

Pour une existence digne

Une stratégie des droits de l'homme
pour la politique étrangère



Buitenlandse
Zaken



Édition Ministère des Affaires étrangères

Texte Division Droits de l'homme

Impression OBT, La Haye

Graphisme Eindeloo

Code de commande BZDR6621/F

www.minbuza.nl

Novembre 2007

Pour une existence digne

Une stratégie des droits de l'homme
pour la politique étrangère

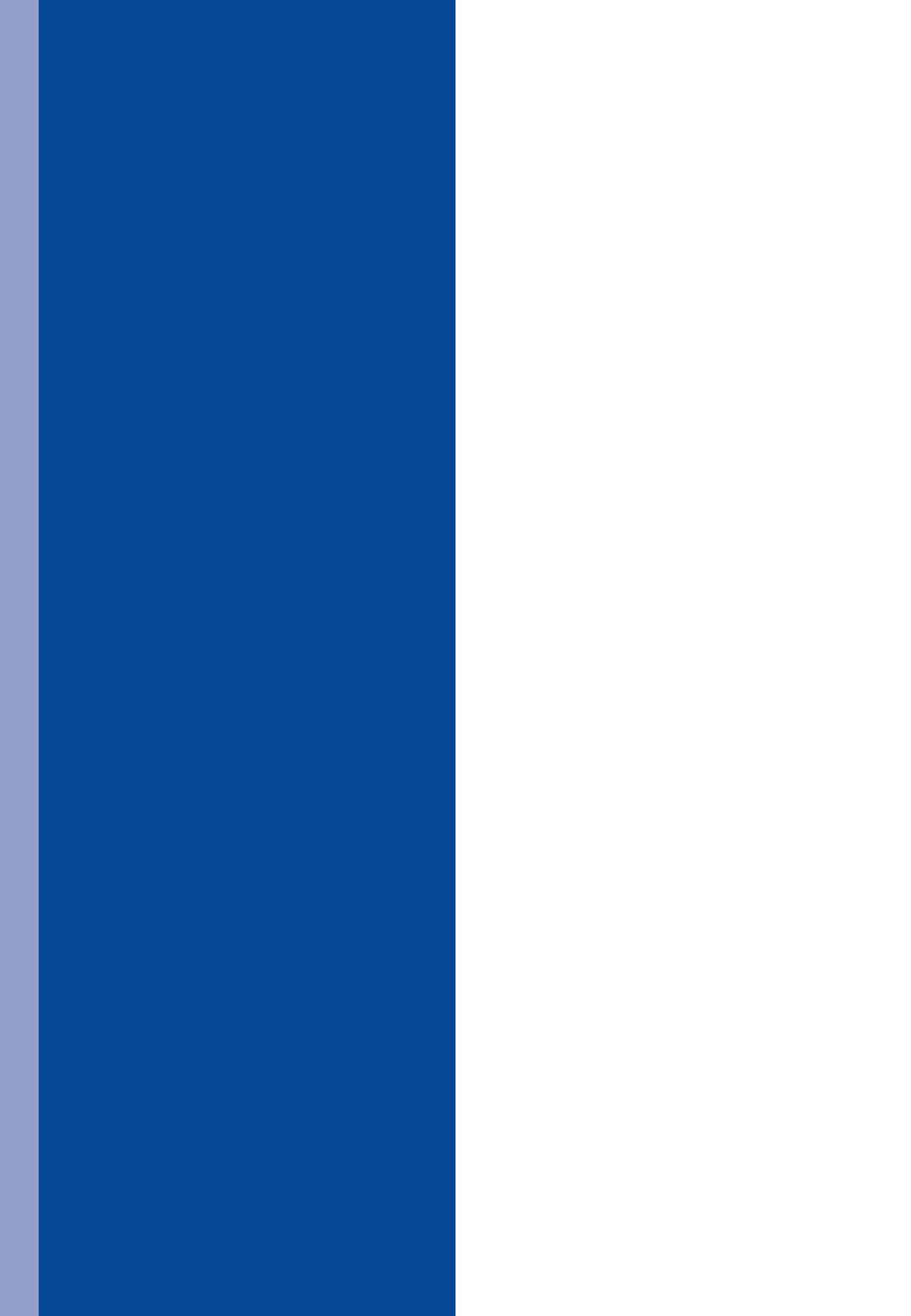
La stratégie des droits de l'homme est le fruit d'un travail humain. Sa mise en œuvre pourra donc s'enrichir des idées et des suggestions que les citoyens et les organisations exprimeront en les adressant à : mensenrechten@minbuza.nl

Sommaire

Avant-propos	I
Résumé	V
1 Les droits de l'homme : une question fondamentale	1
1.1 Introduction	1
1.2 Un monde en mutation	2
1.2.1 Les droits de l'homme, principe directeur des relations internationales	3
1.2.2 Un souci légitime	3
1.2.3 Le principe d'universalité	4
1.2.4 Le principe d'indivisibilité	5
1.2.5 Politique des droits de l'homme et efficacité	6
1.2.6 Les acteurs non étatiques	7
1.2.7 Respecter les droits de l'homme : une priorité	9
1.3 Évolutions dans la communauté internationale	9
1.3.1 La politique étrangère de l'Union européenne	10
1.3.2 Le système des droits de l'homme de l'ONU	15
1.3.3 La protection des droits de l'homme au sein du Conseil de l'Europe	20
1.3.4 L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)	24
1.4 Pour un rôle accru des Pays-Bas	25
1.4.1 Renforcer l'engagement politique	26
1.4.2 Encourager par des actions concrètes	27
1.4.3 Agir en partenariat	28
2 Les droits de l'homme pour chacun, toujours et partout	31
2.1 Introduction	31
2.2 Peine de mort	32
2.2.1 Pour l'abolition universelle	32

2.3	Torture	34
	2.3.1 L'interdiction absolue de la torture	35
2.4	Droits de l'homme et religion	37
	2.4.1 Le droit à la liberté de religion et de conviction	37
	2.4.2 Défendre la liberté religieuse et en faire un thème du dialogue international	39
	2.4.3 La liberté de religion, corrélat de toutes les autres	42
2.5	Les droits des femmes sont des droits humains	43
	2.5.1 Violence contre les femmes	45
	2.5.2 Traite des êtres humains	47
2.6	Plus attentifs à la cause des enfants	49
	2.6.1 Violence contre les enfants	49
	2.6.2 Un besoin de protection	50
	2.6.3 Éliminer le travail des enfants	51
2.7	Non-discrimination des homosexuels	54
3	Droits de l'homme, paix et sécurité	57
3.1	Introduction	57
3.2	Lutte contre le terrorisme	58
	3.2.1 Définition et respect des normes dans le cadre des Nations unies	59
	3.2.2 Union européenne	62
	3.2.3 Initiatives nationales	63
3.3	Une responsabilité pour la communauté internationale	66
	3.3.1 Le concept de « responsabilité de protéger »	66
	3.3.2 Application dans la pratique	66
3.4	Droits de l'homme et instabilité	68
	3.4.1 États fragiles	68
	3.4.2 Réforme du secteur de la sécurité	69
	3.4.3 Armes légères et exportation d'armes	70
3.5	Gestion de crise dans la pratique	73
	3.5.1 Opérations militaires et civiles	73
	3.5.2 La Commission de consolidation de la paix de l'ONU	74
	3.5.3 Plan national d'action 1325	75
3.6	Une paix juste	76
	3.6.1 La lutte contre l'impunité	76
	3.6.2 Justice de transition	78

4	L'indivisibilité des droits de l'homme	81
4.1	Introduction	81
4.2	Une « infrastructure » nationale pour les droits de l'homme	83
4.3	Droits de l'homme et objectifs du Millénaire pour le développement	86
	4.3.1 Points communs et différences	86
	4.3.2 Synergie dans la pratique	87
4.4	La responsabilité sociale des entreprises	88
5	La voix des droits de l'homme	91
5.1	Introduction	91
5.2	Défenseurs des droits de l'homme	92
	5.2.1 Soutien politique	92
	5.2.2 Soutien par le biais de projets concrets	93
	5.2.3 La « Tulipe des droits de l'homme » : une distinction annuelle pour les défenseurs des droits de l'homme	94
5.3	Liberté d'expression	95
	5.3.1 Pluralisme des médias	96



Avant-propos

Les droits de l'homme, aujourd'hui plus que jamais

« Nous sommes à la veille d'un événement majeur, tant dans l'histoire des Nations unies que dans celle de l'humanité. La Déclaration universelle des droits de l'homme pourrait devenir une Grande Charte pour l'humanité tout entière. » Ainsi s'exprimait Eleanor Roosevelt, le 9 décembre 1948, devant l'Assemblée générale des Nations unies.

Près de soixante ans après son adoption, il est incontestable que la Déclaration universelle des droits de l'homme a constitué une étape fondamentale : pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, la communauté internationale reconnaissait des principes universels concernant la dignité humaine et l'égalité en droits. Dans les décennies suivantes, les droits humains énoncés dans ce texte fondateur ont trouvé une traduction dans différents traités internationaux et se sont frayé un chemin vers les constitutions nationales et les statuts d'organisations régionales et internationales. Par là même, la légitimité du droit de regard international sur la politique des droits de l'homme d'États par ailleurs souverains était fondée.

Cela ne signifie pourtant nullement que le respect des droits de l'homme est ainsi garanti, loin s'en faut. Ils sont au contraire encore bafoués à grande échelle, comme les journaux nous le rappellent tous les jours et comme je peux l'observer lors de mes déplacements à l'étranger. Répression politique, persécutions religieuses, torture, détention arbitraire, mutilations génitales féminines et viol comme arme de guerre sont autant d'exemples de violations qui sont malheureusement monnaie courante dans le monde d'aujourd'hui.

Basée sur une forte conviction morale, la promotion active des droits de l'homme se trouve au cœur de ma politique étrangère. Justice, égalité, humanité, respect, solidarité et fraternité forment la charpente d'une société avancée et digne. Ces valeurs, que nous chérissons, nous devons les diffuser hors de nos frontiè-

res, sans relâcher notre vigilance en ce qui concerne les droits de l'homme. Ce faisant, nous défendons aussi les intérêts de notre pays, car le respect des droits de l'homme participe, aux niveaux national et international, à l'accroissement de la sécurité et au progrès économique et social.

Les temps ne sont pas particulièrement favorables à la défense des droits de l'homme. Arguant de différents prétextes, nombreux sont les États – ou autres acteurs – qui semblent moins enclins que par le passé à reconnaître la valeur de droits universels. Les adeptes du relativisme culturel affirment ainsi que les droits de l'homme seraient un concept occidental faisant l'impasse sur les différences culturelles ou religieuses. Argument repris par un certain nombre d'États non occidentaux portés à considérer toute implication de la communauté internationale comme une ingérence intolérable dans leurs affaires intérieures. Par ailleurs, la nature des conflits a évolué : d'interétatique, la violence est devenue majoritairement interne aux pays, impliquant des acteurs peu soucieux de l'ordre juridique international. Cette caractéristique s'applique également aux groupes terroristes, liés ni à une terre ni à une nation, et encore moins à des accords internationaux. Dans d'autres cas, c'est la priorité donnée par les pouvoirs publics à la sécurité nationale qui conduit à la restriction de certains droits.

C'est pourquoi, *aujourd'hui plus que jamais*, nous devons lutter pour que les droits de l'homme restent une priorité politique. *Plus que jamais*, nous devons veiller à dépasser le stade des bonnes résolutions et à joindre réellement l'acte à la parole. Notre approche doit être efficace, réaliste et cadrer avec les autres objectifs de notre politique extérieure.

Alors que le soutien pour les droits de l'homme semble s'éroder au niveau international, je souhaite redonner une impulsion à la politique néerlandaise en ce domaine. Les modalités sont détaillées dans la présente stratégie, dont le principe directeur est que les droits de l'homme sont inaltérables et universels. Ce principe ne souffre aucun compromis, qu'il s'agisse de différences culturelles ou religieuses, de lutte contre le terrorisme ou de mesures de sécurité intérieure. Cela implique de savoir garder un œil critique sur nos partenaires tout autant que sur nous-mêmes. Je souscris totalement à la remarque de l'ancien Secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan : 'Ce ne sont jamais les populations qui se plaignent que les droits de l'homme sont une notion imposée par l'Occident ou le Nord, c'est plus souvent que jamais les dirigeants. Mais la démocratie progresse dans le monde et ces dirigeants ne pourront pas toujours agir à leur

guise'. Ma politique des droits de l'homme sera centrée sur ces populations et sur le soutien de ceux qui luttent, parfois au péril de leur vie, pour leurs droits et ceux de leurs concitoyens. En leur hommage, je remettrai chaque année une distinction spéciale : la Tulipe des droits de l'homme.

