l'intervention des médiateurs sanitaires, qui avaient mené 4 259 actions d'éducation à la santé.

Incidences sur les droits de l'homme et difficultés rencontrées

Les médiateurs sanitaires ont aidé la communauté rom de Roumanie à réaliser son droit à la santé. Ils ont donné aux individus l'autonomie nécessaire pour surmonter les obstacles qui s'opposaient à ce qu'ils jouissent d'un meilleur état de santé en les informant et en les éduquant dans le domaine de la nutrition, de l'exercice physique, de la vaccination et de la planification familiale, entre autres choses. Ils ont également mis les individus en mesure d'avoir accès au système de santé publique en les instruisant des procédures administratives à suivre. De cette façon, les programmes de médiateurs sanitaires sont susceptibles de réduire la discrimination et d'améliorer l'égalité d'accès à la santé.

Toutefois, améliorer l'accès à la santé publique des groupes marginalisés et minoritaires exige également des réformes visant à s'attaquer aux obstacles structurels qui existent, tels que les inégalités sociales et la discrimination. C'est pourquoi un programme de médiateurs sanitaires devrait être assorti de la législation nécessaire et de l'institutionnalisation de la participation des Roms à l'élaboration des politiques qui les concernent.

Il existe aussi le risque que les programmes de médiateurs sanitaires créent une relation de dépendance entre les médiateurs et les communautés roms, qui pourraient s'habituer à avoir recours à leurs services. C'est pourquoi ces programmes devraient s'efforcer en priorité d'autonomiser les groupes défavorisés et marginalisés en leur inculquant des notions de base en matière de santé afin de conférer aux individus davantage d'autonomie dans la protection de leur santé, comme cela a été le cas avec le programme roumain.

E. Assurer une protection sociale pour favoriser l'insertion sociale – France

Problématique

Au cours des années 80, la France a connu une hausse massive de son taux de chômage, le nombre de demandeurs d'emploi étant passé de 300 000 en 1970 à

3 millions en 1992. Le chômage avait non seulement pris une ampleur considérable, mais il touchait aussi de nouvelles catégories de personnes, provoquant un sentiment généralisé de vulnérabilité, en particulier parmi les jeunes. Nombreux étaient ceux qui craignaient de perdre leur emploi, de tomber dans l'extrême pauvreté et de devenir des marginaux. La situation était aggravée par un système de protection sociale qui n'avait pas été conçu pour aider ceux qui n'avaient pas travaillé assez longtemps pour avoir droit à des prestations attribuées en fonction des cotisations versées. Ce système était donc incapable de protéger le droit à la sécurité sociale des groupes vulnérables, notamment des jeunes, des femmes et des chômeurs de longue durée.

Réponse apportée

Le *revenu minimum d'insertion* (RMI), institué en 1988, repose sur deux principes. Premièrement, il considérait que la marginalisation et l'exclusion sociale des pauvres étaient dues au dysfonctionnement de trois institutions sociales: l'emploi, la famille et la sécurité sociale. Il visait à répondre à l'isolement des pauvres, lequel était imputable à l'échec de la société pour les intégrer. Le RMI voyait dans l'aide sociale une responsabilité collective de faciliter l'insertion. Deuxièmement, il était l'aveu, par la classe politique tout entière, que le système de protection sociale existant, y compris le système d'assurance chômage, était incapable de répondre aux besoins de la population privée d'emploi, en rapide augmentation.

Le RMI a été adopté pour fournir un "revenu minimum d'insertion sociale" aux personnes de plus de 25 ans ou à celles de moins de 25 ans qui ont des enfants. Il comporte trois volets : un complément de revenu; la garantie d'avoir accès à des droits sociaux et, concrètement, au logement et aux soins de santé; et un "contrat d'insertion" sociale ou professionnelle qui oblige les bénéficiaires à faire des démarches pour favoriser leur insertion dans la société, entre autres en cherchant du travail, en suivant une formation ou en faisant du bénévolat.

Mise au point

Au cours des années 80, plusieurs débats ont eu lieu sur la nécessité d'un revenu minimum. Des mouvements associatifs ont fait pression sur le Gouvernement pour qu'il protège les droits sociaux et instaure un RMI. Nombre de ces associations ont fait des travaux de recherche ou fourni des services tels que des services d'orientation professionnelle et de placement, d'aménagement de quartiers d'habitation et toute une gamme de programmes d'éducation et de formation. Dans les années 80, ces organisations ont contribué à établir une série d'études et de rapports sur les mesures à prendre produits par un groupe d'analystes politiques qui préconisaient la création d'un revenu minimum sous forme de prestation accordée sous condition de ressources afin d'adapter le système de protection sociale aux nouvelles conditions socioéconomiques. Ces rapports soutenaient que l'État-providence était incapable de répondre à l'évolution des besoins de la population compte tenu de l'existence de poches de pauvreté que les régimes d'assurances sociales ne pouvaient pas atteindre.

Des associations comme ATD Quart Monde et des fédérations nationales comme la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) ou l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS) ont adopté une position claire en militant pour faire de l'insertion sociale un droit. Le discours qui s'est développé à l'occasion de longs débats et travaux de recherche sur ces questions était si péremptoire que, lors de la campagne présidentielle de 1988, les programmes électoraux de droite comme de gauche renfermaient des propositions de revenu minimum destinées à promouvoir "l'insertion". Le 1^{er} décembre 1988, le Parlement a accepté à l'unanimité la proposition visant à instituer le RMI.

Mise en œuvre

Le RMI associe le droit à une aide au revenu minimum, notamment l'accès aux soins de santé et au logement, au droit à l'insertion sociale. La prestation de revenu est accordée sous condition de ressources. Il ouvre également droit à *l'assurance maladie* et à *l'allocation de logement familial*.

La législation relative au RMI prévoit deux types d'insertion : professionnelle et sociale. Cela prend la forme d'un contrat signé par le bénéficiaire et un travailleur social, qui décident de poursuivre une activité soit de type "social" soit de type "professionnel". Même si l'accent reste mis sur l'insertion professionnelle, c'est-à-dire l'emploi ou une formation débouchant sur un emploi, le RMI étend ses activités d'insertion pour inclure "des mesures permettant aux bénéficiaires de retrouver ou développer leur autonomie sociale grâce à un soutien social adéquat et constant, de participer à la vie de la cité et de la famille ainsi qu'à la vie du quartier ou de la ville." Ce dernier type d'activité peut comprendre des travaux d'utilité collective ou tout type d'activité de proximité ou de projet personnel propre à renforcer l'aptitude de la personne à former des liens sociaux et à fonctionner en société.

La prestation minimale ne peut être versée au-delà des trois premiers mois que si un contrat d'"insertion" sur le marché du travail a été négocié avec le bénéficiaire et si les conditions en sont respectées. Tous les bénéficiaires sont liés par un contrat d'insertion qui accompagne obligatoirement la prestation.

D'un côté, donc, c'est à l'individu qu'incombe la responsabilité de participer à des initiatives d'insertion pour pouvoir continuer de bénéficier de la prestation, tandis que, de l'autre, la société endosse la responsabilité de l'exclusion de l'individu et de son droit à l'insertion.

L'insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI est fortement tributaire des mesures prises en matière d'emploi, qui sont administrées par les pouvoirs publics compétents sous l'égide de l'Agence nationale pour l'emploi. Les bénéficiaires acquièrent un nouveau statut, car les mesures s'inscrivent souvent dans le cadre de contrats de travail effectifs qui leur confèrent les mêmes droits et obligations qu'aux salariés. Le problème est que ces contrats de travail portent la plupart du temps sur des emplois à temps partiel.

Incidences sur les droits de l'homme et difficultés rencontrées

Depuis son adoption en 1988, le RMI est venu en aide à des millions de personnes menacées par l'extrême pauvreté et l'exclusion sociale et a amélioré l'accès aux droits sociaux et économiques, notamment aux services de santé et à un logement suffisant. Au cours des deux premières années, plus de 2 millions de personnes en ont bénéficié. Le nombre d'allocataires a augmenté régulièrement : +14,2 % en 1991, +15,3 % en 1992 et +21,2 % en 1993. Après 1996, il s'est stabilisé avant de baisser pour la première fois en 2000 (-5,2 %), puis de nouveau en 2001 (-2,1 %). En 2000, les bénéficiaires étaient au nombre de 965 180, soit 2 millions de personnes en comptant les membres de la famille (3,2 %). En moyenne, 30 % des allocataires cessent de percevoir la prestation au bout d'un an. Le bénéficiaire moyen est de plus en plus jeune et est de plus en plus souvent une femme. Depuis 1995, un allocataire sur quatre est âgé de moins de 30 ans.

Le principal obstacle auquel se heurtent les bénéficiaires du RMI est la constante pénurie d'emplois en France. Le RMI a eu un succès limité en ce qui concerne l'intégration à la population active. À titre d'exemple, alors que 700 000 emplois ont été créés entre 1988 et 1991, seuls 60 000 d'entre eux ont été attribués à des chômeurs.

Bibliographie indicative

Ouganda

Communication du service de la Coopération pour le développement, de l'Agence norvégienne de coopération pour le développement et de Save the Children Norvège, soumise au HCDH en vue du séminaire sur les pratiques de bonne gouvernance pour la promotion des droits de l'homme tenu à Séoul en 2004, et présentée au séminaire. Disponible sur demande.

"Promotion et protection des droits de l'homme : Rôle de la bonne gouvernance dans la promotion des droits de l'homme. Note du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme" (E/CN.4/2005/97, chap. IV).

Jordanie

Documents du Ministère du développement international du Royaume-Uni et du British Council soumis au HCDH en vue de la présente publication. Disponible sur demande.

Équateur

"Promotion et protection des droits de l'homme : Rôle de la bonne gouvernance dans la promotion des droits de l'homme. Note du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme" (E/CN.4/2005/97, chap. IV).

D. Badillo et al., "Liberalization, poverty-led growth and child rights: Ecuador from 1980 to 2000," in *Harnessing Globalization for Children: a Report to UNICEF*, Giovanni Andrea Cornia (dir.), chap. 8. Peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.unicef-irc.org>.

Roumanie

Mariana Buceanu, "Roma health mediators between necessity and innovation ; Romania, Moldavia, Spain, Ireland, France", étude présentée à la Conférence au Conseil de l'Europe : Quel accès à la santé pour les femmes roms ? 11 et 12 septembre 2003. Peut être consultée à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/>.

Mediating Romani Health: Policy and Program Opportunities (New York, Open Society Institute, Network Public Health Program, 2005).

Ilona Klimova, Report on the NGO meeting on Romani women and access to health care, Vienne, 28 et 29 novembre 2002, in *Equal Voices*, n° 11, 2003, p. 3 à 10.

"La situation des Rom dans une Union européenne élargie", Emploi et affaires sociales, droits sociaux et action contre la discrimination (Commission européenne, 2005). Peut être consulté à l'adresse suivante : <http://ec.europa.eu>.

France

Jonah D. Levy, "Vice into virtue? Progressive politics and welfare reform in continental Europe", *Politics and Society*, vol. 27, n° 2 (juin 1999), p. 239 à 273.

Christelle Mandin et Bruno Palier, "Welfare reform in France, 1985-2002", University of Kent working paper (juillet 2002). Peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.kent.ac.uk/>.

Sylvie Morel, "Modèle du *workfare* ou modèle de l'insertion ? La transformation de l'assistance sociale au Canada et au Québec" (Condition féminine Canada, septembre 2002). Peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.swc-cfc.gc.ca>.

Philippe Warin, "The role of non-profit associations in combating social exclusion in France", *Public Administration and Development*, vol. 22, n° 1 (février 2002), p. 73 à 82.

L'ÉTAT DE DROIT

III. L'ÉTAT DE DROIT

L'État de droit est constitué d'un ensemble d'institutions, de lois et de pratiques mises en place pour prévenir l'exercice arbitraire du pouvoir. Ces institutions et processus, pourtant, ne contribuent pas toujours à la protection des droits de l'homme. Ils peuvent souffrir de la corruption et du manque d'indépendance vis-à-vis des hommes politiques, ce qui les empêche de prévenir l'exercice arbitraire du pouvoir. Il se peut aussi qu'ils n'aient pas les capacités nécessaires, notamment les compétences et la connaissance des principes relatifs aux droits de l'homme, pour s'acquitter de façon satisfaisante de leurs fonctions.

Les cas exposés dans ce chapitre présentent des réformes de gouvernance qui ont contribué à protéger un certain nombre de droits de l'homme, dont :

- Le droit de la personne à se voir attribuer un défenseur, sans frais, si elle n'a pas les moyens de le rémunérer (Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 14.3 d), comme dans le cas fourni par le Malawi ;
- Le droit de toute personne privée de liberté à ce qu'un tribunal statue dans les meilleurs délais sur la légalité de sa détention (Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 9.4), comme dans le cas fourni par le Malawi ;
- Les droits sociaux et économiques, y compris le droit de jouir de conditions de travail justes et favorables, qui assurent un salaire équitable et une rémunération égale pour un travail de valeur égale (Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 7), comme dans le cas fourni par la République de Corée ;
- Un certain nombre de droits civils et politiques, notamment le droit de ne pas faire l'objet d'une arrestation ou d'une détention arbitraires (Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 9.1), comme dans le cas fourni par la République de Corée ;
- Le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale que l'on soit capable d'atteindre (Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 12), comme dans le cas fourni par le Chili.

Les études de cas présentent un certain nombre de réformes de gouvernance qui ont contribué à protéger les droits de l'homme :

- Adopter des réformes juridiques et des politiques visant à adapter la législation existante aux principes relatifs aux droits universels de l'homme et à mieux protéger des groupes bien précis, tels que les travailleurs migrants (République de Corée) ;
- Offrir des recours efficaces aux victimes de violations de leurs droits (Chili) ;
- Renforcer et réformer les institutions publiques, notamment les systèmes de justice, les tribunaux et les systèmes pénitentiaires, pour mieux protéger les droits de l'homme (Malawi) ;

- Mener des actions de sensibilisation à la protection des droits de l'homme et faciliter un dialogue public sur des réformes juridiques visant à mieux protéger ces droits (Malawi, République de Corée et Australie).

A. Donner effet aux droits civils dans le système carcéral grâce au développement des capacités et à l'autonomisation – Malawi

Problématique

Le système de justice et le système carcéral, au Malawi, connaissent un certain nombre de difficultés : les commissariats manquent de moyens pour s'occuper efficacement du cas des personnes arrêtées et les autorités pénitentiaires n'arrivent pas à faire en sorte que les prisonniers soient jugés rapidement. Cela se traduit par le surpeuplement des prisons du pays à cause de la présence de prisonniers en détention provisoire et la violation systématique du droit de ne pas être détenu sans inculpation. Par exemple, selon une enquête menée à la fin des années 90 par quatre ONG nationales et Penal Reform International, 197 mineurs étaient détenus dans la prison de sécurité maximale de Zomba, bien que la plupart des ordonnances de placement en détention provisoire les concernant soient arrivées à expiration.

Le droit à une représentation juridique est aussi systématiquement bafoué. En raison du manque d'avocats qualifiés, il n'est guère possible d'obtenir une aide judiciaire et la plupart des gens ne connaissent que peu leurs droits et la façon dont ils peuvent y avoir accès. Au Malawi, la pénurie d'avocats touche particulièrement les pauvres, qui vivent pour la plupart à la campagne, car les avocats exercent plutôt en ville.

Réponse apportée

Le service de conseil offert par des auxiliaires de justice, instauré en 2000, repose sur l'idée que tant la faible capacité du système de justice de traiter les affaires rapidement que le manque de connaissance, de la part des détenus, de leurs droits et du droit en général sont un handicap à la réalisation des droits civils. Ce service a été conçu afin de mieux protéger ces droits grâce à une stratégie comportant deux volets. Premièrement, les auxiliaires de justice aident les autorités policières et pénitentiaires à traiter les affaires plus rapidement et, ainsi, à s'acquitter des responsabilités qui leur incombent en vertu des lois du Malawi. Deuxièmement, ils offrent une assistance juridique aux prisonniers et les instruisent de leurs droits et du fonctionnement du système de justice.

C'est ainsi que ce service s'est proposé de créer un système d'aide juridique accessible aux régions rurales, de renforcer les capacités du système de justice de s'acquitter de ses responsabilités, de réduire le grand nombre de personnes détenues sans inculpation et, partant, de renforcer la protection des droits civils.

Mise au point

En 2000, un projet pilote a été lancé pour permettre à 12 auxiliaires de justice d'instruire des détenus en matière de droit pénal et d'aider le système de justice pénale à traiter les affaires plus rapidement. Les débats avec l'Administration pénitentiaire du Malawi au sujet de cette action pilote ont fait intervenir quatre ONG locales – Centre for Advice, Research and Education on Rights (Malawi CARER), Eye of the Child, Youth Watch Society et Centre for Human Rights and Rehabilitation – et une ONG internationale, Penal Reform International. En 2003, ce projet pilote a été étendu aux tribunaux et à la police.

Dans les prisons, les auxiliaires de justice travaillent sous l'autorité de l'Administration pénitentiaire et sont soumis à un code de conduite. Dans le cadre de leur travail, ils signalent tous les problèmes qu'ils rencontrent aux autorités compétentes. Les violations graves et répétées de la loi sont rapportées aux organes de surveillance chargés d'enquêter sur de tels incidents.

Pour garantir un certain niveau de compétence, les auxiliaires de justice suivent une série de cours de formation qui s'étendent sur 12 mois. Ces cours comportent un mois de formation aux éléments de droit dispensée par des représentants du système de justice pénale et les ONG qui parrainent le programme. Les auxiliaires de justice doivent avoir suivi l'enseignement secondaire et être âgés de 20 à 40 ans. Presque la moitié d'entre eux sont des femmes. Les quatre ONG qui parrainent le programme coordonnent leurs travaux. Il y a aussi un conseil consultatif, qui reçoit régulièrement des rapports intérimaires et conseille les auxiliaires.

Mise en œuvre

Dans ses efforts pour renforcer les capacités du système de justice et conférer une autonomie accrue aux détenteurs de droits, le service de conseil offert par les auxiliaires de justice déploie un certain nombre d'activités. Premièrement, les auxiliaires offrent leur aide lors du passage des suspects dans les commissariats. Pour les jeunes délinquants, ils suggèrent aux procureurs des solutions alternatives s'il s'agit d'un premier délit ou d'un délit mineur, ou encore si la personne reconnaît sa culpabilité. Outre qu'elle accélère le traitement des affaires, leur présence dans les commissariats pendant l'interrogatoire des suspects mineurs vise à dissuader la police de pratiquer la torture sur les suspects ou de leur faire subir des traitements cruels, inhumains et dégradants dans leur cellule.

Les auxiliaires de justice étudient également le dossier des prisonniers pour veiller à ce que ceux qui sont détenus illégalement ou abusivement soient signalés aux autorités. Ils compilent des listes d'affaires et adressent les différentes affaires soit aux tribunaux soit à la police. Ils assurent le suivi de chaque affaire jusqu'à ce que la personne soit libérée, accusée ou condamnée. Ce faisant, le service qu'ils offrent consolide le lien entre les diverses composantes du système de justice pénale et facilite la communication et la coordination entre les prisons, les tribunaux et la police.

Deuxièmement, ce service s'efforce d'améliorer les notions de base qu'ont les détenus en matière de droit grâce aux consultations d'aide juridique destinées aux prisonniers placés en détention provisoire. Ces consultations mettent l'accent sur l'initiative individuelle, de sorte que les détenus apprennent comment faire une demande de mise en liberté sous caution, présenter une demande de réduction de peine, assurer leur propre défense et procéder au contre-interrogatoire des témoins.

Troisièmement, ce même service offre des conseils et une assistance juridiques aux prisonniers en détention provisoire qui ont dépassé la durée légale de leur détention ou qui sont détenus illégalement ou abusivement. Priorité est donnée aux groupes vulnérables, tels que les femmes, les mères emprisonnées avec leur jeune enfant, les mineurs, les ressortissants étrangers, les malades mentaux et les incurables ainsi que les personnes âgées. Les auxiliaires de justice aident les détenus à remplir des formulaires types de demande de mise en liberté sous caution dont la forme a été arrêtée avec le pouvoir judiciaire, qu'ils présentent ensuite au tribunal compétent. Les prisonniers condamnés se voient offrir une aide pour faire appel de la peine prononcée et vérifier que les condamnations prononcées par les juridictions inférieures sont confirmées par le tribunal de grande instance.

Les auxiliaires de justice ont aussi aidé d'autres façons le système de justice pénale dans son travail : ils ont observé 91 affaires d'homicide et publié un rapport pour éclairer le débat sur la qualité de la justice rendue. Ils ont également appelé l'attention sur le sort des détenus soupçonnés d'homicide, dont certains attendent de passer en jugement depuis 10 ans.

En 2005, le nombre d'auxiliaires de justice était passé de 12 au départ à 37. Leur service de conseil avait mis au point un programme dans 13 prisons accueillant 84 % de la population carcérale totale, forte de 8 500 personnes.

Incidences sur les droits de l'homme et difficultés rencontrées

Le service de conseil offert par les auxiliaires de justice a renforcé les capacités du système de justice de faire appliquer des normes relatives aux droits civils aux niveaux national et international en améliorant la collaboration inter-institutions et la coordination entre les prisons, les procureurs, la police et les tribunaux. Il a aussi mieux fait connaître les normes relatives aux droits de l'homme au sein du système de justice et a mis au point des procédures permettant d'accélérer le traitement des affaires. Autre point important: il a également amélioré la connaissance de leurs droits par les détenus et leur capacité à protéger ces droits. En cinq ans, les auxiliaires de justice ont aidé plus de 45 000 prisonniers à assurer leur représentation lors du dépôt d'une demande de mise en liberté sous caution, de réduction de peine ou pour assurer leur propre défense.

Ce travail a eu des conséquences tangibles pour la protection des droits civils, notamment le droit de tout individu arrêté ou détenu d'être informé dans le plus court délai de toute accusation portée contre lui (Pacte international relatif aux

droits civils et politiques, art. 9.2) ainsi que son droit à ce qu'un tribunal statue dans les meilleurs délais sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale (Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 9.4). Le service de conseil offert par les auxiliaires de justice a également amélioré la protection du droit de la personne à se voir attribuer un défenseur, sans frais, si elle n'a pas les moyens de le rémunérer (Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 14.3 d). Entre mai 2000 et le milieu de l'année 2005, il a facilité la libération de plus de 2 000 personnes détenues de façon illégale ou injustifiée grâce à la mise en liberté sous caution, à la libération ou à la mise en liberté pour des raisons humanitaires. L'étude des dossiers des suspects dans les commissariats a contribué à faire reculer le nombre de personnes placées en détention provisoire, le faisant passer de 50 % en moyenne de la population carcérale totale à une moyenne de 22 % en 2005.

B. Instaurer une réforme juridique et politique en faveur de la protection des droits des travailleurs migrants – République de Corée

Problématique

La protection des droits des travailleurs migrants dans la République de Corée s'est heurtée à plusieurs obstacles au cours des années 90, avec la montée en flèche du nombre de migrants en situation irrégulière. En 2002, on estimait que plus de 80 % des quelque 340 000 travailleurs migrants présents dans le pays étaient dans ce cas. Le programme de stages de formation industrielle, instauré en 1993 sous forme d'un programme de formation de deux ans, a aggravé le problème en poussant de nombreux stagiaires à devenir résidents clandestins à cause de la faiblesse de leur salaire fixe, de l'impossibilité où ils étaient de changer d'employeur et du fait que le droit coréen du travail ne s'appliquait pas à eux. En règle générale, les travailleurs migrants ne bénéficiaient pas du même type de protection juridique que les travailleurs nationaux, ce qui les amenait souvent à être victimes d'abus systématiques de la part de leurs employeurs.

Les droits sociaux et économiques des travailleurs migrants étaient bafoués par l'exploitation à laquelle les soumettaient leurs employeurs, qui leur versaient de maigres salaires et ne les assuraient pas suffisamment. Bafoués, les droits des migrants l'étaient aussi du fait que ces derniers étaient victimes d'insultes, de coups, de détention illégale, de discrimination raciale, de harcèlement sexuel et de violence sexuelle.

Réponse apportée

La Commission nationale des droits de l'homme de la République de Corée a mis en lumière deux facteurs fondamentaux concourant à la violation des droits des travailleurs migrants. Premièrement, leur situation de clandestin a placé nombre d'entre eux dans une position vulnérable, car ils ne pouvaient faire appel aux tribunaux pour protéger leurs droits. Deuxièmement, le niveau de protection juridique moindre offert aux travailleurs étrangers par rapport aux nationaux les

poussait à devenir des résidents clandestins tout en leur faisant également courir le risque d'être victimes d'abus systématiques de la part de leurs employeurs.

La Commission s'est donc concentrée sur deux objectifs, dans le but de mieux protéger les droits des migrants: réduire le nombre de travailleurs clandestins et offrir une protection juridique égale aux travailleurs étrangers résidant légalement dans le pays. Elle a argué que les travailleurs migrants devraient avoir les mêmes droits que les travailleurs coréens, y compris les mêmes salaires et les mêmes assurances, et a préconisé la réforme du programme de stages de formation industrielle ainsi qu'un programme d'amnistie pour les résidents clandestins.

Mise au point

La Commission nationale des droits de l'homme a été créée en novembre 2001 en tant qu'organisation gouvernementale indépendante disposant d'un budget annuel de 17 millions de dollars des États-Unis et de 200 employés. Elle enquête sur les violations des droits de l'homme commises par les organismes gouvernementaux ainsi que sur les pratiques discriminatoires du Gouvernement et d'entités privées. En outre, elle examine régulièrement les politiques des pouvoirs publics, passe au crible les nouveaux projets de loi présentés au corps législatif et adresse au Gouvernement des recommandations de politique générale. Enfin, elle dispense une éducation aux droits de l'homme.

L'initiative de la Commission s'est appuyée sur plusieurs années de lutte en faveur de la protection des droits des migrants menée par des organisations civiles et religieuses. Depuis la fin des années 1980, le militantisme de ces organisations et la mobilisation des migrants eux-mêmes avaient fait connaître au pays le sort peu enviable de ces derniers. Plusieurs organisations de la société civile aidaient les migrants à toucher des salaires impayés, à bénéficier d'une assistance médicale et juridique ou à chercher à obtenir des réparations financières pour des accidents liés au travail. Les organisations civiles recommandaient également l'adoption d'une législation visant à protéger les droits des travailleurs migrants.

Mettant à profit la prise de conscience nationale suscitée par les activités de la société civile, la Commission a présenté au Gouvernement sa première recommandation concernant les travailleurs migrants en août 2002. Cette recommandation comportait, entre autres choses, l'abolition du programme de stages de formation industrielle et la réforme du système d'emploi des travailleurs étrangers. Le Gouvernement l'a rejetée pour cause d'allégations sans fondement et de données insuffisantes. En février 2003, la Commission a formulé une deuxième recommandation, qui renforçait la première en la précisant.

Cette deuxième recommandation s'appuyait sur une enquête et une étude nationales réalisées par un institut de recherche indépendant qui a recueilli des informations sur les conditions de travail des travailleurs migrants ainsi que sur une liste de violations des droits de l'homme. Dans le cadre de cette enquête, 1 078 travailleurs migrants ont été interrogés dans 14 langues. Des employeurs et des collègues coréens de travailleurs migrants ont également été interrogés. Les

conclusions de l'étude étaient les suivantes: l'existence d'irrégularités dans l'entrée des travailleurs étrangers en République de Corée et d'éléments prouvant le caractère excessif des droits d'entrée; l'augmentation du nombre de travailleurs migrants sans papiers; la longueur des heures de travail (68,3 heures hebdomadaires en moyenne); la faiblesse des salaires et les retards apportés dans leur versement; les violations des droits de l'homme, y compris les mauvais traitements infligés aux travailleurs, l'utilisation à leur égard de propos insultants et de violence et la confiscation de leurs passeports; et le recours à la violence sexuelle contre les travailleuses étrangères.

La Commission a recommandé au Gouvernement d'adopter un train de mesures, dont la mise en place d'un programme d'octroi de permis de travail qui remplacerait le système controversé de formation industrielle et garantirait aux travailleurs migrants les mêmes salaires, normes de travail et régimes d'assurance qu'aux travailleurs coréens ainsi que les mêmes droits que les nationaux, comporterait un remaniement complet du programme de visas pour les activités du secteur des arts et du spectacle et assurerait la diffusion et la distribution à grande échelle d'informations de base sur les droits de l'homme en 10 langues.

Mise en œuvre

La loi sur l'emploi des travailleurs étrangers a été adoptée en août 2003. Elle a réformé le programme de stages de formation industrielle pour permettre une durée de résidence de cinq ans, assortie d'un permis de travail de trois ans pendant lesquels les travailleurs étrangers ont le droit de changer d'employeur dans certains cas.

Le nouveau programme d'octroi de permis de travail accorde aux travailleurs étrangers des droits égaux à ceux des travailleurs coréens. Les travailleurs migrants sont protégés par la législation coréenne du travail et se sont vu garantir les mêmes salaires et les mêmes assurances, y compris une assurance maladie et une assurance contre les accidents du travail. En outre, les mêmes droits sont garantis aux travailleurs étrangers en situation irrégulière qu'aux ressortissants coréens pendant les contrôles de police. Important : en cas de contrôle, l'identité du fonctionnaire ainsi que le but de l'opération menée doivent être divulgués et la personne doit avoir à tout moment la possibilité d'informer ses connaissances de l'endroit où elle est conduite. Tous les travailleurs étrangers, y compris les travailleurs sans papiers, sont légalement protégés de toute expulsion de force pendant qu'ils effectuent des démarches juridiques. En outre, tous les documents relatifs au contrôle des sorties et des entrées ainsi que les directives de base sur l'immigration et le travail sont traduits en 10 langues aux fins de distribution.

En vertu de la loi sur l'emploi des travailleurs étrangers, le Gouvernement est la seule et unique filière administrative d'encadrement de ces travailleurs afin de lutter contre des faits de corruption à l'occasion de leur entrée sur le territoire. Qui plus est, le Gouvernement est tenu de surveiller les employeurs pour prévenir la discrimination et les pratiques de gestion injustes.