N'oublions pas que, lors des négociations sur la Déclaration universelle, des discussions houleuses ont eu lieu, jusqu'à la dernière minute, sur la façon dont les différences nationales pouvaient s'exprimer en matière de respect des droits de l'homme. À l'époque, les défenseurs du caractère universel des droits humains l'ont emporté. Aujourd'hui, près de soixante ans plus tard, nous ne pouvons pas nous dérober. Car, comme Eleanor Roosevelt l'a déclaré, 'le domaine des droits de l'homme ne se prête à aucun compromis sur les principes fondamentaux'. C'est autour de ce précepte que je compte mener une politique des droits de l'homme qui fasse la différence. Pour une existence digne.

Maxime Verhagen
Ministre des Affaires étrangères

Résumé

Les droits de l'homme, c'est l'ensemble des règles à respecter dans une société où les hommes, tous égaux devant la loi, sont libres d'être différents les uns des autres. Ces droits prescrivent aux gouvernements de protéger les populations contre la violence et d'assurer des chances égales à tous. Ils sont l'expression des valeurs fondamentales de justice, d'égalité, d'humanité, de respect, de solidarité et de fraternité qui fondent l'état de droit démocratique. Nous entendons réaliser une société qui s'appuie sur ces valeurs tant pour nous-mêmes que pour les autres. Car chacun a droit à une existence digne. C'est cette solide conviction morale qui nourrit notre volonté de dynamiser notre politique des droits de l'homme.

Mais se préoccuper des droits de l'homme, c'est aussi faire preuve de réalisme. D'une part, la violation continuelle de ces droits menace la stabilité du monde et ouvre la voie au terrorisme, à la criminalité internationale et aux migrations forcées, phénomènes qui ne s'arrêtent pas aux frontières de certains pays ou régions, mais pénètrent jusqu'au cœur de nos sociétés. D'autre part, dès lors qu'un pays respecte les droits de l'homme, nous pouvons nouer avec lui des relations intensives dans de nombreux domaines. Les droits de l'homme sont donc un élément crucial de l'ordre juridique international, dont la protection et la promotion peuvent être plus que jamais profitables aux Pays-Bas.

Notre politique étrangère contribue à bâtir un monde sûr, juste, propre et prospère. C'est un objectif qui n'a rien d'abstrait, car notre action s'adresse aux hommes et aux femmes qui vivent dans ce monde, au-delà comme au sein de nos frontières.

Une stratégie des droits de l'homme pour notre politique étrangère

Notre objectif est vaste et ambitieux : la protection et la promotion des droits de l'homme à l'échelle mondiale. Cela nécessitera un effort supplémentaire dans tous les domaines concernés, mais aussi des choix stratégiques guidés par l'évo-

lution dans le monde qui nous entoure : il conviendra de déterminer les thèmes où nos efforts sont le plus urgents et de définir la stratégie la plus efficace.

Investir davantage dans les droits de l'homme implique d'en faire un élément à part entière de nos relations avec les autres pays ainsi que de notre action dans le cadre de l'UE et dans les enceintes multilatérales. Les Pays-Bas n'hésiteront pas à garder un œil critique sur leurs partenaires tout autant que sur eux-mêmes.

Cet effort supplémentaire en faveur de notre politique des droits de l'homme est demandé à chacun d'entre nous, que nous soyons ministre, ambassadeur, agent au ministère ou affecté à une ambassade. Nous devons tous faire preuve de vigilance, d'inventivité et d'esprit d'initiative. Et nous recevrons le soutien de l'ambassadeur néerlandais des droits de l'homme dans cette tâche.

Malgré notre enthousiasme, nous ne pouvons miser sur tous les tableaux à la fois. C'est pourquoi, afin d'engager nos moyens là où ils sont le plus nécessaires, nous avons sélectionné quatre thèmes centraux : l'universalité, l'indivisibilité et la voix des droits de l'homme ainsi que leur impact sur la paix et la sécurité.

Les droits de l'homme pour chacun, toujours et partout

L'idée d'universalité, qui implique que les droits de l'homme soient garantis pour chacun, toujours et partout, est à la base de la Déclaration universelle de 1948. Dans le monde actuel, il importe plus que jamais de faire de cette valeur le pivot de notre politique. Dès lors que le dialogue interculturel constitue une des priorités de notre époque, il est capital de souligner l'existence d'une base commune où les droits de l'homme prennent une place essentielle. La conviction que tous les êtres humains sont égaux en dignité et en droits doit nous pousser à garantir l'égalité des droits des hommes et des femmes, à empêcher que les traditions culturelles et religieuses servent d'excuse à la violation de certains de ces droits et à assurer que chacun, de par le monde, puisse exprimer son opinion.

Ces considérations nous ont conduit à concentrer notre action sur six thèmes qui, actuellement, représentent chacun une violation grave des droits universels. Ainsi, les Pays-Bas s'emploieront à abolir le travail des enfants et à lutter à l'échelle mondiale contre la discrimination des homosexuels.

- La protection de la vie et du corps, la garantie de l'intégrité physique, est un des droits les plus fondamentaux de tout être humain, sans distinction aucune. **La peine de mort** (1) et **la torture** (2) en sont des violations particulièrement graves, contre lesquelles la lutte est loin d'être gagnée. Il n'existe toujours aucun consensus mondial sur l'abolition de la peine capitale, et le principe de l'interdiction absolue de toute torture est régulièrement ébranlé. Les Pays-Bas continuent leur action en faveur de l'abolition universelle de la peine de mort, l'institution d'un moratoire à l'échelle mondiale pouvant y ouvrir la voie. Au sein de l'UE et par l'intermédiaire des ONG, ils s'efforceront d'autre part d'inciter le plus de pays possible à lutter contre la torture.
- Les différences religieuses ne doivent en aucun cas être un obstacle à la garantie des droits de l'homme, pour chaque individu. Peu importe désormais que l'on soit musulman, chrétien, bouddhiste ou athée. La réalisation de ces droits ne saurait être restreinte au nom de la religion, celle-ci ne pouvant formuler « ses propres droits de l'homme ». Il s'ensuit également que tout individu est libre d'affirmer sa foi, d'en changer ou bien au contraire de refuser toute appartenance religieuse. Les gouvernements ont le devoir de garantir cette liberté, tant dans la législation que dans la pratique quotidienne. L'inégalité juridique, la discrimination et la persécution de personnes appartenant à une minorité religieuse constituent une violation grave de leurs droits individuels. Dans cette optique, les Pays-Bas s'emploieront à favoriser **la liberté de religion de chaque individu et la protection des minorités religieuses** (3).
- Dans une grande partie du monde, les **femmes** (4) se voient refuser le droit de participer pleinement à la vie de la société. Les droits des femmes et des filles sont bafoués à une très grande échelle, qu'il s'agisse du viol comme arme de guerre, de la discrimination au travail ou des violences domestiques. Il s'ensuit que pour environ la moitié de la population mondiale, l'universalité des droits de l'homme n'est pas acquise. Les droits des femmes sont des droits de l'homme. Il est donc urgent que le politique reconnaisse l'importance de combattre la discrimination et les violences contre

les femmes. Les Pays-Bas s'efforceront de faire figurer les droits des femmes au rang des priorités, tant au niveau bilatéral qu'au sein de l'UE, du Conseil de l'Europe et de l'ONU.

- Étant les plus vulnérables, les enfants ont tout particulièrement besoin de notre soutien pour exercer leurs droits. Les Pays-Bas s'attacheront à accroître l'intérêt porté à la cause des **enfants** (5) au niveau bilatéral comme multilatéral, notamment en ce qui concerne la lutte contre le travail des enfants et les violences qu'ils subissent.
- Les Pays-Bas s'emploieront enfin à combattre la **discrimination des homosexuels** (6) au niveau mondial, notamment par les gouvernements, et à lutter pour la dépénalisation de l'homosexualité.

Droits de l'homme, paix et sécurité

Le deuxième thème de la stratégie néerlandaise concerne l'impact des droits de l'homme sur la paix et la sécurité. À long terme, leur violation continue conduit presque toujours à l'instabilité. C'est un aspect très sensible dans la société actuelle, car les menaces qui pèsent sur notre sécurité ne s'arrêtent pas aux frontières nationales : les États ne connaissant plus ni structures ni stabilité deviennent rapidement des viviers pour la criminalité et le terrorisme internationaux.

Les droits de l'homme sont étroitement liés à la stabilité : leur violation a des implications pour la sécurité et vice versa. Aussi notre action pour les droits de l'homme doit-elle être intégrée dans nos efforts en faveur de la paix et de la sécurité.

Les politiques en matière de droits de l'homme et de sécurité doivent se renforcer l'une l'autre. Elles se rejoignent à différents niveaux. En politique internationale, il importe d'élargir l'assise du concept de « responsabilité de protéger ». Celui-ci s'appuie certes explicitement sur le principe qu'il incombe à l'État de protéger les droits de ses citoyens, mais il reconnaît aussi que, si cet État n'en pas la capacité ou la volonté, la communauté internationale doit intervenir. C'est dans ce sens qu'ira l'action des Pays-Bas. S'agissant de notre politique étrangère, les droits de l'homme seront un des domaines où nous redoublerons

d'efforts pour lutter contre l'instabilité dans certains pays. Ils guideront ainsi notre conduite par rapport aux États fragiles, de même que dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité ou encore des armes légères et de l'exportation d'armes. L'interaction entre droits de l'homme et sécurité se manifesterait également au niveau opérationnel, dans la préparation et l'exécution des opérations de gestion de crise.

Là où les crimes ne sont pas punis, il n'y a pas de paix équitable possible. Les Pays-Bas œuvreront au niveau international à la lutte contre l'impunité ; ils ont l'intention d'y contribuer largement.

La sécurité est un droit fondamental de l'individu et la protection des personnes une des principales responsabilités de chaque État. La lutte contre le terrorisme permet de créer un environnement où les droits de l'homme peuvent être protégés et promus. Cela vaut non seulement pour notre pays, mais également pour ceux où nous participons à la lutte internationale contre le terrorisme. Ce dernier s'attaque aux acquis d'une société fondée sur le droit et la démocratie, en faisant usage de la violence ou en menaçant de le faire, afin de semer l'angoisse et de générer le désordre. De plus, le non-respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales peut déboucher sur l'extrémisme et l'usage de la violence par l'opposition politique. En fin de compte, la meilleure défense contre le terrorisme, c'est un ordre juridique national et international fonctionnant bien et fournissant à chacun les moyens pacifiques de s'exprimer et de défendre ses droits. Certes, la lutte contre ce fléau nécessitera parfois de nouvelles restrictions des droits individuels, mais ces mesures n'outrepasseront jamais les clauses restrictives consacrées par les divers traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, puisque l'enjeu principal de cette lutte est la préservation et le maintien de l'état de droit.

Au niveau tant bilatéral qu'international, les Pays-Bas affirmeront avec force que la lutte contre le terrorisme et la défense des droits de l'homme sont indissociables. Ils s'emploieront également à apporter des solutions aux dilemmes auxquels le système juridique international doit faire face à l'heure actuelle.

L'indivisibilité des droits de l'homme

Les droits de l'homme, qu'ils soient civiques et politiques ou liés au développement (droits économiques, sociaux et culturels), sont d'égale importance et ne sauraient être promus indépendamment les uns des autres. C'est là l'affirmation de l'indivisibilité des droits de l'homme : pour assurer une existence digne, les droits économiques, sociaux et culturels sont indispensables, au même titre que les droits civiques et politiques. Et les derniers sont capitaux pour l'avancée des premiers. De par son approche intégrée, notre politique étrangère se prête bien à la mise en pratique du principe de l'indivisibilité.