Incidences sur les droits de l'homme et difficultés rencontrées

La loi sur l'emploi des travailleurs étrangers et le programme d'octroi de permis de travail offrent des garanties juridiques aux travailleurs étrangers résidant en République de Corée, conformément aux normes internationales applicables. C'est ainsi que de nombreux travailleurs ont obtenu un statut légal et peuvent faire appel à la justice pour protéger leurs droits. Environ 200 000 travailleurs migrants en situation irrégulière ont obtenu la régularisation de leur situation en matière de visa grâce à un programme d'amnistie qui a accordé aux résidents clandestins vivant dans le pays depuis moins de trois ans un permis de travail de deux ans.

En outre, les travaux de la Commission nationale des droits de l'homme, notamment l'enquête qu'elle a commanditée et les propositions qu'elle a présentées au Gouvernement, ont contribué à sensibiliser le grand public et les migrants eux-mêmes aux droits des travailleurs migrants.

Les difficultés et les limites éventuelles que comporte le programme concernent les procédures appliquées à la reconduite à la frontière une fois que la durée légale de séjour est arrivée à expiration. La durée totale pendant laquelle les travailleurs étrangers sont autorisés à séjourner en République de Corée est limitée à cinq ans. Les autorités compétentes ont déclaré que les travailleurs étrangers en situation irrégulière seraient expulsés de force. Toutefois, l'expulsion des travailleurs étrangers pose problème, compte tenu, surtout, du nombre limité de centres de détention et de la situation particulière de certains travailleurs clandestins, par exemple de ceux qui risquent d'être emprisonnés pour motifs politiques en rentrant dans leur pays d'origine.

C. Donner effet au droit des victimes de la torture à des recours et à des réparations efficaces – Chili

Problématique

Durant la dictature de 1973 à 1990, des milliers de Chiliens ont été arbitrairement arrêtés, enlevés ou exécutés pour des raisons politiques, et de nombreux autres ont perdu leur emploi dans des organismes administratifs ou des sociétés publiques ou sont partis en exil. Quelque 800 000 personnes auraient été directement victimes de la répression d'État pendant la dictature. Elles ont été nombreuses à subir des traumatismes extrêmes qui ont eu de graves répercussions sur leur santé physique et mentale. Avec le rétablissement de la démocratie, une succession de gouvernements a mis au point des mesures visant à réparer les injustices du passé. À partir de 1991, des mesures d'indemnisation ont été offertes aux parents des victimes de disparitions forcées, d'exécutions et de violence étatique ainsi qu'aux anciens employés licenciés de l'administration publique pour raisons politiques. Ces mesures d'indemnisation n'étaient cependant pas destinées aux victimes d'actes de torture jusqu'en 2003, malgré l'abondance des preuves des ravages infligés.

Tandis que le système de mesures d'indemnisation faisait débat dans le pays, les préjudices physiques, mentaux et psychologiques infligés aux victimes de la répression d'État exigeaient un traitement immédiat. Du fait de l'absence de mesures adaptées, les droits des victimes à des recours efficaces et à jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible, à bénéficier d'une assistance sanitaire et des prestations sociales nécessaires n'ont pas été suffisamment protégés.

Réponse apportée

Le programme d'indemnisation et d'assistance intégrale dans les domaines de la santé et des droits de l'homme du Ministère de la santé, instauré en 1991, répondait à deux préoccupations. Premièrement, les mauvais traitements subis par les victimes de la répression d'État se traduisaient souvent par des dommages physiques et psychologiques soit irréversibles soit nécessitant un traitement à long terme. Deuxièmement, ces dommages avaient souvent été aggravés par une discrimination opérée dans le domaine de l'emploi et dans la sphère sociale qui privait les victimes de moyens d'existence, les mettant ainsi dans l'incapacité de payer des soins de santé pour elles-mêmes et leur famille. Cette situation s'est poursuivie même après le retour à un régime civil.

Mise au point

La première impulsion donnée à l'instauration du programme d'indemnisation et d'assistance intégrale dans les domaines de la santé et des droits de l'homme l'a été par la découverte, en 1990, d'un charnier près de la ville d'Iquique, qui servait de centre de détention pendant la dictature. La réaction du Ministère de la santé a été de mettre en place un programme fournissant des soins de santé aux parents des victimes dans plusieurs villes voisines. Ultérieurement, suivant une recommandation de la commission nationale de vérité et de réconciliation, le programme d'indemnisation et d'assistance intégrale dans les domaines de la santé et des droits de l'homme a été officiellement mis sur pied en 1991 et a fonctionné grâce à des financements internationaux jusqu'en 1993, année où le Ministère de la santé a pris le relais.

Ce programme a deux objectifs principaux. Premièrement, il donne libre accès au système de soins de santé publique aux personnes directement touchées, notamment à celles qui ont subi une expérience traumatique et aux membres de leur famille immédiate. Deuxièmement, il offre gratuitement des soins spécialisés dans le domaine de la santé mentale qui sont prodigués par des psychologues, des psychiatres, des infirmiers et des travailleurs sociaux dotés d'une expérience dans le traitement des victimes de la répression et de la violence.

Les bénéficiaires du programme comprennent les membres de la famille proche (parents et frères et sœurs) ainsi que les personnes avec qui la victime vivait (conjoint, concubin et autres personnes à charge). Les défenseurs des droits de l'homme qui aidaient les personnes directement touchées par la répression ont également droit à en bénéficier. La définition de l'expérience de la répression ou d'une expérience traumatique recouvre l'enlèvement suivi de disparition,

l'exécution pour raisons politiques, la torture physique et/ou psychologique, la détention pour raisons politiques, l'exil et le retour d'exil, la relégation, le licenciement pour raisons politiques et l'entrée dans la clandestinité pour cause de persécution politique. Ces événements doivent avoir eu lieu entre septembre 1973 et mars 1990.

Mise en œuvre

Depuis le début des années 90, 15 équipes travaillant pour le programme d'indemnisation et d'assistance intégrale dans les domaines de la santé et des droits de l'homme ont été mises sur pied dans le pays. Les soins de santé mentale ont été dispensés par des équipes spécialisées ayant de l'expérience dans le traitement des victimes de violations des droits de l'homme. Les équipes au service du programme qui travaillent au sein du système national de soins de santé ont créé des lieux destinés à recevoir et à soigner les victimes pour évaluer la gravité du dommage infligé et mettre au point un traitement psychothérapeutique avant d'orienter ces patients vers d'autres services de santé. Le rôle actif que jouent les patients dans leur réadaptation en participant à des activités faisant intervenir l'initiative individuelle et favorisant la réinsertion sociale fait partie du traitement. Le programme a gardé des liens étroits avec les organisations de défense des droits de l'homme et des victimes qui s'efforcent d'obtenir réparation pour ces dernières et luttent pour leur réinsertion sociale. Cette collaboration a porté sur des échanges techniques et l'orientation des patients.

En 2003, le nombre de bénéficiaires du programme était passé à plus de 180 000 personnes et il y avait eu une augmentation substantielle du nombre de demandes de traitement des problèmes de santé mentale. Ce phénomène est étroitement lié à une meilleure connaissance des violations des droits de l'homme commises sous la dictature. Plusieurs événements ont contribué à cette avancée, notamment l'accroissement du nombre d'affaires relatives aux droits de l'homme portées devant les tribunaux, la recherche des détenus disparus et la découverte de restes humains, l'organisation et la mobilisation des personnes qui avaient été détenues, torturées ou envoyées en exil, et la promulgation d'une législation relative aux fonctionnaires qui avaient été démis de leurs fonctions.

En plus d'offrir des soins médicaux, ce programme a fourni un cadre dans lequel les personnes concernées pouvaient se rassembler et prendre conscience de leur situation commune de victimes de la répression d'État. Il a aidé ceux qui en ont bénéficié à reconnaître leur souffrance et leur a permis de faire face aux impératifs de leur vie actuelle.

Incidences sur les droits de l'homme et difficultés rencontrées

Le programme d'indemnisation et d'assistance intégrale dans les domaines de la santé et des droits de l'homme a permis au système médical chilien de réaliser le droit à réparation des victimes de la répression en introduisant dans le système de soins de santé des connaissances médicales spécialisées adaptées aux besoins

des victimes et des fonds permettant à de nombreuses victimes appauvries et défavorisées d'avoir gratuitement accès aux soins de santé.

Ce programme a eu des conséquences multiples. Premièrement, il a offert de précieux services de santé mentale et physique à des milliers de victimes. Deuxièmement, il a aidé ceux qui en ont bénéficié à se créer une mémoire collective et a permis de recouvrer une partie de l'histoire nationale. Troisièmement, en essayant de répondre aux besoins précis des victimes de la répression d'État et de la violence, il a contribué à la reconnaissance des victimes en tant que telles. Cela était extrêmement important, car cette reconnaissance avait été retardée par la longueur du débat national sur la répression et la violence à l'œuvre sous le régime précédent, débat qui s'était tenu lors du passage à la démocratie. Quatrièmement, il a, tout comme le Ministère de la santé, accumulé une énorme somme de connaissances spécialisées et mis au point des normes techniques concernant les soins à donner aux personnes victimes de la répression politique dans lesquelles peuvent puiser les futurs prestataires de soins.

En raison de l'insuffisance des fonds, la principale difficulté du programme est la pérennité. La forte augmentation du nombre de bénéficiaires a mis à rude épreuve le secteur des soins de santé. Par ailleurs, le programme est constamment confronté à la difficulté de fournir aux victimes une assistance spécialisée selon leurs besoins particuliers dans le cadre d'un système national de soins de santé qui présente plusieurs points faibles.

Enfin, et c'est important, le programme d'indemnisation et d'assistance intégrale dans les domaines de la santé et des droits de l'homme a souffert pendant plusieurs années du manque de reconnaissance officielle et publique des victimes par l'État, problème finalement réglé par la publication, en 2004, du rapport de la Commission sur l'emprisonnement politique et la torture.

D. Adopter une charte des droits pour renforcer les droits de l'homme dans la législation et la politique des pouvoirs publics – Australie

Problématique

Plusieurs gouvernements australiens – au niveau fédéral, des Territoires et des États – ont, au fil des ans, débattu de la question d'une charte des droits. Les partisans d'un tel instrument faisaient valoir l'insuffisance des dispositions constitutionnelles existantes et les risques d'affaiblissement des droits défendus dans le cadre de la common law australienne, puisque les droits et libertés peuvent être foulés aux pieds par la législation du Commonwealth, des États et des administrations locales. Les partisans de la charte soulignaient aussi qu'en common law, il est difficile de mettre au point des déclarations générales sur les droits de l'homme à partir de cas individuels, puisque les tribunaux se bornent à faire des constatations de droit concernant les parties qui comparaissent devant eux et doivent respecter l'esprit des décisions rendues antérieurement. Cela a pour conséquence que les droits reconnus en common law sont ceux qui restent après que toutes les exceptions et toutes les limites dont ils peuvent faire l'objet ont été

prises en compte. L'opposition à l'adoption d'une charte des droits, très importante tant au niveau fédéral qu'à celui des États, était surtout due à la crainte de voir se multiplier les possibilités de procès et se renforcer le pouvoir des juges, ce qui n'était pas souhaitable. Ses détracteurs craignaient aussi qu'une telle charte ne favorise les droits des délinquants au détriment de ceux des victimes.

Réponse apportée

En 2002, le gouvernement du Territoire de la capitale australienne a lancé le débat sur une charte des droits en tenant compte de plusieurs facteurs. Premièrement, étant donné que les responsabilités sont différentes à l'échelon du Gouvernement fédéral et des États, on trouvait judicieux d'envisager l'adoption d'une charte des droits au niveau du Territoire de la capitale malgré l'absence d'une charte fédérale. Deuxièmement, on jugeait qu'il était important de faire figurer dans une charte des droits un ensemble de droits de l'homme absolus afin de faire en sorte que le Territoire de la capitale les mette en œuvre dans ses textes de loi et ses mesures de politique générale. De même, une telle charte ferait mieux connaître les droits de l'homme dans la société en général comme au sein du corps législatif et des organes d'élaboration des politiques. Troisièmement, étant donné la forte opposition à un tel instrument sur le Territoire de la capitale, son gouvernement a lancé un vaste débat et une vaste consultation à ce sujet.

La loi de 2004 sur les droits de l'homme du Territoire de la capitale protège les droits civils et politiques et se fonde sur les normes pertinentes énoncées dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Mise au point

La stratégie gouvernementale ayant mené à l'adoption de la loi a comporté une longue période de consultations publiques qui a permis aux communautés de s'engager en faveur de la nécessité et du contenu d'une charte des droits pour le Territoire de la capitale et de recevoir un enseignement sur ces deux sujets. Le gouvernement, au lieu de faire connaître l'angle sous lequel il préférerait aborder la question, a lancé un débat public sur ce thème. Un comité désigné a organisé des réunions-débats et plusieurs consultations avec des associations locales et des groupes d'experts. Quarante-neuf tribunes publiques se sont tenues sur ce sujet. Le comité a également recherché les propositions du public et a commandité un sondage d'opinion auprès de résidents sélectionnés du Territoire. Ce processus de consultation était jugé nécessaire, car la proposition d'adopter une loi sur les droits de l'homme avait fait l'objet d'une très vive controverse lors de sa présentation à l'Assemblée législative du Territoire.

La caractéristique de la charte des droits est le fait qu'elle instaure un processus de protection des droits de l'homme au sein de l'Assemblée législative. Avant que l'Assemblée n'adopte une loi, l'une de ses commissions examine ses conséquences pour les droits de l'homme. L'Assemblée se réserve la possibilité de promulguer des lois qui ne sont pas conformes à la loi sur les droits de l'homme, mais seulement après un débat éclairé. Une fois qu'une loi est promulguée, elle

ne peut pas être annulée par les tribunaux. La loi sur les droits de l'homme prescrit cependant à la Cour suprême du Territoire de la capitale d'interpréter, "dans la mesure du possible", les lois du Territoire d'une façon compatible avec les droits protégés. S'il n'est pas possible d'interpréter la législation d'une manière compatible avec la jouissance de ces droits, la Cour suprême peut formuler des "constatations d'incompatibilité" et en aviser le Haut-Commissaire aux droits de l'homme et le Procureur général, qui doit répondre dans les six mois. Le rôle de la Cour se borne à interpréter les lois, y compris "de façon atténuée" afin de les rendre compatibles avec les droits de l'homme, et à mettre en évidence les zones d'incompatibilité. C'est toutefois l'Assemblée législative élue qui a le dernier mot quant au contenu des lois.

Grâce au processus décrit ci-dessus, la loi sur les droits de l'homme invite les tribunaux, l'Assemblée et le public à dialoguer sur la question des droits de l'homme. L'idée d'un débat continu est inscrite dans la loi, dont le fonctionnement doit être examiné au bout d'un an, puis de cinq ans. Le premier examen devait concerner en priorité l'opportunité de faire figurer, en plus des droits civils et politiques, les droits économiques, sociaux et culturels dans la loi.

Cet instrument prévoit également l'institution d'un Haut-Commissaire aux droits de l'homme du Territoire de la capitale, dont le rôle consisterait essentiellement à examiner la législation et son application pour vérifier sa conformité à la loi sur les droits de l'homme et à conseiller le Procureur général du Territoire de la capitale. La loi sur les droits de l'homme n'est toutefois pas inscrite dans la Constitution et n'habilite pas les juges à abroger des textes de loi, pas plus qu'elle ne permet aux citoyens de faire valoir leurs droits contre le gouvernement. Une partie ne peut pas engager de poursuites judiciaires en vertu de la loi sur les droits de l'homme.

Mise en œuvre

Conformément à la loi sur les droits de l'homme, tous les projets de loi gouvernementaux doivent être assortis d'une déclaration de compatibilité rédigée par le Procureur général. La Commission permanente des questions juridiques de l'Assemblée législative formule également des observations sur l'incidence de tous les projets de loi sur les droits de l'homme. Durant la première année d'application de la loi, le gouvernement a présenté 64 projets de loi à l'Assemblée et 63 déclarations de compatibilité (la seule omission étant due à une erreur administrative). Le Ministère de la justice et de la sécurité des collectivités a également créé un service de la charte des droits chargé de surveiller l'application de la loi sur les droits de l'homme au sein du gouvernement. Ce service a publié un certain nombre de documents pour aider les ministères à appliquer la loi, dont un manuel de directives sur son usage dans l'élaboration des lois et des politiques.

Depuis l'adoption de la loi sur les droits de l'homme, la Haut-Commissaire aux droits de l'homme a été invitée à conseiller le Procureur général sur plusieurs sujets, dont le droit à la liberté d'expression des détenus et les retards apportés dans

leur procès. Elle a aussi formulé des observations relatives à des propositions législatives et à un certain nombre de projets de loi, dont certains concernant la nouvelle prison du Territoire de la capitale et les modifications apportées à la loi sur les traitements et les soins en matière de santé mentale de 1994 pour pouvoir avoir recours au traitement d'urgence d'office par électrochocs. Par ailleurs, le Procureur général lui a demandé conseil à propos de questions d'intérêt national, notamment sur les projets de loi contre le terrorisme de 2004 et 2005 ainsi que sur le projet de loi complémentaire contre le terrorisme (prérogatives extraordinaires accordées à titre temporaire) de 2005.

Les organismes publics du Territoire qui s'occupent de certaines des personnes les plus vulnérables ont adhéré à la loi sur les droits de l'homme. Les services correctionnels ont organisé une tribune en juillet 2004 pour mieux faire connaître les droits de l'homme en milieu carcéral. La Haut-Commissaire et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme ont soumis à examen un centre de détention pour mineurs et mis le doigt sur un certain nombre de pratiques qui doivent être reconsidérées à la lumière de la loi. Le Ministère de la santé, en partenariat avec le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, a également tenu une tribune en juin 2005 pour étudier l'incidence de la loi sur la prestation des services de santé mentale. La loi sur les traitements et les soins en matière de santé mentale de 1994 est en cours d'examen pour tenter de résoudre d'éventuels problèmes d'incompatibilité avec les droits de l'homme.

L'éducation pour tous est une priorité pour le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, qui a dispensé une formation à des membres du grand public ainsi qu'à des personnes ayant une formation juridique. Le Haut-Commissariat publie également une lettre d'information électronique trimestrielle qui décrit ses initiatives et résume la jurisprudence récente.

Il n'y a pas eu d'avalanche de procédures judiciaires depuis l'adoption de la loi sur les droits de l'homme. En juillet 2005, elle avait été citée dans dix arrêts de la Cour suprême du Territoire de la capitale ayant fait jurisprudence, dans un arrêt de la Cour d'appel et dans une décision du Tribunal des recours administratifs. Ces affaires portent sur une grande variété de sujets, allant du droit pénal et des ordonnances de protection à la protection de l'enfant en passant par les procédures judiciaires en rapport avec la santé mentale, les logements sociaux et la diffamation. La loi sur les droits de l'homme est aussi régulièrement citée dans les demandes de mise en liberté sous caution présentées à la Cour suprême, les droits à la liberté et à la sécurité de la personne devant être pris en considération pour l'interprétation de la loi de 1992 sur la liberté sous caution. Enfin, la Cour suprême n'a formulé de déclaration d'incompatibilité ni en 2004 ni en 2005.

Incidences sur les droits de l'homme et difficultés rencontrées

L'incidence la plus importante de la loi sur les droits de l'homme a été l'influence qu'elle a exercée sur la façon dont la politique des pouvoirs publics et la législation sont élaborées et adoptées. Le gouvernement y est attentif quand il met au point de nouveaux projets de loi et les tribunaux en ont conscience lorsqu'ils

interprètent la législation. L'administration du Territoire de la capitale doit aussi en tenir compte pour élaborer ses politiques.

Il existe une limite générale à l'application de la loi sur les droits de l'homme en raison de l'impossibilité de la faire valoir face aux compétences conférées par les lois fédérales, comme le traitement des demandeurs d'asile, qui relève de la législation sur les migrations. Dans certains cas, cette impossibilité est due au fait que le Territoire de la capitale n'a pas de loi sur la production de moyens de preuve, alors qu'il existe, par exemple, la loi fédérale de 1995 sur la production de moyens de preuve. En outre, la police fédérale prête ses services aussi bien au niveau national qu'au niveau local et peut faire usage de pouvoirs fédéraux et non de ceux que lui confère le Territoire de la capitale lors de l'arrestation et de la mise en accusation de prévenus.

Les détracteurs de la loi soulignent qu'elle ne prévoit pas la possibilité de recours en justice pour les droits de l'homme et ne protège pas les droits économiques, sociaux et culturels, ce qui limite sa capacité de protéger les droits de certains des membres les plus vulnérables de la société. La loi ne prévoit pas non plus la possibilité de présenter des réclamations directes à l'encontre des organismes publics ni d'autres administrations publiques pour violation des droits protégés.

Bibliographie indicative

Malawi

Steven Golub, "Beyond the rule of law orthodoxy: the legal empowerment alternative", Dotation Carnegie pour la paix internationale, Documents de travail, n° 41 (octobre 2003).

Adam Stapleton, "Justice for all", *Pambazuka News* - Forum électronique hebdomadaire sur la justice sociale en Afrique, n° 194, 17 février 2005. Peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.pambazuka.org>.

Fergus Kerrigan, "Energizing the criminal justice system in Malawi: the Paralegal Advisory Service" (Centre danois pour les droits de l'homme, avril 2002).

Adam Stapleton, "Energizing the criminal justice system: Malawi's Paralegal Advisory Service", *Insights*, n° 43 (septembre 2002), Id21insights: Communicating Development Research. Peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.id21.org>.

On trouvera des informations complémentaires sur le service de conseil offert par des auxiliaires de justice aux adresses suivantes :

<http://www.penalreform.org>

<http://www.justiceinitiative.org>

République de Corée

"Promotion et protection des droits de l'homme : Rôle de la bonne gouvernance dans la promotion des droits de l'homme. Note du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme" (E/CN.4/2005/97, chap. III).

Nicola Piper, "Rights of foreign workers and the politics of migration in South-East and East Asia", *International Migration*, vol. 42, n° 5 (décembre 2004), p. 71 à 97.

Chili

"Programme of Reparation and Comprehensive Care in the Fields of Health and Human Rights (PRAIS) – Ministry of Health (Chile)", présentation au séminaire sur les pratiques de bonne gouvernance pour la promotion des droits de l'homme, Séoul, 15 et 16 septembre 2004. Peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.ohchr.org/english/issues/development/docs/bp2.doc>

"Promotion et protection des droits de l'homme : Rôle de la bonne gouvernance dans la promotion des droits de l'homme. Note du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme" (E/CN.4/2005/97, chap. III).

"Question des droits de l'homme de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, en particulier : tortures et autres peines ou traitement cruels, inhumains ou dégradants. Rapport soumis par le Rapporteur spécial, M. Nigel S. Rodley, en application de la résolution 1995/37 B de la Commission des droits de l'homme" (E/CN.4/1997/7).

"CHILE, transition at the crossroads: human rights violations under Pinochet rule remain the crux", Amnesty International, 6 mars 1996 (AI index: AMR 22/001/1996).

On trouvera des informations complémentaires sur le programme PRAIS, en espagnol, à l'adresse suivante : <http://www.minsal.cl>.

Australie

Juge David Malcolm AC, Chief Justice d'Australie occidentale, "Does Australia need a bill of rights?", *Murdoch University Electronic Journal of Law*, vol. 5, n° 3 (septembre 1998).

Gabrielle McKinnon, "The ACT Human Rights Act 2004: impact on case law, legislation and policy", Regulatory Institutions Network, Australian National University, juillet 2005.

Dr. Helen Watchirs, Commissaire aux droits de l'homme et à la discrimination du Territoire de la capitale fédérale, "Review of the first year of operation of the Human Rights Act 2004", Democratic Audit of Australia, Australian National University, juin 2005.

George Williams, "The ACT's Bill of Rights: a new era in rights protection for all Australians", *Australian Financial Review*, 12 mars 2004.

L'adresse du site Web de la Commission des droits de l'homme du Territoire de la capitale fédérale est la suivante : <http://www.hrc.act.gov.au/>.

LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

IV. LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

La corruption peut être définie comme l'abus d'une position publique en vue d'un bénéfice personnel. Alors que la bonne gouvernance fait référence à l'exercice de l'autorité par le truchement de processus politiques et institutionnels transparents et responsables qui encouragent la participation du public, une gouvernance corrompue ne donne pas aux citoyens d'informations exactes et suffisantes sur le gouvernement et les politiques publiques, réduit les possibilités de participation du public, bafoue son droit à être informé des activités et des procédures exécutées par le gouvernement et porte atteinte au droit de participer à la vie politique. Par conséquent, la corruption affaiblit la responsabilité des fonctionnaires, réduit la transparence du travail des institutions publiques et permet de commettre des violations des droits de l'homme en toute impunité.

La corruption a des incidences négatives sur la mise en œuvre des droits fondamentaux. Les pratiques corrompues détournent des fonds destinés aux services sociaux. De cette façon, la corruption sape la capacité du gouvernement de fournir toute une série de services – dont les services de santé, d'éducation et les services sociaux – essentiels à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. La corruption touche particulièrement les plus pauvres et les plus marginalisés, qui sont extrêmement tributaires des services publics. La corruption opère également une discrimination dans l'accès aux services publics en faveur de ceux qui sont en mesure d'offrir des pots-de-vin et qui sont prêts à le faire.

La corruption peut affaiblir les institutions démocratiques aussi bien dans les nouvelles démocraties que dans celles établies de longue date. Les fonctionnaires corrompus ne veillent pas aux intérêts de la société quand ils prennent une décision, ce qui amène le public à retirer son soutien aux institutions démocratiques. Dans ce genre de situation, les gens sont découragés d'exercer leurs droits civils et politiques et d'exiger le respect de ces droits.

Dans les pays où la corruption a envahi l'administration de la justice, l'application des lois nationales ainsi que les efforts faits pour les réformer sont contrecarrés par des juges, des avocats, des procureurs, des agents de police, des enquêteurs et des vérificateurs aux comptes corrompus. De telles pratiques portent atteinte au droit à l'égalité devant la loi et à un procès équitable. Elles hypothèquent tout spécialement l'accès des pauvres à la justice, car ceux-ci ne peuvent se permettre d'offrir ou de promettre des pots-de-vin. Un point important est que la corruption contribue à créer une culture de l'impunité, puisque les actes illicites ne sont pas systématiquement punis et que les lois ne sont pas systématiquement respectées.

Les stratégies de lutte contre la corruption ont beaucoup à voir avec les principes relatifs aux droits de l'homme. En particulier, les initiatives en matière de lutte contre la corruption soulignent l'importance de la transparence et de l'obligation de rendre des comptes en insistant sur le droit de demander et d'obtenir des informations auprès des fonctionnaires de l'État tout comme sur l'importance de donner des renseignements d'une manière facilement accessible et compréhensible.

Les cas exposés dans le présent chapitre illustrent les efforts de lutte contre la corruption qui se sont appuyés sur les principes relatifs aux droits de l'homme et à la bonne gouvernance, tels que la responsabilité, la transparence et l'intégration, et qui ont eu une incidence positive sur la protection des droits de l'homme. Ils présentent divers moyens et stratégies :

- Créer des commissions anticorruption (Botswana) ;
- Adopter des cadres juridiques appropriés (Botswana et OCDE) ;
- Adopter des mesures destinées à améliorer la transparence et l'accès à l'information (Liban et Inde) ;
- Nouer des alliances entre groupes sociaux et groupes de pression pour soutenir les efforts de lutte contre la corruption (Inde et Pologne) ;
- Mobiliser la volonté politique nécessaire pour se lancer dans des efforts tous azimuts de lutte contre la corruption (Botswana et Bolivie).

A. La réaction des pouvoirs publics à la corruption: développement des institutions et direction politique – Botswana

Problématique

Depuis son indépendance en 1966, le Botswana a connu une forte croissance économique, un système politique multipartite et des élections régulières. Pourtant, au début des années 90, le pays a souffert d'une série de scandales de corruption en rapport avec l'achat par le Gouvernement de manuels scolaires, la répartition des terres, la gestion des ensembles locatifs, etc., dans lesquels étaient impliqués des membres du cabinet et des hauts fonctionnaires. Ces scandales ont démontré que malgré la longue tradition d'institutions démocratiques solidement enracinées qui était celle du pays, la pratique de la corruption à haut niveau persistait. La gravité du problème est devenue évidente quand l'élite politique n'a pas pris de mesures appropriées en réponse à ces scandales jusqu'à ce qu'elle y soit poussée par le public et les médias.

L'ampleur de la corruption pratiquée par des fonctionnaires de haut rang ne menaçait pas seulement de devenir un obstacle à la poursuite de la croissance économique, mais sapait aussi la confiance de l'opinion publique dans les institutions et les processus démocratiques.

Réponse apportée

À la suite de ces scandales, un vaste débat public a eu lieu sur le thème de la corruption. On a reconnu l'inefficacité de la solution qui consisterait à charger les organismes publics existants de lutter contre la corruption en plus de leurs autres tâches. Il fallait adopter des mesures de lutte contre la corruption sur plusieurs fronts qui créaient un système national de promotion de l'intégrité et auxquelles participerait, outre le public, un vaste éventail d'institutions et d'organismes publics. Ces mesures devraient comprendre aussi bien des aspects préventifs que répressifs et avoir le soutien de la direction politique du pays. C'est avec ces objectifs qu'en 1994, la loi sur la lutte contre la corruption et les crimes et délits

économiques a été adoptée et que la Direction de la lutte contre la corruption et les crimes et délits économiques a été créée. Celle-ci a entre autres pour mission d'enquêter sur les plaintes et les allégations d'infractions, d'instruire le public et d'améliorer les procédures de lutte contre la corruption au sein des organismes publics.