Les Pays-Bas entendent notamment contribuer à l'amélioration structurelle du respect de tous les droits en œuvrant à l'édification et à la consolidation des systèmes nationaux pour la protection des droits de l'homme dans les pays. La coopération au développement insistera sur la relation entre droits de l'homme et objectifs du millénaire. Plus conscientes de leur responsabilité sociale, les entreprises peuvent apporter une précieuse contribution à la mise en œuvre des droits tant civiques et politiques qu'économiques, sociaux et culturels.

La voix des droits de l'homme

La promotion du respect des droits de l'homme peut s'effectuer en interpellant les pays qui négligent leurs obligations internationales ou en protestant contre les violations. Mais ces appels de l'extérieur ne peuvent suffire à générer des changements au sein de la société. Ce sont les citoyens qui doivent exiger eux-mêmes que leurs droits soient respectés. Toutes les sociétés comptent heureusement des personnes qui ont le courage de faire entendre leur voix, qui informent leurs concitoyens et n'hésitent pas à interpeller leur gouvernement, en faisant fi des risques qu'ils encourent. Les défenseurs des droits de l'homme sont la voix et la conscience de la société. Pour qu'ils puissent être entendus par leurs concitoyens et le gouvernement, il faut qu'ils disposent d'une pleine liberté d'expression. Sans liberté ni pluralité des médias, les défenseurs des droits de l'homme sont condamnés au mutisme et le public à la pensée unique. Les Pays-Bas useront de moyens politiques et pratiques pour soutenir les défenseurs des droits de l'homme. Ils s'emploieront également à promouvoir le droit à la liberté d'expression en stimulant la liberté et la pluralité des médias.

Une distinction spéciale, la tulipe des droits de l'homme, est remise chaque année en hommage à un défenseur des droits de l'homme.

Engagement stratégique

C'est sur ces thèmes – l'universalité, l'indivisibilité et la voix des droits de l'homme ainsi que leur impact sur la paix et la sécurité – que les Pays-Bas misent pour améliorer la situation. Ils reviendront notamment dans les résolutions que nous déposerons à l'ONU, avec nos partenaires européens ou non, ils figureront de façon systématique à l'ordre du jour de nos entretiens bilatéraux et feront l'objet d'activités que nous organiserons ou financerons. Dans cette démarche, nous comptons joindre autant que possible nos efforts à ceux des organisations de la société civile aux niveaux international, régional et local.

Pour élargir les possibilités de financement des projets dans le domaine des droits de l'homme, un nouveau fonds pour les droits de l'homme vient d'être créé et doté de 20 millions d'euros pour 2008.

Une politique étrangère efficace doit inscrire la promotion de l'ordre juridique international et des droits de l'homme de façon cohérente dans ses objectifs. Nous ne pourrions réagir de façon adéquate aux défis et aux menaces de notre époque que si nous misons avec conviction sur les droits de l'homme en veillant à cette cohérence.

De plus, il nous faudra choisir pour chaque situation l'approche la plus efficace. Poursuivre une action à outrance risque parfois d'aller à contresens de l'effet escompté ou de mettre en danger les personnes concernées. Il sera alors beaucoup plus approprié de faire appel à la diplomatie silencieuse et d'exprimer ses critiques dans un entretien à huis clos. Dans d'autres cas, il sera plus opportun d'interpeller publiquement un État, par exemple en faisant une déclaration ou en convoquant l'ambassadeur de ce pays pour lui demander des éclaircissements. C'est la fin – l'amélioration de la situation des droits de l'homme – qui prime ; les moyens, eux, peuvent varier. Il importe de souligner d'autre part que l'amélioration de la situation des droits de l'homme est un projet de longue haleine. C'est un enjeu que nous nous devons de prendre à bras le corps, même si les résultats de notre action ne sont pas immédiatement visibles.

Présentation de la note stratégique

La stratégie s'ouvre sur un chapitre mettant en lumière l'importance des droits de l'homme à notre époque et présentant le rôle que les Pays-Bas se réservent dans ce domaine. Le chapitre 2, « Droits de l'homme pour chacun, toujours et partout », expose en six thèmes comment les Pays-Bas envisagent de renforcer l'application universelle de ces droits. Le chapitre 3 analyse l'impact des droits de l'homme sur la paix et la sécurité, tandis que le chapitre 4 s'arrête sur quelques aspects de leur indivisibilité et indique comment mieux les intégrer dans la politique étrangère néerlandaise. Enfin, le dernier chapitre insiste sur l'engagement des Pays-Bas à soutenir la « voix citoyenne » en faveur des droits de l'homme.

I Les droits de l'homme : une question fondamentale

1.1 Introduction

« S'il veut s'affranchir du cycle de la violence, du terrorisme et de la guerre, et éviter de répéter les désastres du XXe siècle – les pires de l'histoire humaine – le XXIe siècle est condamné à la tolérance, ainsi qu'à la mise en œuvre de l'ensemble des droits de l'homme pour tous, indépendamment de la race, du sexe, de la religion, de la nationalité ou du statut social. »

Shirin Ebadi, avocate iranienne, prix Nobel de la paix 2003

Si l'importance des droits de l'homme n'est plus à démontrer, leur respect ne va cependant pas de soi. L'agenda international est dominé par la menace terroriste et le crime organisé, ainsi que par les incertitudes découlant de la pénurie de sources d'énergie et du changement climatique. La difficulté de trouver des réponses à un niveau international tend à oblitérer l'importance des droits de l'homme, relégués, peut-être involontairement, au rang de luxe superflu ou d'inutile facteur de complication. Le progrès du droit, sensible après la fin de la guerre froide, n'est pas irréversible.

Loin d'être un luxe, les droits de l'homme doivent guider notre action, aujourd'hui plus que jamais. Ils sont l'expression des valeurs fondamentales qui donnent son assise à l'état de droit démocratique. Les droits de l'homme sont les règles qui régissent une société où les hommes, tous égaux devant la loi, sont libres d'être différents les uns des autres. Une société où les juges sont indépendants et où chacun a le droit d'être défendu. Une société dont les membres élisent eux-mêmes leurs représentants et ont le droit à la parole. Les droits de l'homme sont aussi les règles que respecte une société où l'État s'abstient de toute violence inutile et protège au contraire ses citoyens. Une société qui pratique l'égalité des chances dans les domaines de l'enseignement, de l'emploi et

de la santé. Une société qui respecte en son sein la liberté d'expression, de pensée et de religion. Au fil du temps, les droits de l'homme sont devenus partie intégrante de notre mode de pensée et de notre société. Mais nous devons aussi favoriser la diffusion de ces valeurs – justice, liberté, égalité, humanité – dont nous avons le privilège de bénéficier. Elles transcendent en effet les frontières. C'est pourquoi placer les droits de l'homme au cœur de la politique étrangère participe en premier lieu d'une conviction morale et du devoir constitutionnel de renforcer l'ordre juridique international.

Mais c'est aussi un impératif réaliste. L'avancée des droits de l'homme partout dans le monde est dans notre intérêt car ils sont plus qu'on ne le pense étroitement liés aux questions mondiales. Avec la mondialisation, les événements nationaux se répercutent au-delà des frontières et nous concernent tous. C'est seulement en accordant aux droits de l'homme la position centrale qui leur revient que des réponses pertinentes et des solutions durables pourront être apportées dans un tel contexte.

Nous examinerons dans ce chapitre comment les Pays-Bas mènent, dans un contexte mondial profondément marqué par les évolutions récentes, une politique des droits de l'homme qui reste basée sur les traités internationaux¹, et comment ils souhaitent intensifier leur rôle international dans ce domaine. Dans les chapitres suivants, nous nous pencherons plus avant sur certains aspects particuliers de cette politique.

1.2 Un monde en mutation

1.2.1 Les droits de l'homme, principe directeur des relations internationales

Les Pays-Bas basent leur politique en matière de droits de l'homme sur l'idée que renforcer l'ordre juridique international – dont ces droits sont un pivot – est un impératif à la fois moral et constitutionnel. Au niveau international comme au niveau national, il importe que des règles de conduite soient conjointement fixées et respectées, sans quoi le monde serait invivable. C'est pourquoi le ren-

¹ Il s'agit notamment de la Déclaration universelle des droits de l'homme, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et de la Convention européenne des droits de l'homme.

forcement de l'ordre juridique international est inscrit dans notre Constitution². La question ne relève cependant pas de la seule conviction morale. Il en va aussi de notre intérêt, et ce de façon grandissante, même si cela n'est pas toujours perçu.

À terme, l'équilibre international est menacé par la violation continuelle des droits de l'homme, dont l'impact ne se limite plus à certains pays ou certaines régions, mais se fait sentir jusqu'au cœur même de notre société. La mondialisation implique que les frontières limitent de moins en moins les échanges, avec des conséquences aussi bien positives que négatives pour les acteurs non étatiques, les citoyens et les États. Ces derniers sont confrontés à une multiplication des menaces extérieures, tandis que les citoyens sont bien mieux informés de ce qui se passe dans le reste du monde et que les acteurs non étatiques bénéficient d'une marge d'action accrue sur la scène internationale. Ainsi les violations des droits de l'homme commises dans un pays donné ont un retentissement international plus rapide que par le passé, y compris dans des pays géographiquement éloignés. Le terrorisme tendant à s'implanter dans les pays en proie à l'instabilité, cette dernière a des répercussions sur la sécurité³. Ses effets négatifs se font aussi sentir sur le climat d'investissement de certains pays ainsi que sur les flux de migration forcée. Les droits de l'homme constituent la trame commune à de nombreuses questions internationales actuelles, même si elle est parfois difficile à distinguer. Il importe de ne pas la perdre de vue pour rester en prise avec les évolutions mondiales.

1.2.2 Un souci légitime

Au vu des évolutions mondiales, il paraît évident que la communauté internationale est, plus que jamais, légitimement fondée à se préoccuper des droits de l'homme. Si ce point de vue, auquel le gouvernement néerlandais souscrit, est sans cesse réaffirmé à travers les résolutions de l'ONU, en réalité il ne fait pas l'unanimité. De mieux en mieux accepté après la fin de la guerre froide, le principe de la légitimité de l'action en faveur des droits de l'homme semble aujourd'hui faire peu de nouveaux adeptes.

Un jalon positif a été l'adoption, lors de la 60^e Assemblée générale des Nations unies, du Document final du Sommet mondial de 2005 qui reconnaissait notam-

2 L'article 90 de la Constitution néerlandaise dispose qu'il incombe au gouvernement de favoriser le développement de l'ordre juridique international.

3 Le chapitre 3 développe le lien existant entre la sécurité et les droits de l'homme.

ment « le devoir de protéger les populations⁴ ». C'est en premier lieu aux gouvernements nationaux qu'il revient d'assurer la protection de leurs populations. Mais c'est en second lieu à la communauté internationale qu'il incombe d'intervenir si un pays viole massivement les droits de ses habitants ou s'il refuse de mettre fin aux violations commises. La mise en œuvre de ces principes demandera encore une volonté et un effort politiques réels, comme le montre le cas du Darfour⁵.

Dans les enceintes internationales, les pays jugeant une telle ingérence intolérable parlent d'une voix plus forte qu'au cours de la décennie précédente – résultat notamment de leur gain d'influence au sein du Conseil des droits de l'homme⁶. Il est donc parfois de plus en plus difficile, au sein des Nations unies, d'interpeller un État sur sa politique des droits de l'homme. La même évolution est sensible dans les relations bilatérales, où des sujets tels que la bonne gouvernance et les droits de l'homme sont quasiment absents de l'ordre du jour de nos pays partenaires. Inversement, l'Union européenne et ses États membres considèrent de plus en plus ces questions comme un élément intrinsèque de leurs relations avec les pays tiers. Les États traditionnellement attachés à la défense de ces droits, dont les Pays-Bas, doivent réussir à convaincre que leur respect et leur promotion est de l'intérêt de tous. La souveraineté nationale ne peut justifier le refus des critiques relatives à la situation des droits de l'homme.

1.2.3 Le principe d'universalité

La notion de légitimité ne peut être dissociée du principe d'universalité. Si la Déclaration universelle des droits de l'homme fonde la légitimité de l'appropriation de cette problématique par la communauté internationale, elle pose aussi que les droits qu'elle définit sont valables partout et pour tous. La reconnaissance de ce caractère universel et de ses implications ne s'est largement répandue qu'après la fin de la guerre froide. Ainsi en 1993, la Déclaration de Vienne a pu affirmer la prééminence du respect des droits, en dépit des différences historiques, culturelles ou religieuses entre les pays. Si, sur le papier, l'universalité des droits de l'homme reste un principe reconnu, il en va autrement dans la réalité : la diversité est invoquée avec une insistance croissante pour

4 « Document final du Sommet mondial de 2005 », document A/60/RES/1, paragraphes 138 et 139.