Mise au point

Les scandales du début des années 90 ont été révélés grâce aux efforts acharnés des médias et ont débouché sur des enquêtes officielles dont les conclusions, rendues publiques, ont été suivies d'un débat public très animé. Ces discussions ont fait apparaître la nécessité de disposer d'un organisme permanent doté de vastes compétences et chargé de s'attaquer à la corruption et aux crimes et délits économiques. La loi de 1994 sur la lutte contre la corruption et les crimes et délits économiques a créé une institution autonome, la Direction de la lutte contre la corruption et les crimes et délits économiques, dont le directeur relève directement du Président, la décision d'engager des poursuites demeurant la prérogative du Procureur général.

La Direction avait pour but d'aborder la corruption comme un problème systémique appelant une réaction à plusieurs niveaux. Parmi les tâches dont elle était chargée figuraient : enquêter sur les plaintes comportant des allégations de corruption au sein d'un organisme public; enquêter sur les allégations ou soupçons d'infractions au sens de la loi sur la lutte contre la corruption et les crimes et délits économiques ou des lois nationales; examiner les pratiques et procédures suivies par les organismes publics et obtenir la révision des méthodes de travail ou des procédures qui, de l'avis du directeur, pourraient favoriser la corruption; avertir les responsables de ces organismes des changements opérés dans les pratiques ou procédures suivies afin de réduire la corruption; instruire le public des maux induits par la corruption; s'assurer le soutien du public pour l'éliminer et encourager ce soutien.

Les inspecteurs de la Direction et les analystes du renseignement recueillent des informations et reçoivent des rapports du public par téléphone, par télécopie, par lettre ou de vive voix. En 2000, la Direction employait 120 personnes dans deux bureaux, l'un situé dans la capitale, Gaborone, et l'autre à Francistown, deuxième ville du pays par la taille.

Mise en œuvre

La Direction a mis au point une triple approche, centrée sur le travail d'enquête et les poursuites, l'éducation du public et la prévention. Les enquêtes se fondent sur les rapports faits à la Direction par des membres du public, les médias et les ministères ou sur des informations recueillies par la Direction elle-même. En 1996, celle-ci s'était occupée de 536 affaires, qui ont donné lieu à 141 actions en justice et à 59 condamnations. En 1997, 173 affaires avaient fait l'objet de poursuites et le taux de condamnation était de 85,71 %. Il y a eu des condamna-

tions dans le secteur public et dans le privé, et des membres du personnel de la Direction elle-même ont été condamnés.

La Direction dispose de compétences étendues pour obtenir des renseignements. Son directeur peut demander à quiconque de produire des documents en rapport avec les fonctions de n'importe quel organisme public ou privé ou de lui fournir des informations. Le fait de ne pas répondre à cette demande ou de donner sciemment des informations erronées constitue un délit passible de sanction. Ces dispositions pouvant enfreindre certains principes juridiques tels que le droit de l'accusé de garder le silence ou le droit de ne pas s'accuser soi-même, les affaires ne peuvent faire l'objet de poursuites qu'avec l'accord du Procureur général, afin de limiter les pouvoirs de la Direction.

Dans le cadre de son travail de prévention, la Direction examine les procédures suivies par les organismes publics afin de mettre au jour des pratiques corrompues et de revoir les méthodes de travail susceptibles de favoriser la corruption. Elle a créé un groupe de prévention de la corruption chargé d'enquêter sur les procédures internes des administrations et des organismes publics. Ce groupe travaille en étroite collaboration avec le service concerné et, après avoir repéré les possibilités de corruption, revoit les pratiques de travail. Parmi les maillons faibles qu'il a recensés figurent les achats et les appels d'offres dans le secteur de la construction, l'achat et l'entretien des véhicules, l'attribution des logements sociaux et des terres, la délivrance des licences et l'administration des fonds destinés aux services sociaux.

À titre d'exemple, en 1996, le groupe a été invité à enquêter sur les procédures de réception, de traitement et de règlement des demandes d'indemnisation par le Botswana Motor Vehicle Insurance Fund. Il a également fait une étude sur la procédure de réception et d'évaluation des offres et d'attribution des marchés par les comités des terres de Tawana et de Chobe. La même année, il a donné des conseils sur l'attribution et l'administration de très gros marchés publics de travaux et sur les procédures d'appel d'offres pour les marchés publics de fournitures.

La Direction a également obtenu l'adoption par le Parlement d'un nouveau code de déontologie qui exige de tous les parlementaires qu'ils révèlent le montant de leurs actifs financiers et qu'ils rendent ces informations publiques. Elle a par ailleurs aidé des organisations comme la Botswana Confederation of Commerce, Industry and Manpower à rédiger des projets de codes de déontologie.

Enfin, une vaste campagne de sensibilisation a été menée tant par la Direction que par les médias. Le programme d'éducation du public mis en place par la Direction soulignait les dommages causés par la corruption, le vol de fonds publics qu'elle implique et le devoir du public de dénoncer les pratiques corrompues des fonctionnaires. La Direction a fait pénétrer la lutte contre la corruption dans les écoles, à l'université, dans les ministères, les coopératives et autres associations telles que les syndicats et les Églises. Des émissions radiophoniques, des affiches, des brochures et d'autres supports promotionnels ainsi que des

magazines ont été utilisés à cet effet, avec pour résultat qu'en 2000, plus de la moitié de la population connaissait l'existence de la Direction.

Incidences sur les droits de l'homme et difficultés rencontrées

La Direction a appelé l'attention du public sur le grave problème économique et social que représente la corruption au Botswana. Son travail a également contribué à réduire la corruption à haut niveau pratiquée par les plus hauts serviteurs de l'État qu'avait connue le pays au début des années 90. Par contre, une corruption à petite échelle impliquant des fonctionnaires de rang inférieur est apparue. C'est particulièrement le cas là où il y a eu délégation d'autorité sans véritable supervision ni réelle obligation de rendre des comptes, par exemple au niveau des collectivités locales et des conseils de district.

Le fait que la Direction soit placée sous l'autorité de la Présidence, de laquelle elle relève, rend son travail plus facile et plus difficile. D'une part, les critiques avancent que ce statut menace son indépendance et qu'il serait plus indiqué qu'un tel organisme relève directement du Parlement. De l'autre, cet arrangement permet au pouvoir politique de la soutenir dans son travail et de faire figurer les mesures anti-corruption en bonne place dans l'ordre des priorités politiques du pays.

La Direction s'en remet à la faculté du bureau du Procureur général d'entamer des poursuites dans le cadre des affaires qui lui sont transmises; or, les capacités de ce service n'ont pas été suffisamment renforcées pour assumer l'augmentation du nombre d'affaires, ce qui a entraîné des retards et un manque d'efficacité dans la lutte contre la corruption. De plus, les tribunaux ne sont pas en mesure de traiter rapidement les affaires dont ils ont à connaître, traitement qui dure souvent plus de sept mois. Par ailleurs, la tâche de la Direction est rendue plus difficile, car elle doit travailler avec du personnel insuffisamment formé au sein des collectivités locales.

B. Donner au public des moyens d'agir contre la corruption en publiant procédures administratives et taxes – Liban

Problématique

À la fin des années 90, les médias libanais ont beaucoup discuté de l'incidence de la corruption sur le développement économique et politique du pays. Selon un sondage réalisé en 1998 par un journal, la corruption était l'un des problèmes les plus brûlants du pays. Un secteur de l'activité économique particulièrement touché par ce phénomène était celui de l'immobilier et de la construction, en pleine expansion. Déposer une demande de permis de construire fait intervenir cinq institutions publiques et plusieurs administrations; or, dans plusieurs de ces services, offrir des pots-de-vin à des fonctionnaires est monnaie courante. Sans pots-de-vin, obtenir un permis peut demander jusqu'à un an.

Le manque de transparence dans les différentes étapes et taxes bafoue le droit du public à l'information, notamment le droit d'être informé des activités et des procédures exécutées par les pouvoirs publics. La corruption à l'œuvre dans le processus d'obtention des permis bafoue également le droit d'exercer une activité économique sans que soit opérée une discrimination en faveur de ceux qui sont en mesure de verser des pots-de-vin et qui sont prêts à le faire.

Réponse apportée

En 2002, la Lebanese Transparency Association (LTA) a publié le *Construction Permit Booklet*, car la corruption avait fait d'une simple démarche administrative une véritable épreuve. Les organismes publics donnaient des instructions trompeuses, ce qui rendait difficile, pour les citoyens, de faire le départ entre les taxes officielles et les pots-de-vin. Les citoyens manquaient aussi d'informations précises sur les divers stades de la procédure, les institutions concernées, les responsabilités de chaque administration et institution et les taxes officielles à acquitter à chaque étape. Ce manque d'information et de transparence privait le public de tout moyen d'agir face à l'État et diminuait la responsabilité de celui-ci, ainsi que la confiance que les citoyens lui accordaient.

La brochure publiée par la LTA décrit les procédures de dépôt d'une demande de permis de construire ainsi que les documents, les taxes et le temps moyen nécessaires à chaque étape. Son but est de rendre cette procédure plus transparente et de donner aux citoyens des moyens d'agir en les informant de leurs droits vis-à-vis de l'administration.

Mise au point

Le travail fourni par la LTA pour améliorer la transparence des demandes de permis de construire et l'accès à l'information faisait partie de la réaction au mécontentement de la société face au phénomène de plus en plus répandu de la corruption. L'ampleur du problème posé par les permis de construire était bien connue; les travaux de recherche menés par le Lebanese Center for Policy Studies étaient parvenus à la conclusion que la corruption à l'œuvre dans une demande de permis de construire était unique par son ampleur et le montant des pots-de-vin versés tout au long de la transaction, qui pouvaient multiplier par deux le coût officiel du permis. D'après des estimations officieuses faites par les médias et des instituts de recherche libanais, le bakchich (pot-de-vin) versé pour un permis de construire pouvait coûter plus de 2 000 dollars des États-Unis pour une résidence. Cela représente une somme substantielle, étant donné que le PIB annuel par habitant en 2002 était de 4 360 dollars des États-Unis. Par ailleurs, sans pots-de-vin pour accélérer le processus, les formalités administratives peuvent traîner pendant des années.

L'idée de s'attaquer au problème de la corruption dans les permis de construire a été également inspirée par la décision du Gouvernement de permettre aux investisseurs étrangers de s'acquitter de toutes les formalités administratives au même guichet et pour le même tarif. La brochure de la LTA était, de même, conçue comme

un guichet unique destiné à tous les citoyens désireux de faire une demande de permis de construire. La LTA se proposait d'informer les citoyens de leurs droits et obligations et de démystifier la complexité des procédures administratives.

Mise en œuvre

En tout, la publication de la brochure a pris environ un an. Les recherches nécessaires à sa rédaction ont exigé de se rendre dans les organismes compétents et de s'entretenir avec des professionnels ainsi qu'avec des citoyens. La première version a été discutée avec un groupe de discussion composé d'experts et de spécialistes des organismes en question. Au cours des travaux préparatoires et des recherches en vue de la rédaction de la brochure, la LTA a travaillé en étroite collaboration avec des architectes et des ingénieurs ainsi qu'avec les services du Ministre de la réforme administrative. Des efforts ont été faits pour concevoir une publication simple et facile d'emploi afin d'atteindre un large public.

Les recherches effectuées pour rédiger la brochure ont recensé les causes profondes de la corruption qui règne dans le domaine des demandes de permis de construire. Parmi celles-ci figuraient l'ignorance de leurs droits dans laquelle étaient les demandeurs, l'indifférence des fonctionnaires, qui voient dans les pots-de-vin une prime à l'efficacité, un manque de suivi et de contrôle, la faiblesse des procédures de plainte publiques et la dilution des responsabilités due au grand nombre d'institutions publiques qui participent au traitement des demandes. Tous ces facteurs viennent compliquer l'opération et permettent le développement d'une corruption à grande échelle. La brochure cherche à doter les citoyens des moyens et des connaissances nécessaires pour éviter les pratiques corrompues. Les demandeurs peuvent tenir les fonctionnaires pour responsables de tout écart par rapport à la description officielle de la procédure dont le détail est donné dans la brochure.

La brochure a été publiée en février 2002 et 15 000 exemplaires ont été distribués gratuitement aux citoyens, aux ONG, aux municipalités, aux architectes, aux ingénieurs et aux avocats. Elle a servi de guichet unique aux citoyens en expliquant clairement quels étaient les différents documents, étapes et taxes nécessaires pour mener à bien l'opération. Elle donne aussi des tuyaux pour aider les citoyens à prévenir la corruption.

Cette publication a bénéficié d'une large couverture médiatique. Pendant toute la période qui a suivi la guerre, les médias libanais ont fait preuve de beaucoup de zèle pour dévoiler les pratiques corrompues. Ils ont aussi été d'une grande aide dans la promotion et la distribution de la brochure. Tous les grands journaux en ont parlé, ce qui a provoqué une forte demande de la part de diverses régions du pays. Des chaînes de télévision locales et des lettres d'information distribuées à des ONG et à des municipalités et diffusées par des centres de recherche ont également montré la brochure.

Les conclusions des travaux de recherche menés sur les causes de la corruption dans le processus d'octroi des permis ont été présentées dans un rapport adressé

à plusieurs administrations, dont les services du Ministre d'État de la réforme administrative, la Direction de l'urbanisme, l'Association des architectes et ingénieurs et le Parlement.

Incidences sur les droits de l'homme et difficultés rencontrées

La corruption demeure un énorme problème au Liban. L'initiative de la LTA a tenté de s'attaquer à une partie du problème en se concentrant sur les demandes de permis de construire. La brochure a donné au public les moyens d'agir en énonçant clairement les droits des citoyens face aux institutions. Elle a également renforcé le droit des citoyens à l'information en rendant les opérations plus transparentes et, enfin, les a familiarisés avec cette démarche et leur a permis de résister à la corruption.

Depuis la publication de la brochure intitulée *Construction Permit Booklet*, la LTA a fait de l'accès à l'information l'une de ses priorités. Cela s'est traduit par des ateliers et des publications consacrés à l'accès à l'information et par des rapports de pays sur l'accès à l'information dans la région arabe. La LTA a également rédigé un projet de loi sur ce sujet. Entre autres activités, elle héberge un site Web destiné au Moyen-Orient et à l'Afrique du Nord qui fournit des documents de base sur l'accès à l'information et aide les militants de la région à constituer des réseaux et à faire pression en faveur de l'adoption d'une telle législation. En 2004, la LTA a également publié *The Right to Know*, première étude comparative de l'accès à l'information dans la région et qui englobe la Palestine, l'Égypte, le Liban, le Yémen, le Bahreïn, l'Algérie et le Maroc.

Les répercussions de la brochure pourraient être encore plus importantes grâce à un partenariat entre la LTA et un organisme public qui la diffuserait plus largement et élaborerait d'autres guides et manuels portant sur d'autres démarches administratives.

C. Assurer la transparence des dépenses publiques grâce à un audit social participatif – Inde

Problématique

La corruption et le manque de transparence sont monnaie courante parmi les autorités locales indiennes et ont des effets négatifs sur les travailleurs ruraux et les agriculteurs. Des fonctionnaires locaux corrompus menacent les moyens d'existence des pauvres en détournant les ressources destinées à des projets de développement, aux travaux publics ou au paiement des salaires des ouvriers agricoles. Dans ce genre de situation, les fonds publics sont généralement gérés dans une totale absence de transparence et de responsabilité et les efforts pour faire participer le public à la conception et à l'exécution des projets de développement sont faibles, voire inexistants. Jusqu'à il y a peu, les États indiens ne communiquaient pas facilement les documents officiels ayant trait aux budgets et aux projets publics et opposaient souvent une résistance active aux efforts du public et de la société civile pour avoir accès à ce type d'information.

Les pratiques corrompues et les abus de pouvoir, de fonction, de privilèges portent préjudice au droit de toute personne à participer au développement économique, social, culturel et politique, d'y contribuer et d'en bénéficier. Les pratiques corrompues portent également préjudice au droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence.

Réponse apportée

La pratique des audits sociaux s'appuie sur la conviction que la corruption porte atteinte à la protection des droits de l'homme et laisse les pauvres sans moyens d'action. Concrètement, le manque de transparence et l'absence d'obligation de rendre des comptes sur la manière dont les fonds publics sont dépensés contre-carent les efforts déployés pour protéger les droits des pauvres. Pour tenter de résoudre ce problème au niveau des autorités locales, l'organisation Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS) et ses partenaires ont promu le droit à l'information, notamment le droit d'avoir accès aux documents des autorités et d'en faire des copies, comme l'un de leurs principaux moyens de lutte contre les abus de pouvoir et la corruption. Par ailleurs, des militants de la cause sociale ont reconnu l'importance qu'il y avait à expliquer aux pauvres que le droit à l'information n'était pas un concept abstrait mais qu'il avait des conséquences pratiques et était intimement lié à leur existence et à leur survie. Des auditions publiques ont été instaurées comme outil participatif dans le cadre des audits sociaux pour passer au peigne fin les projets et les dépenses des autorités.

Mise au point

Le MKSS est une organisation de travailleurs et d'agriculteurs qui lutte pour assurer à ses membres des conditions de travail et un salaire journalier équitables. Sa stratégie d'audits sociaux a pris forme en 1994-1995, quand des militants de la cause sociale ont examiné les dossiers des autorités locales sur des projets de travaux publics au nom des travailleurs à qui l'on refusait le paiement du salaire minimum prévu pour ce genre de projet au motif que, d'après les registres des autorités, ils n'avaient pas achevé le travail demandé et ne pouvaient donc pas percevoir ce salaire. Les militants, bien qu'ils se soient vu refuser l'accès à ces dossiers, ont mené leurs propres recherches en toute indépendance et ont présenté aux villageois les renseignements recueillis lors d'une série d'auditions publiques. Ils ont également produit des preuves éclatantes de la corruption des représentants locaux, notamment des paiements destinés à des dispensaires, à des écoles et à des toilettes publiques jamais construits, à des travailleurs morts depuis longtemps ou à des secours en cas de catastrophes qui ne sont jamais arrivés.

À la suite de cette expérience, les militants ont commencé à pratiquer les auditions publiques comme moyen de soumettre les dépenses des autorités à des audits sociaux. Le premier stade est celui de la collecte des renseignements, suivi de la tenue d'auditions publiques pour vérifier les informations fournies dans des

documents officiels. Tout un chacun peut assister à ces réunions, présidées par un groupe de personnes respectées venant aussi bien de la région que de l'extérieur. Les renseignements examinés lors des réunions, dont le but est de vérifier publiquement la "vérité", sont communiqués à tous à l'avance. Des comptes détaillés concernant des projets de développement, leurs délais, leur mode d'exécution, les budgets et les résultats tirés des registres officiels des dépenses et d'autres justificatifs sont lus à haute voix aux villageois assemblés. Les responsables sont invités à y assister et la population locale est invitée à témoigner, en soulignant les différences entre les registres officiels et leur propre expérience d'employés à des projets publics, de personnes demandant à bénéficier de programmes de lutte contre la pauvreté soumis à conditions de ressources ou de consommateurs qui s'approvisionnent dans les magasins de rationnement. Au fil des ans, les villageois ont signalé des incohérences telles que la mention de personnes décédées sur des registres du personnel, de faux reçus et des projets publics, comme des travaux de voirie, qui n'ont jamais été réalisés.

Mise en œuvre

Les militants ont misé sur une tactique de mobilisation et d'action publique pour lutter contre la corruption dans les dépenses publiques. Au son du slogan "argent public, comptes publics", ils ont, avec les villageois, exigé que les administrateurs locaux leur rendent des comptes au sujet des dépenses destinées aux projets de développement dans leur région. Ils ont exigé l'accès aux factures, bons, reçus, autorisations, évaluations et comptes audités des autorités locales pour vérifier la manière dont l'argent public avait été dépensé. Les auditions publiques ont tenté de transformer "des sujets en citoyens et des bénéficiaires en acteurs". Bien que de nombreux villageois soient illettrés, les auditions publiques face à face leur permettent d'interroger leurs représentants et de les tenir pour responsables de leurs actes sur la foi d'éléments de preuve.

La pratique des audits sociaux s'est heurtée à la résistance des autorités locales. Les militants de la cause sociale se sont souvent vu refuser l'accès aux documents tels que les factures et les bons par l'administration locale, mais n'en ont pas moins tenu des auditions publiques. Lors de l'une d'elles, quelques personnes ont témoigné que les représentants locaux du village avaient extorqué des fonds en vue de l'obtention d'une aide au logement accordée par les autorités aux familles locales. Dans les 48 heures qui ont suivi cette révélation, l'argent a été rendu aux familles.

Reconnaissant l'importance de la législation pour garantir le droit à l'information, les militants ont également lancé une campagne en faveur de l'adoption d'une législation sur le droit à l'information. En avril 1995, le Gouvernement du Rajasthan a annoncé à l'Assemblée législative qu'il donnerait aux citoyens accès à l'information concernant tous les travaux de développement entrepris au niveau local, mais n'a pas pris de dispositions en ce sens. Un an plus tard, en avril 1996, un sit-in – ou *dharna* – d'une durée indéterminée a été organisé pour exiger que l'administration prenne des décrets donnant un droit limité à l'information concernant les dépenses de développement faites au niveau local. Les militants

ont rejeté le décret publié par le Gouvernement qui permettait d'examiner les documents relatifs au paiement de taxes, car il ne permettait pas d'en faire de photocopies. En 1996, une campagne nationale pour le droit de la population à l'information a été menée et une autre série de *dharnas* a eu lieu, s'est étendue à la capitale de l'État et s'est poursuivie pendant 52 jours. À la fin de cette période, le Gouvernement de l'État a confirmé le droit de photocopier les documents publics en question.

Après une vaste concertation entre le MKSS, d'autres intervenants de la société civile et le Gouvernement, la loi sur le droit à l'information du Rajasthan a été votée en 2000 et est entrée en vigueur en janvier 2001.

Incidences sur les droits de l'homme et difficultés rencontrées

Les audits sociaux ont permis de dénoncer les malversations des hommes politiques locaux, des ingénieurs privés et des entrepreneurs publics, ce qui a donné lieu, dans un certain nombre de cas, à une restitution volontaire. Ces efforts ont donné des résultats concrets et ont bénéficié aux pauvres grâce à la restitution de fonds détournés, à l'achèvement de projets, à l'amélioration de services et à l'imposition de sanctions administratives ou judiciaires à des responsables corrompus.

Un point important est le fait que la pratique des audits sociaux a fait prendre conscience à la société civile, aux hommes politiques et au public du lien entre la corruption, le droit de savoir et le droit à des moyens de subsistance. Un mouvement parti de la base au niveau national a déclenché un vaste débat et fait surgir une exigence à l'échelon national: le droit du public d'examiner les registres officiels, ce qui a contribué à faire adopter la législation sur le droit à l'information par neuf États et la loi sur le droit à l'information de 2005, qui s'applique à tous les États de l'Inde. Ce projet de loi régit l'accès du public à l'information et impose des sanctions pour les fonctionnaires qui ne s'y plieraient pas.

Toutefois, les militants reconnaissent que la transparence n'est qu'un pas vers l'obtention pour les pauvres de la possibilité d'exercer une véritable influence sur les processus décisionnels et les politiques de développement. Outre la garantie du droit à l'information, il est essentiel que la population soit consultée sur la façon dont elle devrait être gouvernée. Cela suppose un engagement de tous les instants et l'obtention du droit de participer à l'élaboration des politiques ainsi qu'à leur exécution.

D. Lutter contre la corruption dans le secteur de la santé publique – Pologne

Problématique

La corruption dans le secteur des soins de santé est due à un certain nombre de facteurs, dont l'absence de normes claires d'évaluation des performances des prestataires de services, le manque de réelle supervision et l'absence de suivi. En

Pologne, la corruption est chose courante dans le système médical et des soins de santé. À la fin des années 90, plusieurs rapports, qui ont eu un très grand retentissement, établis par le plus important organisme d'audit polonais – la Chambre de contrôle suprême – et la Banque mondiale, ont examiné la prévalence de la corruption dans le secteur des soins de santé. Des enquêtes réalisées par la Fondation Batory ont également révélé l'ampleur du problème. Selon une enquête de 2001, les docteurs en médecine étaient considérés comme le corps professionnel le plus corrompu et, en 2003, le secteur de la santé détenait la deuxième place dans la liste des secteurs les plus corrompus : 61 % des patients reconnaissaient offrir des pots-de-vin aux médecins. La faiblesse des salaires des professionnels de la santé, associée à un manque de formation déontologique, à un système de financement par le Système national de santé dénué de transparence et au budget insuffisant des centres médicaux constituent un terreau fertile pour la corruption.

La prévalence de la corruption dans le secteur de la santé publique mène à des pratiques qui portent atteinte au droit de toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre. La corruption crée une discrimination face à l'accès aux soins médicaux en avantageant les patients qui peuvent se permettre de verser des pots-de-vin.

Réponse apportée

La prévalence de la corruption dans le secteur de la santé publique appelait une réponse faisant intervenir plusieurs moyens d'action. Outre une législation appropriée interdisant la corruption dans le secteur de la santé, il était fondamental que la société reconnaisse le problème et qu'il se forme des alliances entre les militants civils, les médias et la profession médicale. Par ailleurs, il fallait des mécanismes de gouvernance appropriés pour introduire l'obligation de rendre compte de ses actes ainsi qu'une certaine transparence dans la gestion des services de santé. En 2001, la création de l'Équipe spéciale chargée du secteur médical, composée de militants civils et de défenseurs des droits de l'homme, de médecins, de journalistes et de représentants du Gouvernement, a été le point de départ d'un débat public sur la corruption dans le secteur de la santé. L'Équipe spéciale a mené des campagnes d'information du public et élaboré des normes de gouvernance destinées à la gestion des services de santé, notamment la gestion des listes d'attente des services de santé spécialisés.

Mise au point

La mise sur pied, en 2001, de l'Équipe spéciale chargée du secteur médical a suivi la publication de plusieurs rapports au fort retentissement médiatique qui ont suscité un vaste débat sur la corruption dans le secteur des soins de santé. Un audit des centres médicaux effectué en 1996 par la Chambre de contrôle suprême a révélé que le droit des patients à des soins de santé gratuits, garanti par la loi, était bafoué dans 37 d'entre eux sur 50, et que la participation financière des patients était si répandue qu'aucun effort n'était fait pour tenter de la dissimuler. Cette participation recouvrait des contributions à des collectes publiques ou était

due à la décision prise par certains centres de facturer certains services. En outre, le caractère volontaire des paiements laissait souvent place au doute. En 1999, la Banque mondiale a également révélé que des paiements officieux avaient envahi tout le système médical et de soins de santé polonais, allant de petits cadeaux, une fois les soins reçus, ou de sommes d'argent destinées à "graisser la patte" des intervenants afin d'accélérer le traitement à des pots-de-vin importants en cas de traitements chirurgicaux ou autres.

En janvier 2000, la Fondation Batory et la Fondation d'Helsinki pour les droits de l'homme, une organisation polonaise de défense des droits de l'homme, ont mis au point un programme commun de lutte contre la corruption qui tentait de modifier l'attitude des citoyens vis-à-vis de ce phénomène en publiant des rapports et en parrainant des campagnes d'information du public. En 2001, ce programme a créé une Équipe spéciale de médecins pour tenter de résoudre les problèmes éthiques qui se posaient dans le système de soins de santé publique et d'améliorer l'accès aux services médicaux.

Cette Équipe spéciale se compose de journalistes, de représentants de la Caisse nationale de santé, de la Fondation d'Helsinki pour les droits de l'homme, de l'Ordre des médecins polonais, de la Banque mondiale et de la Fondation Batory. En 2001, elle a organisé deux séminaires, suivis de la publication de deux rapports: *Patients and Physicians on Corruption in Public Health Care* et *Institutional Aspects of Informal Gratuities in Polish Health Care*. Ces rapports, assortis d'une série d'articles de presse relatifs au comportement contraire à l'éthique du personnel médical dans tout le pays, ont lancé le débat et mis cette question à l'ordre du jour des conférences organisées par les associations médicales. Ils ont été mal accueillis par certains secteurs du milieu des soins de santé qui ont mis en doute la fiabilité des informations qu'ils contenaient. Dans une tentative visant à faciliter la discussion avec le secteur, la Fondation Batory a organisé un atelier, en 2002, à l'intention de 11 docteurs en médecine, de 15 représentants de la Caisse de santé et de 13 journalistes spécialisés.

Mise en œuvre

Depuis sa création, l'Équipe spéciale a lancé un débat public sur la corruption dans le secteur de la santé, recensé les domaines touchés par ce phénomène et formulé des propositions. Un axe central de ses travaux a été le projet "Une attente à visage humain", qui visait à améliorer l'accès aux services médicaux spécialisés. Le versement de pots-de-vin occasionné par les listes d'attente de ces services est particulièrement répandu en raison de leur rareté et de l'urgence des besoins des patients. À titre d'exemple, l'enquête de 2003 de la Fondation a révélé que la raison la plus fréquemment invoquée par les patients pour expliquer qu'ils versent des pots-de-vin était de tenter d'éviter les longues listes d'attente en chirurgie et d'obtenir un certificat de maladie.

La première réglementation gouvernementale sur la gestion des listes d'attente a été adoptée en 1998. Elle obligeait les hôpitaux à avoir des "listes d'attente" et à y inscrire les patients dont l'état nécessitait un traitement mais qui ne pouvaient

pas être admis immédiatement. En revanche, cette réglementation ne fixait pas de règles pour gérer ces listes. Mue par la nécessité d'une plus grande transparence, l'Équipe spéciale a lancé le projet pilote "listes d'attente en chirurgie", qui tentait de dresser des listes officielles dans les services de cardiologie. En 2002, elle a réalisé et publié un examen des pratiques internationales en matière de gestion des services médicaux spécialisés et des listes d'attente. Elle a également envoyé un questionnaire à 120 services de cardiologie pour leur demander quelles étaient leurs pratiques actuelles en matière de listes d'attente. Environ 40 % des centres médicaux ont répondu : 70 % d'entre eux déclaraient avoir des listes d'attente officielles; une majorité, 68 %, déclarait que ces listes reposaient sur des critères médicaux clairs, mais 23 % seulement que ces critères étaient publics et qu'ils pouvaient être consultés par les patients.