5 Le rapport sur le Darfour, adressé par la mission de haut niveau au Conseil des droits de l'homme de l'ONU, utilise cette notion, alors qu'elle n'avait préalablement pas été mentionnée lors des délibérations du Conseil de sécurité de l'ONU. Voir aussi le paragraphe 3.4.

6 Dans l'actuel Conseil des droits de l'homme, le groupe régional ' États d'Europe occidentale et autres États' occupe 7 des 47 sièges. Dans l'ancienne commission, il en détenait 10 sur 53.

s'autoriser à ne pas respecter les normes internationales.

Le gouvernement néerlandais persiste à considérer que l'engagement et le dialogue à l'échelon international reposent nécessairement sur l'universalité des principes des droits de l'homme. La remettre en cause ne peut que saper la légitimité de cet engagement. Il faut défendre ce point de vue et en débattre en actualisant nos arguments, au lieu de nous retrancher sur nos positions. Il faut aussi servir d'exemple et montrer que nous nous efforçons, dans notre propre société, de respecter les droits de l'homme et de coopérer au mieux avec le système juridique international. Car les droits de l'homme sont valables pour tous, toujours et partout.

L'universalité ne signifie en aucun cas que toutes les sociétés doivent en fin de compte être identiques, mais que le comportement des États envers les citoyens doit être conforme aux critères minimums découlant des droits de l'homme. Ceux-ci prescrivent notamment que les États ont à charge d'éradiquer la torture, de garantir l'égalité des sexes devant la loi et de respecter le droit à la vie. Ceci vaut pour toutes les sociétés. En matière de droits de l'homme, l'égalité de tous les individus, partout dans le monde, exclut tout relativisme culturel. Ceux qui rejettent les droits de l'homme comme étant des valeurs « occidentales » ont tort. Prétendre qu'ils ne sont pas applicables en vertu de différences culturelles ou religieuses va à l'encontre du principe d'universalité.

Nous reviendrons sur la mise en œuvre de ce principe dans le chapitre 2.

1.2.4 Le principe d'indivisibilité

La tentative de remise en cause évoquée plus haut concerne surtout les droits civils et politiques. La vigilance s'impose donc, ainsi que la réaffirmation de ces droits. Ce sont eux en effet qui sont en priorité visés lorsque des dirigeants cherchent coûte que coûte à se maintenir au pouvoir : liberté d'expression, liberté de réunion, liberté de religion et de conscience. C'est que les droits civils et politiques sont essentiels pour que soit garantie, au sein de la société, la sphère de liberté des individus. Ils déterminent la relation entre l'État et le citoyen, auquel ils donnent droit de parole quant à la gestion du pays et à l'organisation de la société. Ils constituent ainsi la principale menace pour la position des dirigeants non démocrates, et le point névralgique des pays jaloux de leur souveraineté. Ce sont ces droits, notamment le droit à un procès équitable et l'interdiction de la torture, qui risquent d'être compromis par la lutte contre le terrorisme.

Le plein exercice des droits relatifs au développement économique, social et culturel (droits ESC) nécessite que, de leur côté, les droits civils et politiques soient aussi respectés. Certains prétendent, souvent à tort, que ceci n'est possible que lorsqu'un certain niveau de développement a d'abord été atteint. Ces droits sont au contraire essentiels à l'essor d'une société démocratique prospère. Une population qui peut voter, s'exprimer et s'organiser librement aura un meilleur développement qu'une population privée de ces droits. Les droits civils et politiques donnent aux citoyens les moyens d'exprimer leurs besoins et leurs souhaits, ainsi que de pousser leur gouvernement à agir.

Quelle que soit la remise en cause des droits civils et politiques, la politique néerlandaise des droits de l'homme reste basée sur le caractère indivisible de ces derniers. Chaque droit est en outre d'une importance équivalente pour la dignité et l'épanouissement de l'individu. De par son approche intégrée, notre politique étrangère se prête bien à la mise en pratique du principe de l'indivisibilité, comme nous le verrons de façon plus détaillée au chapitre 4.

1.2.5 Politique des droits de l'homme et efficacité

De nos jours, la politique étrangère et ses résultats sont à juste titre l'objet de beaucoup d'attention. C'est également le cas de l'action menée en matière de droits de l'homme. Il importe de souligner les deux aspects suivants : la fermeté en matière de droits de l'homme peut renforcer l'efficacité de la politique menée dans d'autres domaines ; et le recours aux instruments relatifs aux droits de l'homme doit être le plus efficace possible.

Pour être efficace, la politique étrangère doit lier la promotion de l'ordre juridique international et des droits de l'homme à ses autres objectifs. Nous ne pourrions réagir de façon adéquate aux défis et aux menaces de notre époque que si nous misons avec conviction sur les droits de l'homme, sans perdre cette relation de vue. Ceci implique d'envisager la question des droits de l'homme dans ses rapports avec d'autres domaines tels que la sécurité et le développement, ou encore le commerce international. Cette question ne doit pas être éludée dans nos rapports avec nos partenaires commerciaux importants mais, au contraire, être abordée avec eux. À long terme, les entreprises bénéficient de la stabilité des marchés et du climat d'investissement favorable que seuls un État de droit solide et le respect des droits de l'homme peuvent apporter. L'approche intégrée qui caractérise notre politique étrangère reste basée sur l'idée d'un renforcement mutuel des divers domaines d'action.

Il va de soi que nous devons veiller à l'efficacité maximale de la politique des droits de l'homme. La mise en œuvre de cette politique et ses modalités en conditionnent la crédibilité. À la parole, il faut joindre des actes qui atteignent les objectifs visés. La préférence doit toujours aller à l'instrument le plus efficace dans le contexte donné. C'est la fin – l'amélioration de la situation des droits de l'homme – qui prime, les moyens, notamment la mise en place de sanctions, restant subordonnés à ce but. Dans l'application des normes universelles, il faut toutefois prendre en compte les circonstances locales afin de déterminer l'approche la plus efficace.

Il importe de souligner d'autre part que l'amélioration de la situation des droits de l'homme est un projet de longue haleine. La corrélation entre les efforts déployés et les résultats obtenus est parfois manifeste et mesurable, comme dans le cas du lobbying en faveur de la ratification universelle des traités de droits de l'homme ou de l'abolition de la peine de mort. La recherche de l'efficacité ne doit cependant jamais conduire à renoncer à une action qui semble à première vue peu susceptible d'aboutir. De même, vouloir mesurer les résultats ne doit pas nous conduire à ne mener que les actions dont les résultats seront quantifiables. La protection des droits de l'homme est un impératif moral dont la réalisation s'inscrit souvent dans le long terme. Lorsqu'un mineur risque d'être exécuté ou qu'un défenseur des droits de l'homme est arrêté, il faut agir, même si lors de précédents les autorités concernées se sont montrées insensibles aux protestations internationales. S'il doit d'abord être ancré dans une conviction morale, l'engagement en faveur des droits de l'homme doit aussi viser l'efficacité.

1.2.6 Les acteurs non étatiques

Parallèlement à la complexité croissante de la société, qui va de pair avec la mondialisation, la question se pose de plus en plus du rôle joué par les acteurs non étatiques. Traditionnellement, la notion de droits de l'homme renvoie principalement au rapport entre l'État et le citoyen, c'est-à-dire à un lien « vertical ». Celui-ci évolue cependant constamment et les acteurs non étatiques influent de façon grandissante sur les droits et les libertés de l'individu. Leur rôle peut, comme celui des États, s'avérer positif ou négatif, selon qu'il favorise ou transgresse ces droits.

Les conflits violents entre États et groupes armés qui conduisent à des violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire ne sont certes pas un phénomène récent. Cependant, la communauté internationale, souhaitant apporter une réponse pondérée à de telles situations, en appelle dans la pratique de plus en plus fréquemment à toutes les parties en cause, et pas seulement à l'État concerné. Un exemple récent est la résolution relative au Darfour adoptée durant la quatrième session du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, en faveur de laquelle les Pays-Bas se sont particulièrement engagés⁷.

Par ailleurs, la politique internationale des droits de l'homme et le droit pénal international sont de plus en plus étroitement liés. C'est à juste titre que, ces dernières années, la communauté internationale s'est attachée à lutter contre l'impunité. En ce sens, la création de la Cour pénale internationale est directement liée à la politique des droits de l'homme. La Cour a compétence pour juger des crimes dont la gravité est telle que leur impunité serait une atteinte à l'ordre juridique international⁸. La communauté des nations donne ainsi une nouvelle dimension à sa politique des droits de l'homme en s'attaquant aux individus qui les enfreignent. Car les crimes jugés peuvent aussi avoir été commis non pas au nom d'un État mais « à titre personnel ». Les tribunaux pénaux internationaux récemment mis en place relèvent du même principe de jugement d'individus. Les Pays-Bas apportent leur soutien à ces évolutions, notamment grâce au rôle dévolu à La Haye, « capitale juridique mondiale ». Le chapitre 3 traitera plus avant de la lutte contre l'impunité, au profit de la protection des droits de l'homme dans le cadre d'un conflit.

L'influence positive que peuvent exercer les acteurs non étatiques, et notamment les entreprises, est mieux reconnue, comme nous le verrons dans le chapitre 4. Le ministère des Affaires économiques adressera d'ailleurs bientôt au Parlement un rapport sur le thème de la responsabilité sociale des entreprises.

En dépit de l'influence grandissante des acteurs non étatiques, la promotion et la protection des droits de l'homme dans un pays donné relèvent en premier lieu de la responsabilité de l'État. Des crimes tels que le terrorisme et le trafic d'êtres humains entraînent de graves violations des droits fondamentaux des victimes,

7 Résolution A/HRC/4/L.7/rev.2, paragraphe 4 : « Le Conseil appelle toutes les parties au conflit au Darfour à mettre un terme à tous les actes de violence contre les civils, en particulier ceux visant les groupes les plus vulnérables, notamment les femmes, les enfants et les personnes déplacées internes ainsi que les travailleurs humanitaires. »

8 Voir les articles 6,7 et 8 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Il s'agit du crime de génocide, des crimes contre l'humanité des crimes de guerre et du crime d'agression.

notamment le droit à la vie et celui à la liberté, et c'est le rôle de l'État que d'y mettre fin. Il a en effet le devoir de protéger ses citoyens.

1.2.7 Respecter les droits de l'homme : une priorité

Pour que les principes des droits de l'homme soient crédibles, ils doivent être appliqués. Sur la base de la Déclaration universelle, un ensemble impressionnant de normes a été élaboré et adopté, mais s'il n'est pas mis en pratique, les droits de l'homme restent lettre morte. Comme l'a souligné à maintes reprises Louise Arbor, haut commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, tarder à appliquer des droits pourtant reconnus à maintes reprises revient à les vider de leur sens.⁹

Les Pays-Bas s'efforceront de porter à l'ordre du jour des enceintes multilatérales les questions concrètes (urgence, violations) liées au respect des droits de l'homme. Pour ce faire, les mécanismes internationaux de surveillance devront être utilisés au mieux, et renforcés si nécessaire. Le droit de recours des citoyens auprès d'une instance internationale favorise le respect des traités dans le cadre national. Par ailleurs, la politique bilatérale doit contribuer aussi concrètement que possible à l'amélioration de la situation des droits de l'homme. Elle ne peut donc se réduire à des discours, même nécessaires, mais doit surtout se manifester par des actes, notamment en direction des pays sincèrement désireux d'appliquer les droits de l'homme.

1.3 Évolutions dans la communauté internationale

Sur la scène internationale des droits de l'homme, les intervenants sont nombreux. Le présent paragraphe examine les évolutions liées à l'Union européenne et au développement de sa politique des droits de l'homme, ainsi qu'à la création du Conseil des droits de l'homme de l'ONU. Les rôles du Conseil de l'Europe et de l'OSCE seront ensuite étudiés.

9 Voir notamment le discours prononcé par Louise Arbor à l'occasion de la dernière réunion de la Commission des droits de l'homme, le 14 mars 2006.

1.3.1 La politique étrangère de l'Union européenne

« Nous lutterons ensemble contre le terrorisme, la criminalité organisée et l'immigration illégale, tout en défendant les libertés et les droits des citoyens, y compris contre ceux qui les menacent. Jamais plus le racisme et la xénophobie ne doivent avoir une chance de s'imposer. Nous nous mobilisons pour que les conflits dans le monde se règlent de manière pacifique et que les hommes ne soient pas victimes de la guerre, du terrorisme ou de la violence. L'Union européenne veut encourager la liberté et le développement dans le monde. »

Extrait de la Déclaration à l'occasion du cinquantième anniversaire de la signature des Traités de Rome, le 25 mars 2007.

Le champ d'action de l'Union européenne ne cesse de s'élargir aux sujets touchant, directement ou non, aux droits de l'homme. Nous examinerons ici la politique extérieure de l'Union européenne, notamment sa politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Bien que, par certains aspects, sa politique intérieure et la coopération sur le terrain de la justice et des affaires sociales se rapportent aussi aux droits de l'homme, elles ne seront pas abordées ici.

Une coopération accrue

La PESC a connu un essor notable, notamment depuis la nomination du haut représentant. Les États membres traitent de concert un nombre croissant de sujets, et la volonté politique d'une approche commune a grandi.

Les progrès de la coopération sont particulièrement visibles sur le terrain de la promotion et de la protection des droits de l'homme – objectifs explicites de la politique étrangère et de sécurité commune. L'union des États européens fait leur force. Au cours des dix dernières années, la portée de la politique commune des droits de l'homme s'est notablement élargie. L'UE réagit désormais par une action ou une déclaration commune aux cas de violations dans des pays tiers. Elle a également adopté des lignes directrices communes sur des sujets phares de la politique européenne des droits de l'homme : la peine de mort, la torture, les défenseurs des droits de l'homme, les enfants soldats, les dialogues sur les droits de l'homme et le droit international humanitaire¹⁰. Par le biais du dialogue sur les droits de l'homme, instauré notamment avec la Chine, la Russie, l'Iran et l'Ouzbékistan, l'Union s'efforce de faire avancer la situation dans ces

¹⁰ Pour consulter le texte des orientations, voir www.consilium.europa.eu.

pays¹¹. Sur le terrain des relations extérieures, le ‘Programme thématique pour la promotion de la démocratie et des droits de l’homme dans le monde’, initié par la Commission européenne, permet de réaliser des projets concrets dans des pays tiers. Ceux dans lesquels la situation des droits de l’homme est la plus préoccupante sont, selon les Pays-Bas, tout particulièrement concernés. Le respect des droits de l’homme, un des critères fondamentaux de l’entrée dans l’UE, joue un rôle clé dans le processus d’élargissement de l’Union. Grâce notamment aux efforts néerlandais, le traité modificatif européen fait référence à ces critères, mettant ainsi en évidence que l’Union se construit sur des valeurs communes. Par ailleurs, les droits de l’homme sont un thème récurrent du dialogue avec les pays partenaires dans le cadre de la politique européenne de voisinage. Ils occupent aussi une place croissante dans le domaine de la coopération au développement ainsi que dans les missions civiles ou militaires. Le constat est le même en ce qui concerne les accords commerciaux et la coopération avec les organisations régionales. Enfin, parfois en marge des décisions de l’ONU, l’Union européenne a établi des sanctions à l’encontre des pays où des violations graves des droits de l’homme sont commises, notamment le Belarus, le Zimbabwe et la Birmanie.

Autre progrès notable, l’Union a davantage tendance à s’exprimer d’une seule voix dans les enceintes multilatérales consacrées aux droits de l’homme. Ainsi, avant et pendant les sessions de la troisième commission de l’Assemblée générale des Nations unies et du Conseil des droits de l’homme de l’ONU, les pays européens présentent des résolutions communes et harmonisent leurs positions. C’est le cas pour les initiatives « internes » comme pour les réactions aux propositions d’autres pays ou de groupes régionaux. Chacun des pays membres de l’Union européenne peut aussi présenter ses propres résolutions, mais en principe avec l’accord préalable de l’ensemble de l’Union. Les résolutions ou déclarations communes sur la situation spécifique d’un pays, élaborées après concertation des pays membres, sont présentées au nom de toute l’Union par la présidence.

L’atout de la politique commune

Les évolutions de la politique extérieure européenne présentent un avantage certain pour un pays tel que le nôtre. Grâce à une coopération accrue, l’Union européenne peut jouer un rôle plus important sur la scène internationale, et donc mieux faire entendre sa voix. Les initiatives communes ont davantage de poids,

¹¹ Depuis sa dernière session en juin 2004, le dialogue UE-Iran sur les droits de l’homme s’est de fait interrompu.

comme le montrent les résolutions européennes dans les enceintes de l'ONU. Les Pays-Bas peuvent contribuer à définir les positions adoptées par l'UE sur la scène internationale, que tous les États membres « appuient activement et sans réserve¹² » et auxquelles ils doivent adapter leur politique nationale. En utilisant efficacement le levier européen pour faire valoir leur politique, les Pays-Bas peuvent en démultiplier l'effet. Il faut pour cela qu'ils propagent de façon active et cohérente leur point de vue sur les questions relatives aux droits de l'homme et qu'ils en deviennent les fers de lance.

La lutte pour l'abolition de la peine de mort offre un bon exemple de la démarche néerlandaise (cf. paragraphe 2.2). L'UE a élaboré des lignes directrices définissant sa position à l'égard de cette question, ainsi que les instruments qu'elle met en œuvre. Elle délivre ainsi un signal politique important, tout en simplifiant l'harmonisation des positions nationales dans la pratique. Ainsi, ce sont désormais 27 pays qui coopèrent à la réalisation d'un objectif de la politique néerlandaise des droits de l'homme. Cet engagement commun pèse autrement auprès des pays tiers que ne l'aurait fait une prise de position nationale isolée. Les Pays-Bas, fortement impliqués dans la mise en œuvre de ces lignes directrices, ont été chargés, avec d'autres États membres, d'assurer une partie du travail de la présidence dans ce domaine.

Les défis du futur

Les évolutions au sein de l'Union européenne nous posent de sérieux défis. Tout d'abord, il s'agit de mener une politique des droits de l'homme cohérente et d'en appliquer les principes aux autres domaines d'action. Plus cette politique s'intensifie (notamment par l'augmentation des dialogues noués), plus les domaines politiques concernés sont nombreux et plus il est difficile d'assurer la cohérence de l'ensemble. Le souci du respect des droits de l'homme peut alors se concentrer sur un pays ou un thème particulier, tandis que d'autres pays ou thèmes sont négligés. Pour que l'Union soit crédible et efficace, il est crucial que les divers instruments dont elle dispose soient utilisés de concert, en prenant en compte l'ensemble des domaines politiques, des régions et des pays concernés. Cette mise en perspective est essentielle. L'action du Conseil dans son ensemble doit mieux intégrer la question des droits de l'homme. C'est dans ce but qu'a été créée, sous la présidence des Pays-Bas, la fonction de représentant personnel pour les droits de l'homme du Secrétaire général J. Solana. Les Pays-Bas estiment en outre que l'adoption par la Commission d'un mécanisme de vérifica-

¹² Traité sur l'Union européenne, article 11.

tion de la conformité de la politique communautaire aux normes internationales des droits de l'homme contribuerait notablement à la cohérence de cette politique. Il est tout aussi important que l'ensemble de leur propre politique européenne contribue à la réalisation des objectifs relatifs aux droits de l'homme. Le renforcement de la cohérence suppose enfin que tous les membres de l'Union disposent de connaissances suffisantes en matière de droits de l'homme. C'est pourquoi les Pays-Bas publieront, à l'usage des ambassades des pays membres de l'Union européenne dans les pays tiers, une version anglaise actualisée du *Human Rights Reference Handbook*.

Si renforcer la cohérence constitue un premier défi de taille, mener une action efficace au sein d'une Union élargie en est un second. Alors qu'au paravant il était relativement facile d'arrêter les décisions au cours des réunions officielles, il faut aujourd'hui les préparer préalablement au sein de coalitions. Il est aussi plus difficile et plus long de s'accorder sur les positions à prendre. Les contacts bilatéraux avec les autres États membres gagnent donc en importance, ainsi que la formation des coalitions. Ce qui modifie la mise en œuvre des objectifs néerlandais dans le domaine de la politique européenne des droits de l'homme. Les Pays-Bas privilégieront leurs relations avec des pays qui sont eux aussi favorables à ce que l'UE mène une politique des droits de l'homme énergique. Par le canal des contacts bilatéraux, ils s'efforceront davantage de convaincre les pays ne partageant pas leur point de vue.

Le troisième défi concerne la coopération multilatérale avec les autres pays ou groupes de pays, qui ne peut incomber à la seule Union européenne. La coordination accrue de la politique européenne des droits de l'homme au sein de l'ONU et d'autres organisations n'est pas sans inconvénient. L'harmonisation préalable des points de vue qu'elle suppose est un processus coûteux en temps, que ce soit dans le cadre de concertations bilatérales ou multilatérales. La qualité des contacts avec les pays extérieurs à l'Union européenne peut en pâtir, compromettant ainsi la position de négociation de l'Union européenne. L'Union donnant souvent l'impression d'un bloc fermé sur lui-même, elle doit mettre à profit la diversité des pays qui la composent et nouer avec les pays tiers, notamment en Afrique, en Asie et en Amérique latine, des contacts actifs, plus intensifs et systématiques. Les Pays-Bas ont récemment proposé un *permanent outreach chart* qui lierait chaque État membre de l'Union européenne à un certain nombre de pays tiers. Il est nécessaire de nouer avec ces derniers, dans le cadre multilatéral, un dialogue constant sur les droits de l'homme. Cette intensification des contacts devrait permettre non seulement d'élargir le soutien des points de vue

européen mais aussi de favoriser les initiatives communes de pays tiers et de pays membres de l'UE. Une autre façon de renforcer la coopération serait pour ces derniers d'entreprendre des initiatives à titre national ou d'exprimer plus souvent leur soutien à la position européenne dans les enceintes internationales, ce qui leur permettrait de s'affirmer individuellement, tout en restant dans les limites de la politique communautaire. En multipliant les points d'approche, l'Union deviendrait un partenaire de négociation et de coopération plus accessible.

Engagement stratégique

- Les Pays-Bas s'efforceront de faire adopter au sein de la Commission européenne un mécanisme de vérification de la conformité de la politique communautaire aux normes des droits de l'homme.
- Les Pays-Bas s'emploieront au renforcement de la politique extérieure de l'UE en matière de droits de l'homme et assumeront sur ce point un rôle moteur.
- Les Pays-Bas contribueront activement au respect effectif des lignes directrices de l'UE relatives à la peine de mort, à la torture, aux défenseurs des droits de l'homme, aux enfants soldats, aux dialogues sur les droits de l'homme et au droit international humanitaire.
- Les Pays-Bas se préoccuperont tout particulièrement de la cohérence de la politique extérieure de l'UE en matière de droits de l'homme : ils veilleront à une meilleure coordination des instruments dont dispose l'UE et au renforcement du rôle dévolu au représentant personnel pour les droits de l'homme du Secrétaire général.
- Les Pays-Bas publieront une version anglaise actualisée du Human Rights Référence Handbook, afin de promouvoir la connaissance des droits de l'homme au sein des ambassades des pays membres de l'Union européenne dans les pays tiers.
- Les Pays-Bas promouvront une action efficace de l'UE dans le cadre multilatéral, notamment en réclamant l'instauration d'un *permanent outreach chart* ainsi qu'en organisant des consultations avec des pays tiers. Ceci doit aboutir à une coopération interrégionale accrue.

- Afin que la politique de l'UE intègre leurs priorités et leurs points de vue relatifs aux droits de l'homme, les Pays-Bas intensifieront dans ce domaine la coopération bilatérale avec les États membres.
- Les Pays-Bas œuvrent pour qu'en matière de droits de l'homme l'expertise du Conseil de l'Europe et la juridiction de la Cour européenne des droits de l'homme soient mises au service d'une politique étrangère communautaire efficace.