L'Équipe spéciale a également intensifié le dialogue avec le Ministère de la santé afin de contribuer aux débats du Gouvernement concernant la modification de la loi sur les organismes de gestion des soins de santé. Concrètement, elle a proposé que la loi fixe des critères clairs en matière de listes d'attente, garantisse le droit du public à avoir accès à l'information et prévoit un contrôle citoyen des délais d'attente.

En 2003, le Ministère a créé un groupe consultatif d'experts comprenant des membres de l'Équipe spéciale et chargé d'œuvrer à un système de gestion des listes de patients en attente de services médicaux spécialisés. En 2004, l'Équipe spéciale a élaboré un projet de règlement concernant la publicité des listes d'attente pour les services médicaux en nombre limité qui a été inclus dans la loi sur les établissements de soins adoptée par le Parlement. Ces changements législatifs se sont traduits par l'obligation, pour les prestataires financés par la Caisse nationale de santé, d'instaurer un registre des patients en attente et d'adopter des critères transparents pour leur gestion.

Incidences sur les droits de l'homme et difficultés rencontrées

Les travaux de l'Équipe spéciale ont sensibilisé le public aux conséquences préjudiciables des actes de corruption dans la prestation des services de santé. Ils ont aussi fait naître un débat au sein de la communauté médicale et c'est en grande partie à eux que l'on doit l'adoption par le Gouvernement de critères clairs en matière de gestion des listes d'attente.

L'Équipe spéciale a poursuivi ses travaux et dressé une liste de points à vérifier pour évaluer les projets de modification des textes de loi relatifs aux soins de santé du point de vue de leurs répercussions sur les pratiques corrompues. Elle a également recensé, dans le projet de loi gouvernemental sur les soins de santé financés par des fonds publics, les domaines susceptibles de donner lieu à de telles pratiques. En 2005, elle a mis au point des procédures optimales pour pourvoir les postes de direction dans les services de santé, notamment les postes de chef de service dans les centres médicaux et les hôpitaux. Elle élabore également des critères pour évaluer de manière équitable les candidats à ces postes.

E. Faire des réformes au niveau municipal pour lutter contre la corruption et améliorer la prestation des services – Bolivie

Problématique

Au milieu des années 80, la corruption était endémique dans tous les domaines administrés par les autorités municipales de la capitale bolivienne, La Paz, depuis la prestation des services jusqu'à l'exécution des travaux publics en passant par la surveillance de la réglementation applicable aux marchés publics et la délivrance des permis et licences. L'ampleur de la corruption a entraîné un tel délitement des institutions qu'il n'y avait pratiquement plus d'autorités municipales. La prévalence de la corruption était aggravée par le fait que la Bolivie traversait une grave crise économique et que la situation financière des villes se détériorait au fur et à mesure que l'aide économique accordée par le Gouvernement national diminuait et que les villes voyaient leurs recettes se tarir. Au milieu de cette crise, les traitements des employés de la ville de La Paz ont connu une érosion très importante due à une hyperinflation de 26 000 %. La ville était au bord de la faillite, sa masse salariale mensuelle dépassant de 20 % ses revenus mensuels.

La faillite des institutions municipales et la gestion corrompue des ressources publiques hypothéquaient la capacité de la municipalité de garantir les droits de l'homme, notamment le droit à la santé, à un logement suffisant, à l'accès à l'alimentation et à une éducation de qualité.

Réponse apportée

L'offensive globale de lutte contre la corruption à La Paz a été lancée dans l'intention d'améliorer les services municipaux. Les insuffisances dans la prestation des services, l'achèvement des travaux publics et la perception de l'impôt étaient presque toujours liées à la corruption, qui était un problème systémique plutôt que le fait de quelques individus corrompus. La corruption étant profondément enracinée dans la culture politique de la ville, il importait de faire une réforme d'ensemble et de s'assurer le concours des employés municipaux dans cette entreprise. Par ailleurs, après des décennies d'un Gouvernement autoritaire, la faiblesse de la société civile et de la demande du public en matière de lutte contre la corruption posaient problème au mouvement réformateur.

Les autorités municipales élues en 1985 se sont lancées dans un processus de réforme global concernant plusieurs aspects des affaires municipales : corruption des forces de police, du service des travaux publics et de la construction de la municipalité, dans les marchés publics, les impôts et la délivrance des licences et permis.

Mise au point

En 1985, les habitants de La Paz ont élu pour la première fois en 40 ans leurs autorités municipales. Le maire, Ronald MacLean-Abaroa, a été élu sur la promesse d'améliorer les services municipaux. L'une des premières mesures de lutte contre

la corruption prises par les autorités a consisté à y associer les employés municipaux : les fonctionnaires ont donc participé à des ateliers et à des débats pour tenter de diagnostiquer la nature et l'ampleur de la corruption. Premièrement, une étude de cas réalisée sur une campagne anti-corruption réussie menée dans un autre pays était présentée lors de ces ateliers, puis les participants discutaient en termes abstraits des causes et des manifestations de la corruption. Ces deux étapes avaient pour but de les encourager à analyser sereinement le problème de la corruption. Enfin, ils en arrivaient au diagnostic de leur propre cas et à la prescription du traitement indiqué. Ces ateliers mettaient à profit les connaissances et la compétence des employés pour mettre le doigt sur les problèmes d'ordre systémique; les fonctionnaires municipaux révélaient souvent des informations sur des pratiques corrompues même dans des cas où leur connaissance intime des faits les accusait.

Un effort a également été fait pour mettre le public à contribution afin de déterminer l'ampleur de la corruption. Par exemple, des sondages ont été effectués pour connaître les priorités des citoyens en matière de travaux publics. Ces sondages ont révélé de grandes différences entre les priorités fixées par le public et les recommandations du personnel de la municipalité, qui proposait souvent de réaliser des travaux dans des zones faiblement peuplées, ce qui faciliterait la construction de nouveaux bâtiments au lieu d'offrir des services aux quartiers existants. Il est donc devenu évident que le personnel de la municipalité avait ses propres priorités, motivées par les intérêts d'entreprises de construction et de promotion immobilière privées. Des sondages analogues ont été réalisés à propos d'un certain nombre d'autres politiques municipales.

Après le travail de diagnostic et de mise à contribution du public qui vient d'être évoqué, la municipalité a également cherché à obtenir des financements internationaux pour pouvoir augmenter le traitement de ses fonctionnaires et investir dans des projets de développement.

Mise en œuvre

Les mesures de lutte contre la corruption adoptées par les autorités municipales de La Paz portaient sur plusieurs secteurs de l'administration de la ville. Premièrement, la délivrance des permis de construire et des licences a été déréglementée et le système de demande de permis auquel les citoyens devaient se plier a été réformé. Un registre unique a été instauré pour toutes les demandes de permis et de licences; les fonctionnaires qui y travaillaient ne faisaient pas partie du service chargé de délivrer les permis et licences. Par ailleurs, afin d'assurer une plus grande transparence, un manuel a été imprimé et largement diffusé pour informer le public du coût des permis de construire, de la façon dont il convenait de demander à bénéficier de tel ou tel service, de l'organisme responsable de tel ou tel service et du temps que la prestation de ce service prendrait.

Deuxièmement, on s'est efforcé de faire reculer la corruption dans le service municipal des travaux publics, qui employait 4 000 personnes et dont des machines, des pièces détachées et de l'essence disparaissaient régulièrement. Sa mission a été modifiée : il a été chargé d'exécuter des réparations d'urgence, mais aucun

grand projet de construction. Les gros chantiers de travaux publics ont été soustraits dans le cadre d'un système incitatif liant le paiement à la réalisation d'objectifs et à l'achèvement satisfaisant des projets. Le service des travaux publics a fait l'objet d'une réforme qui en a fait une autorité de contrôle fonctionnant sur ce même principe.

Troisièmement, plusieurs initiatives anti-corruption ont contribué à simplifier le Code des impôts, réduisant le nombre de catégories d'impôt de 126 à 7, afin de limiter les possibilités de collusion entre les percepteurs et les propriétaires fonciers, d'embaucher de jeunes Boliviens au service municipal et d'augmenter les traitements grâce à l'aide internationale. En outre, pendant tout ce temps, les autorités municipales ont tenu le public informé des progrès accomplis dans la diminution de la corruption.

Par contre, les mesures prises pour réduire la corruption au sein de la police se sont heurtées à de très gros obstacles et ont finalement échoué. L'une des principales missions de la police de La Paz consistait à faire des rondes dans le marché public pour percevoir les loyers, faire respecter les normes sanitaires et surveiller l'exactitude des poids et mesures. Avec le temps, une culture s'est développée au sein de laquelle les agents de police amélioraient leur traitement grâce aux commissions illicites que leur versaient les vendeurs à l'étal. La corruption de la police se traduisait par des recettes moindres pour la ville, des infractions aux normes sanitaires et l'escroquerie des consommateurs par le truchement de poids et mesures falsifiés.

Pourtant, le plan consistant à licencier les agents de police corrompus et leurs supérieurs a été torpillé. Les familles des policiers ont opposé une résistance à la nouvelle politique; de plus, les vendeurs à l'étal ont vu d'un mauvais œil un changement de statu quo, craignant des pratiques encore pires à l'avenir. Pas plus que les résidents, ils n'estimaient que la corruption avait des répercussions sur leur vie quotidienne. Le maire et son équipe n'avaient pas réussi à faire comprendre au public les avantages tangibles que représente une diminution de la corruption policière : moins d'impôts, des poids et mesures exacts pour les consommateurs et des aliments sains pour les familles et les enfants. Ils n'avaient pas fait suffisamment de travaux de recherche pour saisir quels aspects du marché public étaient importants pour les citoyens avant de leur apprendre que le mouvement de lutte contre la corruption était un outil précieux pour atteindre ces objectifs. Par conséquent, ce plan n'a pas été mis en œuvre, le mandat du maire n'ayant pas été renouvelé aux élections suivantes.

Incidences sur les droits de l'homme et difficultés rencontrées

Le maire de La Paz et son équipe ont réalisé de grandes avancées. Pendant les cinq ans de leur mandat, la corruption a beaucoup reculé et des donateurs étrangers ont versé des fonds pour augmenter le traitement des fonctionnaires municipaux. Il importe de mentionner que les recettes de la ville et les investissements réalisés dans les travaux publics ont décuplé. Grâce à la hausse des recettes, les services municipaux se sont améliorés.

Pourtant, des questions concernant la pérennité de ces avancées se sont fait jour quand Ronald MacLean-Abaroa n'a pas été réélu et que ses successeurs ont démantelé certaines de ses initiatives anti-corruption et sapé l'efficacité de l'administration par le népotisme et les nominations politiques. En 1995, la corruption avait presque retrouvé ses niveaux d'avant 1985. Il est devenu évident que les efforts faits pour lutter contre la corruption à la fin des années 80 n'étaient pas soutenus par un système d'équilibre des pouvoirs cautionné par l'ensemble de la société. Les citoyens n'étaient pas suffisamment instruits des conséquences de la corruption, ce qui contribuait à expliquer que le public ne demande guère de comptes à ses responsables. Une contribution plus importante du public aurait pu créer les contre-pouvoirs nécessaires à des réformes durables. Des associations professionnelles, les médias et des associations de quartier, par exemple, auraient pu être en être les défenseurs.

Il importe toutefois de souligner que la lutte contre la corruption est un processus de longue haleine et que l'instauration d'une culture civique qui accorde de l'importance à la responsabilité et à la transparence demande plusieurs années. Ronald MacLean-Abaroa a été le premier maire de la ville démocratiquement élu depuis 40 ans et, bien qu'il ait perdu son siège lors des élections de 1991, il a été réélu en 1996 sur un programme de réforme. Entre-temps, les associations de quartier et les intervenants de la société civile étaient devenus plus puissants et mieux à même de soutenir des mesures de lutte contre la corruption en en assurant le suivi.

F. S'attaquer à l'offre en matière de corruption : faire reculer la corruption pratiquée par les entreprises soutenues par des organismes de crédit à l'exportation – OCDE

Problématique

Les gouvernements offrent souvent aux entreprises nationales un soutien en matière de crédit et d'assurance pour les aider à exporter vers les pays en développement et à investir dans ces pays, jugés trop risqués pour le financement classique des entreprises. Ce soutien est géré par les organismes de crédit à l'exportation (OCE), qui sont avant tout des établissements publics ou ayant une mission de service public. Leur principale activité consiste à offrir des crédits à l'exportation aux sociétés actives dans les pays pauvres ou en développement en vertu d'un processus selon lequel un acheteur étranger de biens ou de services exportés est autorisé à en différer le paiement. Grâce à de tels dispositifs, en 1999, les crédits à l'exportation bénéficiant d'un appui officiel représentaient 19 % de la dette totale des pays en développement et des pays en transition et presque la moitié de la dette de ces pays envers des créanciers publics. Or, les contrats soutenus par les OCE ont souvent été remportés en versant des pots-de-vin à des dirigeants étrangers, ce qui fait que la dette des pays pauvres ou en développement englobe le coût de la corruption.

Le versement de pots-de-vin à des dirigeants étrangers dans le cadre de transactions commerciales internationales a une incidence très négative sur la protection des droits de l'homme, car cette pratique porte atteinte au droit au développement en venant alourdir la dette des pays pauvres et encourage une culture de l'impunité de chaque côté de la transaction.

Réponse apportée

En 1999 est entrée en vigueur la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), mais ce texte ne contenait aucune disposition relative aux responsabilités spécifiques des OCE et des entreprises qu'elles soutiennent en matière de prévention de la corruption. En 2000, l'OCDE a commencé à élaborer des normes de gouvernance spécialement destinées aux OCE, signe de la reconnaissance des répercussions considérables qu'ont les pratiques des OCE sur les possibilités de développement des pays pauvres ou en développement, peu d'entreprises étrangères étant prêtes à déployer leurs activités dans ces pays sans un tel appui. En 2000, par exemple, le soutien accordé par les OCE aux exportations à destination des pays pauvres et aux investissements réalisés dans ces pays représentait 80% des financements privés dont ils bénéficient.

L'OCDE a également reconnu que les pots-de-vin versés par les clients des OCE constituaient un obstacle important au développement. Premièrement, les projets d'investissement obtenus par ce biais, au lieu d'être dictés par des besoins objectifs, risquent plutôt de l'être par les intérêts de responsables corrompus. Deuxièmement, les pots-de-vin finissent souvent par être incorporés à la dette publique du pays. Si le pays importateur ne peut pas verser d'indemnisation à l'OCE, le montant dû vient normalement s'ajouter à sa dette publique bilatérale. Il en résulte que les contribuables du pays importateur peuvent être amenés à régler l'addition de mauvais projets d'investissement et des pots-de-vin versés par l'entreprise exportatrice soutenue par l'OCE.

Le Groupe de travail sur les crédits et garanties de crédit à l'exportation de l'OCDE a reconnu les graves préjudices économiques, sociaux et politiques infligés aux pays qui reçoivent des exportations entachées de corruption. Il a donc entamé un processus consistant à proposer des normes et à engager les OCE de ses États membres dans un débat afin de formuler une réponse à l'échelle de l'OCDE.