1.3.2 Le système des droits de l'homme de l'ONU

Le Conseil des droits de l'homme de l'ONU

La promotion internationale des droits de l'homme ne saurait être simple, ces droits impliquant la relation entre l'État et ses citoyens, domaine par excellence dans lequel les États sont réfractaires à toute ingérence étrangère. Pourtant, les droits de l'homme sont une préoccupation légitime de la communauté internationale (cf. 1.2.2), qui doit impérativement consacrer en leur faveur les efforts de sa principale enceinte multilatérale : les Nations unies.

Comme le montre leur charte, les Nations unies avaient pour but initial de favoriser tout à la fois la sécurité, le développement et les droits de l'homme. Dans la pratique, la conjonction de ces trois termes est restée insuffisante, ce qui a été un des principaux motifs des tentatives de réforme de l'organisation par son ancien Secrétaire général Kofi Annan : « Il n'y a pas de développement sans sécurité, il n'y a pas de sécurité sans développement, et il ne peut y avoir ni sécurité ni développement si les droits de l'homme ne sont pas respectés¹³. » Dans cette perspective, il a notamment proposé de remplacer la Commission des droits de l'homme par un nouvel organe onusien d'un niveau comparable à celui du Conseil de sécurité et de l'ECOSOC. Ceci a permis de reconnaître clairement les droits de l'homme comme un des trois piliers de l'ONU, tout en apportant un possible remède aux faiblesses de l'ancienne commission. Celle-ci, selon Annan, souffrait de l'effritement de sa crédibilité et de la baisse de son niveau de compétence professionnelle. Mais elle a aussi été, en quelque sorte, victime de son succès. Car c'est justement à cause de ses condamnations à l'encontre des violations des droits de l'homme que certains pays n'ont plus souhaité coopérer et qu'elle est devenue la proie de la politisation et des clivages partisans.

13 Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous , rapport de l'ONU A/59/2005, page 6.

Réuni pour la première fois le 9 juin 2006, le Conseil des droits de l'homme de l'ONU pourrait en effet, sous certains aspects, constituer un progrès par rapport à la commission. Se réunissant plus souvent et disposant d'un système d'examen universel, il est – en théorie du moins – mieux équipé pour dénoncer les cas de violation. Pour les Pays-Bas, il s'agissait là d'un point crucial des négociations relatives à la création et à l'organisation de ce nouvel organe. Bien que le Conseil ne soit pas devenu un organe principal permanent, il se réunit au moins trois fois par an, ce qui devrait permettre d'examiner à temps les questions urgentes et de mieux contrôler le respect des engagements pris. L'Union européenne et les Pays-Bas sont aussi parvenus à mettre à l'ordre du jour l'examen des situations nationales en matière de droits de l'homme ainsi qu'à conserver la nomination de rapporteurs spéciaux par pays. Les conditions pour la convocation d'une session spéciale en cas d'urgence ont en outre été assouplies. Nous avons déjà pu en constater les effets dans la pratique : quatre sessions spéciales se sont tenues au cours de la première année d'existence du Conseil. La cinquième, et plus récente, convoquée notamment à l'instigation des Pays-Bas, concernait la situation en Birmanie. Le Conseil dispose également d'un nouvel instrument, l'examen périodique universel (EPU) auquel sont soumis les pays. Même si les Pays-Bas auraient souhaité un mécanisme plus poussé, l'examen régulier de la situation des droits de l'homme dans chaque pays constitue une avancée positive. Le Conseil sera ainsi amené à évaluer des situations qui seraient autrement difficilement portées à son ordre du jour. Là encore, les Pays-Bas ont insisté, avec succès, pour que les ONG puissent poursuivre leur contribution à l'action du Conseil. Un des aspects essentiels de l'ancienne commission, le système des rapporteurs indépendants, a également pu être maintenu.

L'apport réel de ces réformes dépendra cependant à terme de la volonté politique et de l'engagement des membres du Conseil. Du point de vue néerlandais, le rapport des forces en présence est nettement moins favorable que dans l'ancienne commission¹⁴. Il explique l'attention disproportionnée, et souvent unilatérale, dont la situation au Moyen-Orient a fait l'objet au cours de la première année d'existence du Conseil. Il explique aussi les difficiles négociations sur la réforme des instruments, en particulier le système des procédures spéciales¹⁵. Il est crucial pour sa crédibilité que le Conseil n'admette pas en son sein les violateurs patents des droits de l'homme. Les Pays-Bas préconisent que l'EPU soit un critère-

14 Cf. note 6. Il faut cependant remarquer que des pays ne faisant pas partie du groupe - États d'Europe occidentale et autres États - peuvent, selon les sujets, partager ses positions.

15 On désigne sous le terme « procédures spéciales » les procédures que le Conseil (et avant lui, la Commission des droits de l'homme) a mis en place afin d'examiner plus spécifiquement un thème ou un pays donné. Mandat en est généralement donné à un représentant spécial ou un groupe de travail.

re déterminant lors de l'élection des pays membres.

Il est essentiel que les Pays-Bas et les pays partageant les mêmes convictions s'investissent sans réserve dans cet organe majeur, aussi difficile que soit son fonctionnement, afin qu'il devienne le plus efficace et crédible possible.

Renoncer reviendrait à laisser l'emporter les pays qui lui sont hostiles. En 2006, les Pays-Bas ont été parmi les premiers pays élus membres du Conseil. Ils ont été réélus pour trois ans en 2007. Ceci leur a permis d'œuvrer à l'élaboration des travaux du Conseil, action qu'ils continueront à mener. Maintenant que la phase de lancement est achevée, la priorité doit être la mise en œuvre du mandat premier de cette enceinte : la promotion de la protection universelle des droits de l'homme. Les Pays-Bas agiront notamment en faveur de l'obtention de résultats concrets au niveau national. Il faut pour cela que le Conseil puisse offrir un soutien aux pays sincèrement désireux d'amender leur politique des droits de l'homme. Mais il faut aussi qu'il puisse rappeler à l'ordre ceux qui ne font pas montre d'une telle volonté et refusent de coopérer avec lui ou avec le bureau du Haut Commissaire ou les experts des procédures spéciales. Il est donc essentiel qu'il ait les moyens d'exercer un contrôle effectif sur la situation dans les pays qui posent problème et de stimuler la coopération avec le système des Nations unies. Cela ne semble plus exclu, notamment grâce à l'impulsion des Pays-Bas, mais le travail fait à Genève ne se traduira pas dans la pratique sans une véritable volonté politique. Face aux efforts de certains pays pour neutraliser le Conseil, ceux qui veulent en faire un outil efficace de la promotion et de la protection des droits de l'homme doivent agir.

La relation entre le Conseil des droits de l'homme de l'ONU et la troisième commission de l'Assemblée générale des Nations unies

Selon certains, la création du Conseil des droits de l'homme de l'ONU doit modifier le champ d'action de l'Assemblée générale, débat rendu particulièrement complexe par le fait que le Conseil a été conçu comme un organe subsidiaire de l'Assemblée générale. Il s'agit notamment de savoir si la troisième commission de l'Assemblée générale, traditionnellement chargée des droits de l'homme, doit vérifier ou entériner les décisions du Conseil, et dans quelle mesure. La question se pose aussi d'une éventuelle séparation de leurs fonctions et missions.

Les Pays-Bas sont en principe favorables à une répartition rationnelle et stratégique des tâches entre les deux organes. Cependant, il est finalement moins grave de voir des travaux doubler, notamment les résolutions, que de voir certaines questions disparaître de l'agenda alors que toutes les occasions de débattre de sujets

brûlants doivent être saisies. En ce qui concerne par exemple les situations nationales, l'instauration de l'EPU ne signifie pas, comme certains le pensent, la suppression des résolutions à l'encontre des pays défailnants. L'Assemblée générale – à laquelle, contrairement au Conseil, tous les pays participent – est mandatée pour traiter toutes les violations graves des droits de l'homme, et le champ d'action de la troisième commission ne doit subir aucune modification notable avant un premier aperçu du fonctionnement concret du Conseil, et en particulier de l'EPU. C'est pourquoi l'Union européenne, à l'instigation notamment des Pays-Bas, réclame l'examen par cette commission de la situation des droits de l'homme en Birmanie. Par ailleurs, il importe que la question des droits de l'homme ne se limite pas à un débat au sein de quelques enceintes spécialisées. Une politique multilatérale réellement efficace exige au contraire de recourir à une multiplicité d'instruments, y compris dans les domaines du développement et de la sécurité. Les Pays-Bas s'efforcent de promouvoir l'intégration des droits de l'homme à l'ensemble du système des Nations unies, et ils lanceront des initiatives en ce sens avec des partenaires partageant les mêmes convictions. Ils agiront de même auprès d'autres organisations internationales, notamment financières, à l'exemple de leur appui aux efforts du Haut Commissaire aux droits de l'homme auprès de la Banque mondiale.

Les organes de traités de l'ONU

Les traités des droits de l'homme de l'ONU sont dotés d'organes de traités¹⁶ qui jouent un rôle prépondérant dans le contrôle du respect des normes internationales. Ils conseillent les parties aux traités, notamment en ce qui concerne les mesures visant à améliorer la situation des droits de l'homme. Dans un certain nombre de cas, ils offrent aux citoyens la possibilité de déposer une plainte contre les violations de ces droits.

La contribution de ces comités à la protection des droits de l'homme n'est pas toujours exempte de difficultés. D'une part, chaque pays n'est pas partie à tous les traités, les États tardent à rendre compte de la mise en œuvre de leurs obligations ou ne le font pas du tout, et ils ne suivent pas toujours les recommandations des organes. D'autre part, le fonctionnement interne des organes de traités est lui-même sujet à caution : la capacité ainsi que le soutien administratif et financier dont ils disposent sont insuffisants, ce qui retarde l'examen des comptes rendus.

¹⁶ Ce sont : le Comité des droits de l'homme, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, le Comité contre la torture, le Comité des droits de l'enfant, le Comité des travailleurs migrants et le Sous-Comité de la prévention de la torture. En décembre 2006, l'Assemblée générale a adopté deux nouveaux traités qui ont donné lieu à la création le 13 décembre 2006 du Comité des droits des personnes handicapées, et le 20 décembre 2006 du Comité des disparitions forcées.

Leur efficacité s'en ressent et, partant, l'efficacité des instruments des droits de l'homme. Attachés au bon fonctionnement des instruments existants, les Pays-Bas sont prêts à participer à une réforme du système des traités de l'ONU en vue d'accroître son efficacité. Selon le gouvernement, le meilleur moyen de consolider les organes de traités est d'introduire, à court et moyen termes, un certain nombre de changements qui permettent une meilleure harmonisation et intégration de leurs travaux respectifs. Leur efficacité et leur cohésion en seraient renforcées, sans que soient pour autant sacrifiées les composantes positives propres à chacun d'eux. Cette option correspond à l'avis récemment émis par le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) aux Pays-Bas sur la réforme du système des traités de l'ONU. À la demande du gouvernement, l'AIV a étudié, outre les avantages et inconvénients des différentes modifications envisagées, la problématique de la relation entre ce système et le nouveau Conseil des droits de l'homme¹⁷.

Afin de favoriser la réforme des organes de traités et d'aider ainsi à promouvoir le respect des traités relatifs aux droits de l'homme, les Pays-Bas organiseront une réunion sur ce thème, de préférence en marge d'une session du Conseil des droits de l'homme.

Engagement stratégique

- Les Pays-Bas soutiendront l'action des Nations unies en faveur de l'amélioration de la situation des droits de l'homme au niveau national. Il faut mettre à profit toutes les occasions de débattre dans le cadre des Nations unies de graves violations des droits de l'homme. Les Pays-Bas s'investiront pour que les situations les plus graves soient traitées au sein du Conseil des droits de l'homme et de la troisième commission de l'Assemblée générale des Nations unies, sans focalisation excessive sur certains pays ou régions.
- Les Pays-Bas s'engageront pour que les accords institutionnels relatifs à l'action du Conseil soient appliqués de façon optimale, notamment afin de dénoncer les violations les plus graves. Ils joueront donc un rôle actif dans la mise en œuvre de l'EPU, pour le maintien des mandats de pays et pour le recours aux sessions spéciales du Conseil.

¹⁷ « Le système de traités de l'ONU relatifs aux droits de l'homme – renforcement graduel dans un contexte politiquement sensible », AIV, avis n°57, juillet 2007. Cet avis a été adressé à la Chambre des représentants le 16 août 2007 (document parlementaire 2006-2007, 30800 V, no 116, Chambre des représentants).

- Compte tenu de l'importance particulière qu'ils attachent à la coopération interrégionale, les Pays-Bas s'emploieront à élaborer des initiatives avec des partenaires hors de l'UE.
- En collaboration avec des partenaires partageant les mêmes convictions, les Pays-Bas œuvreront pour que l'action du système des Nations unies dans son ensemble intègre mieux les droits de l'homme, dont les fonds et les programmes doivent aussi se préoccuper. Les Pays-Bas agiront de même auprès d'autres organisations internationales, notamment financières.
- Compte tenu de l'importance qu'ils attachent au respect des obligations en matière de droits de l'homme, les Pays-Bas joueront un rôle actif dans le renforcement de la protection de ces droits par les organes de traités. Ils organiseront une réunion sur ce thème à l'occasion d'une session du Conseil des droits de l'homme de l'ONU.

1.3.3 La protection des droits de l'homme au sein du Conseil de l'Europe

La dynamique des traités

Au fil des années, plus de 200 traités ont été conclus dans le cadre du Conseil de l'Europe, dont beaucoup peuvent en outre être ratifiés par des pays non membres. Au cœur de cette profusion de traités se trouvent les conventions relatives à la protection des droits de l'homme, avec, au premier chef, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, ainsi que la Charte sociale européenne. Ces traités ont joué un rôle important dans le développement de la réflexion sur les droits de l'homme au sein de l'Europe et ils constituent toujours une référence au-delà de ses frontières.

La société évoluant, et avec elle le terrain des droits de l'homme, de nouveaux traités visant à protéger les droits fondamentaux continuent d'être conclus dans le cadre du Conseil de l'Europe. La Convention pour la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, récemment signée par les Pays-Bas, érige ainsi en infraction pénale tout accès intentionnel à de la pornographie infantine sur l'Internet. Cette pornographie constitue une forme relativement

nouvelle de violation des droits d'un groupe vulnérable. Elle nécessitait donc une réponse ciblée, que la nouvelle convention a su apporter. Celle-ci est par ailleurs un des exemples de traités pouvant être ratifiés par des pays qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe.

Les Pays-Bas continueront de contribuer au développement et à l'actualisation de la protection des droits de l'homme, notamment en faveur des groupes vulnérables. Le Conseil de l'Europe est une des principales enceintes au sein desquelles cette évolution doit se manifester. C'est pourquoi les Pays-Bas sont attachés à son bon fonctionnement. En tant que gardien des accords européens en matière de droits de l'homme, il occupe une place cruciale dans l'ordre juridique international et le fait qu'il garantisse la protection des minorités revêt une grande importance. L'organisation n'ayant que peu de moyens, les Pays-Bas misent sur leur recentrage autour des missions essentielles : la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit. La mise en place parallèle de normes, d'un contrôle et d'une assistance doit permettre d'éliminer les violations des droits de l'homme au niveau national.

La Cour européenne des droits de l'homme

Toute personne et tout État membre s'estimant victime d'une violation de la CEDH peut directement déposer une plainte auprès de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la Cour), à Strasbourg. Seul tribunal international auquel les victimes individuelles peuvent avoir recours, la Cour a, au fil des décennies, développé une jurisprudence importante. Celle-ci oriente la politique et la législation des États membres dans les domaines où la question des droits de l'homme se pose. Elle constitue en outre un cadre de référence majeur pour les pays tiers comme pour d'autres juridictions régionales des droits de l'homme. Par son influence au niveau national – notamment en ce qui concerne le droit des étrangers et le droit pénal –, la Cour est un facteur crucial d'harmonisation des politiques et des législations des États membres du Conseil de l'Europe.

La Cour est saisie d'un nombre impressionnant d'affaires : environ 45 000 par an. Un tel chiffre est inquiétant, compte tenu de la charge de travail induite. Le protocole n° 14 de la CEDH tente d'apporter une solution à ce problème. Mais, faute d'être ratifié par la Russie, dernier pays à ne pas l'avoir encore fait, il ne peut entrer en vigueur. Pour que la Cour puisse fonctionner efficacement, la ratification rapide du protocole est donc essentielle. En novembre 2006, un « groupe des sages » a rendu un rapport sur les autres mesures devant garantir cette efficacité à long terme. L'examen et l'application de leurs recommandations devraient contribuer à

régler le problème de la charge de travail accrue de la Cour. Les Pays-Bas continueront de participer activement à ce processus, persuadés que l'efficacité de la Cour est un objectif prioritaire et que les obstacles à son bon fonctionnement doivent être résolus au plus vite, à commencer par le refus de la Russie de ratifier le protocole n° 14 de la CEDH.

Institutions et comités du Conseil de l'Europe

Divers comités et institutions s'occupent, dans des domaines variés, de promouvoir la réalisation effective des objectifs du Conseil de l'Europe, à laquelle ils contribuent grandement par leur rôle de forum. Certains de ces organes font autorité, notamment le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT), qui surveille l'application de la Convention européenne en la matière (cf. paragraphe 2.3.1), ou encore la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), chargée d'observer l'action des États membres dans le domaine de la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. Composée d'experts indépendants, l'ECRI publie des rapports de ses visites dans les pays membres. Convaincus de l'importance de son rôle, les Pays-Bas misent sur un recentrage de l'ECRI sur sa mission première.

Par ailleurs, ils continueront à militer pour le bon fonctionnement de la Commission de Venise. Celle-ci œuvre à l'adaptation des systèmes institutionnels et législatifs des États membres aux principes du Conseil de l'Europe en matière de démocratie, de droits de l'homme, ainsi que d'organisation et de fonctionnement de l'État. La commission apporte une assistance considérable aux pays de l'Europe centrale et orientale qui, parallèlement aux réformes économiques, mettent en place ou confortent des réformes politiques, législatives et constitutionnelles. Son action suscite aussi l'intérêt de pays tiers.

Le rôle joué au cours des dernières années par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en matière de protection des droits de l'homme est unanimement reconnu et constitue un apport majeur.

La relation avec l'Union européenne

Les Pays-Bas préconisent la coordination des travaux de l'Union européenne et de ceux du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits de l'homme, dont la protection serait ainsi renforcée de façon notable dans les pays membres et les pays tiers. Une avancée importante serait l'adhésion de l'UE à la CEDH, possibilité ouverte par le traité modificatif de l'Union européenne. Les Pays-Bas sont persuadés de l'importance de cette étape et s'emploieront à sa réalisation, sitôt après l'entrée en vigueur du traité.

Engagement stratégique

- Les Pays-Bas misent sur la concentration des activités du Conseil de l'Europe sur la démocratie, les droits de l'homme et l'état de droit ainsi que sur la mise en place des conditions sociales qui y sont favorables.
- Les Pays-Bas (membre du Conseil de l'Europe ayant ratifié le plus grand nombre de conventions et de protocoles, soit 132) inciteront les autres pays membres à ratifier les conventions et les protocoles importants.
- Favorables à la réduction de la charge de travail de la Cour européenne des droits de l'homme, les Pays-Bas continueront leur action diplomatique (tant dans le cadre bilatéral qu'europpéen) en faveur d'une entrée en vigueur rapide du protocole n°14 de la CEDH.
- Ils poursuivront aussi leurs efforts pour la mise en œuvre de certaines des propositions du « groupe de sages », relatives à l'efficacité à long terme de la protection des droits de l'homme par les organes du Conseil.
- Les Pays-Bas plaident pour que le Conseil de l'Europe joue un rôle prépondérant dans le développement de la protection des droits de l'homme, notamment en faveur des groupes vulnérables.
- Ils restent défenseurs d'une assise institutionnelle et financière solide pour la Cour ainsi que pour les autres organes de contrôle du Conseil de l'Europe, notamment le CPT, l'ECRI, la Commission de Venise et le Commissaire aux droits de l'homme.
- Dans cette perspective, ils financent un poste d'expert auprès de ce dernier et versent une contribution volontaire en faveur de projets initiés par le Conseil en Europe de l'Est. Ils supportent également les frais d'un poste supplémentaire au sein du greffe de la Cour.

1.3.4 L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)

La « dimension humaine » de l'OSCE permet d'interpeller les États parties sur le respect des obligations politiquement contraignantes¹⁸. Par le lien qu'elle établit entre le respect des droits de l'homme et la sécurité intérieure et extérieure des États, l'OSCE a une valeur spécifique. Elle a par ailleurs un rôle fondamental à jouer dans certains domaines auxquels les Pays-Bas sont particulièrement attachés : droits des personnes appartenant à des minorités nationales, contrôle de l'organisation d'élections libres et régulières, ainsi que promotion de la liberté de religion et de conscience. L'OSCE doit en outre faire une priorité de la lutte contre la discrimination. Les Pays-Bas souhaitent voir cette dernière combattue sous toutes ses formes, notamment celles fondées sur le sexe, la race et l'orientation sexuelle. Dans la même perspective, il convient aussi de lutter contre l'antisémitisme ainsi que contre l'intolérance et la discrimination envers les chrétiens, les musulmans et les adeptes d'autres religions. L'OSCE constitue un canal privilégié de diffusion de la politique néerlandaise des droits de l'homme dans la zone euro atlantique et eurasiatique (« de Vancouver à Vladivostok »).

Avec son Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), l'OSCE dispose d'un organe exécutif qui réalise un travail utile dans ses deux domaines d'intervention. Le haut commissaire pour les minorités nationales (HCMN), le représentant pour la liberté des médias et les antennes de l'OSCE s'efforcent également d'aider les États membres à respecter leurs engagements.

Le HCMN mérite une mention spéciale. Créé en 1992 et basé à La Haye, ce poste a été occupé jusqu'en 2001 par M. van der Stoep. La mission du Haut Commissaire consiste à identifier et résoudre, à un stade aussi précoce que possible, les tensions ethniques susceptibles de compromettre la paix, la stabilité et les relations amicales entre les pays. Outil explicite de prévention des conflits, il relève de la première dimension de l'OSCE, la dimension politico-militaire. Les Pays-Bas, traditionnellement attachés à l'action du HCMN, financent ses frais de siège et détachent du personnel auprès de son bureau, et ils continueront à le faire.

18 Le champ d'action de l'OSCE comprend trois dimensions : politico-militaire, économique et humaine.

Engagement stratégique

- Dans le cadre de l'OSCE, les Pays-Bas concentrent plus particulièrement leurs efforts sur la région de l'Asie centrale, tandis que leurs thèmes prioritaires sont la liberté de conscience et de religion, la promotion d'élections libres et régulières, ainsi que le respect des droits des minorités.
- Les Pays-Bas agiront pour que la « dimension humaine » de l'OSCE intègre la lutte contre toutes les formes de discrimination, qu'il s'agisse d'antisémitisme, de discrimination et d'intolérance envers les chrétiens, les musulmans et les adeptes d'autres religions, ou encore de discrimination fondée sur les orientations sexuelles.
- Les Pays-Bas continuent à apporter un soutien actif au Haut Commissaire pour les minorités nationales, à La Haye.

1.4 Pour un rôle accru des Pays-Bas

« S'il vous plaît, usez de votre liberté pour promouvoir la nôtre. »

Aung San Suu Kyi, militante birmane des droits de l'homme et prix Nobel de la paix 1991

Le respect des droits de l'homme ne va pas de soi. Sujet sensible qui soulève les émotions, il renvoie chacun à sa conscience et à sa responsabilité. Si parvenir à l'inscrire à l'ordre du jour est déjà difficile, sa réelle mise en œuvre s'avère une tâche encore plus ardue. Il est peu probable que cette question fasse l'objet d'une attention suffisante au niveau international si nous n'agissons pas. Compte tenu de l'importance que les Pays-Bas attachent aux droits de l'homme, l'inaction est tout simplement exclue. La protection et la promotion de ces droits sera donc au cœur de notre politique étrangère.