Mise au point

La Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales a été ratifiée par la totalité des 30 États membres de l'OCDE et par sept signataires non membres. Conformément à cette Convention, corrompre un agent public étranger pour obtenir des contrats d'exportation ou d'investissement constitue un délit. Les contrats obtenus grâce à la corruption sont non valables ou passibles d'annulation. Avant l'entrée en vigueur de la Convention, en février 1999, la corruption d'agents publics étrangers n'était pas illégale dans de nombreux pays exportateurs: en fait, elle pouvait souvent faire l'objet d'une déduction fiscale.

En vertu de la Convention, les États parties se sont engagés à prendre des mesures efficaces pour décourager, prévenir et combattre ce type de corruption et à refuser d'accorder des subventions ou d'autres avantages octroyés par les pou-

voirs publics à ceux qui s'en rendent coupables. La Convention a mis sur pied le Groupe de travail sur la corruption, qui examine la conformité des lois anti-corruption de chaque partie à la Convention et leur efficacité dans la pratique. Ce groupe de travail publie aussi des recommandations et des rapports par pays sur chaque État partie. Par ailleurs, en 1997, le Conseil de l'OCDE a publié la Recommandation révisée sur la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales, afin de refuser les subventions publiques et autres avantages aux entreprises qui pratiquent la corruption et de les mettre dans l'incapacité de participer aux marchés publics.

En 2000, afin de résoudre le problème concret de l'application de la Convention sur la lutte contre la corruption aux transactions commerciales bénéficiant d'un crédit et d'une assurance à l'exportation ayant un appui officiel, le Groupe de travail sur les crédits et garanties de crédit à l'exportation de l'OCDE a publié une Déclaration d'action concernant la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. Cette déclaration enjoignait aux OCE : i) d'informer les exportateurs des conséquences juridiques d'actes de corruption dans les transactions internationales; ii) d'inviter l'exportateur à fournir une déclaration précisant que le contrat qui doit être garanti ou assuré n'a pas été obtenu grâce à des pots-de-vin ou à des actes de corruption; iii) de refuser d'approuver le crédit ou toute autre forme de soutien s'il existe une preuve crédible de corruption; et iv) de prendre les mesures appropriées à l'encontre d'une entreprise dont un fait de corruption est prouvé après l'octroi d'un crédit, notamment en refusant de nouveaux paiements, en exigeant le remboursement des sommes versées et en transmettant les éléments de preuve pertinents aux autorités nationales chargées de l'application des lois.

Mise en œuvre

En 2002, le Groupe de travail a réalisé une enquête sur les mesures prises pour lutter contre la corruption dans les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. L'association Transparency International a également sondé ses sections locales nationales dans les États membres de l'OCDE et a reçu des échos analogues, qu'elle a communiqué au Groupe de travail.

Cette enquête porte sur les mesures mises en place par les OCE pour se conformer aux obligations qui leur incombent en vertu de la Déclaration d'action, les procédures qu'ils ont instaurées pour traiter les dossiers soupçonnés d'être entachés de corruption et les détails des cas de corruption qu'ils ont réellement rencontrés. Trente OCE de 28 États membres de l'OCDE ont répondu. L'enquête a révélé que les OCE ont commencé d'adopter des procédures de lutte contre la corruption mais que ces efforts variaient d'un pays à l'autre et n'étaient pas toujours uniformes au sein d'un même pays. Par exemple, tous les OCE à l'exception de quatre informent à présent les demandeurs des conséquences juridiques d'actes de corruption dans les transactions commerciales internationales. Tous sauf deux d'entre eux ont également, comme cela était recommandé dans la Déclaration d'action de l'OCDE de 2000, pris une mesure supplémentaire qui consiste à instaurer une procédure de garantie par laquelle les entreprises sont invitées à préciser que ni elles-mêmes, ni aucune personne agissant pour leur compte ne se sont livrées ou

ne se livreront à des actes de corruption à l'occasion de la transaction soutenue par l'OCE.

Par contre, un tiers des OCE ayant répondu n'avait pas mis en œuvre le troisième stade de la Déclaration d'action, à savoir ériger en pratique institutionnelle le fait de retirer tout soutien aux transactions s'il y a suffisamment de preuves de corruption. Qui plus est, neuf OCE ne refusaient pas d'indemniser les entreprises dans les cas où un fait de corruption avait été prouvé dans le cadre d'une affaire judiciaire. Par ailleurs, 16 des OCE ayant répondu n'avaient pas pris l'engagement de chercher à recouvrer les sommes versées aux entreprises condamnées pour corruption. Douze d'entre eux n'avaient pas institutionnalisé la prescription visant à informer les autorités judiciaires nationales compétentes s'ils avaient suffisamment de preuves de corruption après avoir apporté un soutien. En outre, de nombreux OCE n'avaient pas adopté la pratique qui consiste à divulguer les noms des demandeurs, les montants demandés et les pays auxquels les biens et les services sont destinés.

En novembre 2003, le Groupe de travail de l'OCDE a publié 11 propositions de meilleures pratiques pour décourager et combattre la corruption dans les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et a recommandé que tous les OCE en fassent leur pratique officielle. Ces recommandations s'inspiraient de ce que faisaient déjà certains OCE, ce qui montre que, s'ils le veulent, ceux-ci sont capables de lutter contre la corruption en ayant recours à des pratiques innovantes et constructives. Certaines de ces meilleures pratiques s'inspirent des mesures qui figurent dans la Déclaration d'action de 2000, par exemple lorsqu'elles exigent des entreprises qu'elles signent une "déclaration de non-corruption" pour obtenir le soutien d'un OCE. Entre autres mesures figurent l'imposition d'un plafond correspondant à 5 % du coût d'un projet pour les commissions des agents employés par les entreprises soutenues par un OCE; la soumission à des vérifications approfondies des commissions des agents qui dépassent ce plafond de 5 % ; le fait d'exiger des entreprises qu'elles fournissent des renseignements sur l'agent dans toutes les demandes soumises à un OCE si la commission dépasse ce seuil; le fait d'exiger des entreprises qu'elles précisent, dans leur demande, si elles ont été déçues par une institution financière multilatérale ou bilatérale du droit de conclure des contrats avec cette institution ou si elles ont été condamnées pour corruption par un tribunal national; et la suspension du soutien apporté en cas de "preuves suffisantes" de corruption.

Incidences sur les droits de l'homme et difficultés rencontrées

La Déclaration d'action concernant la lutte contre la corruption et les propositions de meilleures pratiques de l'OCDE représentent un progrès significatif dans la reconnaissance de l'importance des OCE dans la lutte contre la corruption et la mise au point de mécanismes de gouvernance qui leur permettent de s'associer à cet effort. De nouvelles avancées sont néanmoins souhaitables.

À titre d'exemple, le Groupe de travail de l'OCDE n'a pas encore décidé de l'opportunité d'une nouvelle déclaration d'action incluant les meilleures pratiques. Une telle initiative serait un pas de plus en avant, surtout si une déclaration d'ac-

tion plus énergique comportait des directives détaillées relatives, entre autres choses, aux vérifications de routine que les OCE sont censés faire, aux cas dans lesquels ils sont censés procéder à des vérifications approfondies et aux situations concrètes ainsi qu'aux éléments de preuve nécessaires pour qu'ils refusent d'accorder leur aide. Par ailleurs, des directives portant sur la mise en œuvre d'un système transparent permettant d'exclure les entreprises accusées de corruption pourraient y figurer. Une déclaration plus énergique pourrait aborder la question de la divulgation, par les OCE, de renseignements sur les projets qu'ils soutiennent au moment du dépôt de la demande d'aide et après que le soutien a été approuvé.

Enfin, à côté de la nécessité d'avancer encore davantage dans l'élaboration de ces normes, qui sont importantes, la difficulté de les faire appliquer et de veiller à ce qu'elles soient respectées est grande.

Bibliographie indicative

Botswana

Alan Doig et Stephen Riley, "Corruption and Anti-Corruption Strategies: Issues and Case Studies from Developing Countries", in *Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries* (New York, Programme des Nations Unies pour le développement, 1998), chap. 3.

Charles Manga Fombad, "Enrayer la corruption en Afrique : quelques leçons de l'expérience de la Direction du Botswana chargée de la corruption et des délits économiques", *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 51, n° 160, juin 1999, p. 241 à 254.

Kwame Frimpong, "National Integrity Systems Country Study Report: Botswana 2001" (Transparency International).

Kenneth Bonne, "Corruption and mismanagement in Botswana: a best-case example?", *The Journal of Modern African Studies*, vol. 32, n° 3 (septembre 1994), p. 499 à 521.

"The impact of corruption on the human rights based approach to development", UNDP, Oslo Governance Center, The Democratic Governance Fellowship Programme, septembre 2004.

Bamidele Olowu, "Combating corruption and economic crime in Africa: an evaluation of the Botswana Directorate of Corruption and Economic Crime", *International Journal of Public Sector Management*, vol. 12, n° 7 (décembre 1999), p. 604 à 614. Cet article a été présenté à la 9^e Conférence internationale contre la corruption, Durban (Afrique du Sud), du 9 au 15 octobre 1999.

Liban

Charles D. Adwan et Mina Zapatero, "Incursion dans la bureaucratie au Liban", *Rapport mondial sur la corruption 2003* (Transparency International), p. 206.

Charles Adwan, "Corruption in reconstruction: the cost of 'national consensus' in post-war Lebanon," in *Corruption in Post-War Reconstruction: Confronting the Vicious Circle* (Lebanese Transparency Association, Tiri et PNUD, 2005). Peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.transparency-lebanon.org/>.

Transparency International, *Corruption Fighters' Toolkit: Civil society experiences and emerging strategies*, 2002.

Lebanese Transparency Association, *Annual Reports 2002-2003 et 2004-2005*. Peut être consultés à l'adresse suivante : <http://www.transparency-lebanon.org/>.

Inde

"Promotion et protection des droits de l'homme : Rôle de la bonne gouvernance dans la promotion des droits de l'homme. Note du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme" (E/CN.4/2005/97, chap. VI).

Bela Bhatia et Jean Dreze, "Campaign in rural India", Transparency International Working Paper (Berlin, 19 septembre 1998).

Commonwealth Human Rights Initiative, "Development on right to information in India". Peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.humanrightsinitiative.org/programs/>.

Sanjay Kapoor, "India's fight to know", *Asiaweek Magazine*, vol. 26, n° 30 (4 août 2000).

"Poverty and the right to know: using information to demand equity and justice", actes d'un Brookings Forum, 28 octobre 2004, Brookings Institution, comprenant une présentation et des observations d'Aruna Roy, membre fondateur de l'association Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (Rajasthan, Inde). Peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.brookings.edu/comm/events/20041028.htm>

Aruna Roy et Nikhil Dey, "Fighting for the right to know in India". Peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.freedominfo.org/>.

Pologne

Fondation Stefan Batory, *Annual Reports 2001, 2002, 2003 et 2004*. Peuvent être consultés à l'adresse suivante : <http://www.batory.org.pl/>.

"Corruption and anti-corruption policy in Poland", in *Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-Corruption Policy* (Open Society Institute, 2002).

"Corruption in the health sector", Rapport des débats qui se sont tenus lors de l'atelier 9.1 de la 11^e Conférence internationale anti-corruption, du 25 au 28 mai 2003, et notamment Grazyna Kopinska, "Experience with corruption in the health sector in Poland". Peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/IACC/IACC.htm>.

"Corruption in Poland: review of priority areas and proposals for action", Banque mondiale. Peut être consulté à l'adresse suivante: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/PolandREPORT.pdf>.

Nations in Transit 2002, Freedom House, 2002.

Bolivie

Lucy McCauley, "Dealing with corruption in the police force of La Paz", Howard Husock (dir.), Kennedy School of Government, Case Program, C16-92-1104.0. Peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/anticorrupt/LaPazCase.pdf>.

“Fighting corruption in La Paz, Bolivia: a case study”, présentation de Ronald MacLean-Abaroa, février 1999. Peut être consulté à l’adresse suivante : http://info.worldbank.org/etools/mdfdb/docs/WP_Janette6.pdf

Robert Klitgaard et Heather Baser, “Working together to fight corruption: State, society and the private sector in partnership”, in Suzanne Taschereau et José Edgardo Campos, *Governance Innovations: Lessons from Experience, Building Government-Citizen-Business Partnerships* (Ottawa, Institute on Governance, septembre 1997).

“Strategies for addressing corruption in the Americas”, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Working papers on Latin America, n° 1999-2000 – 2.

Daniela Zemanoviová, Emília Siáková et Miroslav Beblavý, “Building an anti-corruption strategy” (Transparency International, Slovaquie).

OCDE

“Enhancing the ECG’s Action Statement on Bribery and Officially Supported Export Credits (December 2000)”, Submission to the OECD - ECG, Transparency International, 25 octobre 2005. Peut être consulté à l’adresse suivante : <http://www.eca-watch.org/>.

“OECD Working Party on Export Credits and Credit Guarantees”, présentation de Michael H. Wiehen, de Transparency International, lors d’une consultation informelle tenue à Paris le 16 novembre 2000.

“Implementation of the ECG’s Action Statement of December 2000 on Export Credit Support: Comments on Best Practices Proposals”, presentation to the ECG by Michael H. Wiehen, 4 novembre 2003.

“Strengthening the OECD Action Statement on Combating Bribery in Officially Supported Export Credits – a historic opportunity”, ECA WATCH, OECD Room Document n° 3, 3 octobre 2005. Peut être consulté à l’adresse suivante : <http://www.eca-watch.org/>.

On trouvera des informations et des documents complémentaires sur les activités de lutte contre la corruption de l’OCDE sur son site Web : <http://www.oecd.org>, notamment “The OECD Anti-Bribery Convention: Does it Work?” et “Fact Sheet”.

Susan Hawley, “Cautionner la corruption : Agences de crédit à l’exportation et corruption”, The Corner House, Briefing n° 30, décembre 2003. Peut être consulté à l’adresse suivante : <http://www.thecornerhouse.org.uk>.

“Public-Private Interface; Export Credits”. Peut être consulté sur le système en ligne de recherches et d’information sur la corruption de Transparency International (Corruption Online Research and Information System – CORIS) à l’adresse suivante : <http://www.corisweb.org>.

“Export credit agencies and sustainable development”, A Center for International Environmental Law Issue Brief For the World Summit on Sustainable Development, du 26 août au 4 septembre 2002. Peut être consulté à l’adresse suivante : <http://www.ciel.org>.

LE RENFORCEMENT
DES INSTITUTIONS
DÉMOCRATIQUES

LE RENFORCEMENT
DU DISPOSITIF DE
PRESTATION DES SERVICES

L'ÉTAT DE DROIT

LA LUTTE CONTRE
LA CORRUPTION



HAUT-COMMISSARIAT
DES NATIONS UNIES
AUX DROITS DE L'HOMME

Office des Nations Unies
Haut-Commissariat aux droits de l'homme,
Palais des Nations, 8-14, avenue de la Paix
CH-1211 Genève 10,
Suisse.

ISBN 978-92-1-254161-7



9 7 8 9 2 1 2 5 4 1 6 1 7