Pour marquer de réelles avancées dans ce domaine, il faudra faire preuve de vigilance, d'inventivité et de dynamisme, à tous les niveaux et dans l'utilisation de tous les instruments. Ce principe doit être la pierre angulaire de notre politique étrangère, et nous le défendrons ardemment dans le cadre de nos relations multilatérales, notamment au sein des enceintes précédemment citées. Encore faut-il que les résultats obtenus aient ensuite un retentissement réel sur les situa-

tions concrètes, ce qui n'est pas automatique. Il est donc au moins tout aussi important que les droits de l'homme fassent partie intégrante de nos relations bilatérales, et que notre action soit cohérente. Nous devons renoncer à l'idée qu'il n'est possible d'aborder la question que lorsque les relations avec le pays concerné sont de toute façon déjà difficiles. De bonnes relations bilatérales doivent au contraire permettre de débattre de sujets sensibles et d'exprimer des préoccupations relatives aux droits de l'homme. Ce sujet doit donc être à l'ordre du jour de nos discussions, non seulement avec le Soudan, l'Iran et le Sri Lanka, mais aussi avec les États-Unis, la Chine et la Fédération de Russie. Nous ne devons pas ignorer les droits de l'homme, y compris dans nos relations bilatérales avec les pays membres de l'UE. La sélectivité n'est pas de mise en la matière.

1.4.1 Renforcer l'engagement politique

Les Pays-Bas bénéficient d'un vaste réseau de représentations, capable de rassembler des informations et d'y réagir de façon adéquate. Pour cela, nous devons rester vigilants et veiller à disposer des connaissances nécessaires à une juste évaluation des informations. Cela peut parfois impliquer de surveiller attentivement la situation des droits de l'homme durant des événements à grande portée sociale, par exemple la fermeture de journaux indépendants au cours d'une période préélectorale. Il peut aussi être nécessaire de veiller à la protection de personnes, par exemple lorsqu'un journaliste ayant critiqué le gouvernement est arrêté, ou encore lorsqu'un prêtre est victime d'intimidations à cause de la religion qu'il professe. Dans tous les pays, nos yeux et nos oreilles doivent rester grand ouverts, et nous devons manifester notre volonté en agissant contre les violations des droits de l'homme.

Nous devons alors évaluer au coup par coup quel sera l'instrument le plus adapté. Poursuivre une action à outrance risque parfois d'aller à contresens de l'effet escompté ou de mettre en danger les personnes concernées. Il sera alors beaucoup plus approprié de faire appel à la diplomatie silencieuse et d'exprimer ses critiques dans un entretien à huis clos. Dans d'autres cas, il sera plus opportun d'interpeller publiquement un État, par exemple en faisant une déclaration ou en convoquant l'ambassadeur de ce pays pour lui demander des éclaircissements. Dans la mesure du possible, les Pays-Bas prendront l'initiative de telles actions dans le cadre européen, ce qui en renforce le poids. Ceci ne signifie pas pour autant que l'intervention de la présidence dispense les Pays-Bas d'entreprendre quoi que ce soit en leur nom propre. Il importe au contraire qu'ils le fassent, même parallèlement à une action de l'UE. Ils peuvent alors transmettre un

message similaire ou lui imprimer un accent spécifique.

Comme nous l'avons dit, défendre et mettre en œuvre la politique néerlandaise des droits de l'homme demande un effort à tous les niveaux. En premier lieu, les membres du gouvernement devront, dans leurs contacts bilatéraux, adopter une perspective plus résolument basée sur les droits de l'homme, y compris dans le cadre européen. Le rôle de l'ambassadeur néerlandais des droits de l'homme est également fondamental pour la réalisation de cette politique. Les ambassades doivent se manifester davantage, notamment en assistant aux procès intentés contre les journalistes, en organisant des réunions avec des défenseurs des droits de l'homme ou en assurant dans la mesure du possible une assistance juridique. Il importe donc que les ambassadeurs néerlandais soient bien informés de la situation des droits de l'homme du pays où ils se trouvent. Enfin, un effort accru de l'ensemble du ministère est requis en matière de droits de l'homme. Cette problématique est en effet partie intégrante de notre politique étrangère et ne saurait en être dissociée.

1.4.2 Encourager par des actions concrètes

Mener une politique active en faveur des droits de l'homme ne se réduit pas à réagir aux violations. Il s'agit de parvenir à une amélioration structurelle de la situation dans un pays. Les Pays-Bas souhaitent y contribuer de façon constructive et par des activités concrètes, qu'un Fonds des droits de l'homme doit permettre de développer. Créé cette année, celui-ci disposera de 20 millions d'euros en 2008. Afin de favoriser le soutien des initiatives locales, cette somme sera principalement allouée aux ambassades néerlandaises. Elles pourront ainsi appuyer les ONG qui réclament que leur gouvernement ratifie et applique les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, ou financer le développement de programmes d'information, ou encore la formation de juges et de journalistes.

Parallèlement aux actions menées au niveau bilatéral, les Pays-Bas s'investiront auprès des enceintes multilatérales pour la protection et la promotion des droits de l'homme. Nous avons déjà vu que les Pays-Bas renforcent leur engagement politique. Ils apportent aussi une contribution financière considérable à l'action multilatérale. Annuellement, ils consacrent 6 millions d'euros au bureau du Haut Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH) et aux fonds afférents, ce qui fait d'eux l'un des principaux donateurs.

Pour 2008, le budget alloué aux droits de l'homme devrait atteindre environ 40 millions d'euros, contributions aux organisations internationales comprises. Il ne devrait pas diminuer dans les prochaines années.

1.4.3 Agir en partenariat

Dans le domaine des droits de l'homme aussi, l'union fait la force. La politique menée en la matière ne peut être réalisée par le seul État sans souci des réalités du terrain. Elle nécessite au contraire de coopérer avec la société civile, notamment les ONG internationales et nationales, ainsi que les organisations locales des droits de l'homme dans les pays tiers. La relation avec les organisations néerlandaises est elle aussi cruciale. Sont concernées, outre celles qui se consacrent explicitement aux droits de l'homme, celles qui contribuent à élargir, au sein de la société néerlandaise, l'assise d'une politique étrangère de protection et de promotion des droits de l'homme. C'est notamment le cas des organisations pour la jeunesse. La prise de conscience de la nouvelle génération est essentielle dans ce domaine. Les Pays-Bas s'y emploieront.

Le savoir et l'expérience de ces organisations ont une grande valeur pour la politique du gouvernement. Car nous poursuivons un même objectif : un monde dans lequel les droits de chaque personne sont protégés.

L'ambassadeur des droits de l'homme

Les Pays-Bas ont été, en 1999, un des premiers pays de l'UE à nommer un ambassadeur des droits de l'homme, poste qui existe aujourd'hui dans cinq autres États membres. Outre la promotion de la politique néerlandaise à l'étranger, cet ambassadeur a pour mission de signaler les abus, mais aussi d'entretenir les contacts avec la société civile, à l'intérieur comme à l'extérieur des Pays-Bas. Il contribue ainsi activement à maintenir et à développer les partenariats.

Engagement stratégique

- Un nouveau fonds sera créé pour le financement d'activités en faveur de la protection et de la promotion des droits de l'homme. Il disposera de 20 millions d'euros pour 2008.
- Les Pays-Bas apporteront une contribution annuelle notable en faveur du bureau du HCDH. Elle sera de 6 millions d'euros en 2008. Les Pays-Bas lui apporteront aussi un soutien d'ordre politique, notamment en ce qui concerne la sauvegarde de son indépendance.
- L'ambassadeur des droits de l'homme assurera la visibilité de la politique menée par les Pays-Bas. Il contribuera activement à maintenir et à développer les partenariats avec la société civile.
- Les ambassadeurs s'entretiendront avec une ou plusieurs organisations des droits de l'homme de la situation de ces droits dans le pays où ils vont être affectés.
- Des conférences des droits de l'homme régionales seront organisées annuellement pour les ambassades néerlandaises. La première se tiendra en 2008 et concernera les ambassades d'Afrique du Nord, du Proche-Orient et du Golfe.

2 Les droits de l'homme pour chacun, toujours et partout

2.1 Introduction

« Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. »

Article premier de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948

« Tous les individus qui se trouvent aux Pays-Bas sont, dans des cas égaux, traités de façon égale. Nulle discrimination n'est permise, qu'elle se fonde sur la religion, les convictions, les opinions politiques, la race, le sexe ou tout autre motif. »

Article premier de la Constitution du Royaume des Pays-Bas

Indissociable de la notion de droits de l'homme, le principe d'universalité se situe logiquement au cœur de notre stratégie. Le dialogue interculturel, une des priorités actuelles, doit pouvoir s'appuyer sur un socle commun incluant les droits de l'homme, qui proclament l'égalité de tous en dignité et en droits. Le droit à la vie, l'interdiction de la torture, l'égalité entre hommes et femmes sont des valeurs essentielles dont le respect transcende les différences culturelles.

Le principe abstrait d'universalité peut trouver sa mise en pratique dans une politique des droits de l'homme articulée autour de l'égalité en droits et en dignité. Cette conviction d'égalité doit nous pousser à garantir l'égalité des chances entre hommes et femmes, à empêcher que les traditions culturelles et religieuses ne servent d'excuse à certaines violations et à assurer que chacun, de par le monde, puisse exprimer son opinion. Promouvoir l'égalité, c'est aussi défendre le droit de chacun à la protection de son intégrité physique et combattre la discrimination sexuelle, des thèmes qui seront développés dans ce chapitre.

L'action des Pays-Bas en faveur des droits de l'homme est guidée par le principe d'universalité, y compris dans des domaines qui ne sont pas explicitement abordés dans le présent document, notamment la lutte contre toute forme de discrimination. En effet, la politique néerlandaise doit porter un intérêt manifeste à la protection des personnes victimes de discrimination en raison de leurs origines nationales ou ethniques, par exemple les populations rom et sinti en Europe de l'Est ou les Dalits en Inde.

2.2 Peine de mort

La peine de mort constitue une violation évidente du droit à la vie, consigné entre autres à l'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Irréversible alors qu'elle est susceptible d'être appliquée à des innocents, la peine de mort n'a pas d'effet dissuasif prouvé et son effet réducteur sur la criminalité violente d'un pays n'est pas non plus démontré.

2.2.1 Pour l'abolition universelle

Devant les pressions sociales et politiques qui s'exercent aux niveaux national et international, les pays sont de plus en plus nombreux à abolir la peine de mort ou à ne plus l'appliquer. Pour leur part, les Pays-Bas l'ont abolie en 1983¹⁹. Au total, 143 États n'appliquent plus la peine capitale, certains (88) l'ayant abolie pour l'ensemble des crimes, d'autres (9) seulement pour les crimes de droit commun et d'autres (46) enfin ne l'ont pas supprimée au sens juridique mais ont cessé les exécutions²⁰.

Aucune des conventions de défense des droits de l'homme n'interdisant explicitement la peine de mort, des protocoles ont été ajoutés à trois d'entre elles depuis les années 1980 : le second protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), rédigé en 1989, ainsi que les protocoles 6 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, respectivement adoptés en 1983 et 2002. Ces protocoles ont été ratifiés par de nombreux pays.

L'Union européenne plaide activement pour l'abolition universelle de la peine de mort et appelle les États qui la pratiquent à restreindre son application et à res-

19 Abolition constitutionnelle, la peine de mort ayant été supprimée du droit pénal néerlandais dès 1870.

20 Chiffres de l'UE, juin 2007.

pecter les normes minimales fixées à l'article 6.2 du PIDCP. Ces normes prévoient par exemple que la peine de mort ne peut être prononcée que pour les crimes les plus graves et qu'elle ne peut être appliquée à des personnes souffrant de troubles mentaux, à des mineurs au moment des faits ni à des femmes enceintes ou allaitantes. La sentence doit être prononcée au terme d'un procès équitable au sens des articles 6.2 et 14 du PIDCP.

En 1998, l'UE a adopté des lignes directrices sur la peine de mort afin de mener une politique étrangère plus active sur ce thème. Qu'elles soient générales ou spécifiques, les démarches de l'UE en la matière contribuent à accélérer le processus d'abolition dans le monde. De par l'ampleur de leur réseau diplomatique et consulaire, les Pays-Bas jouent un rôle important dans la surveillance de la situation locale des droits de l'homme ainsi que dans l'application des orientations de l'UE. Une même attitude est adoptée à l'égard de tous les pays ; qu'ils soient ou non des alliés diplomatiques, l'UE et les Pays-Bas les exhortent publiquement à abolir totalement la peine de mort. L'UE agit en outre dans des cas particuliers où les normes minimales ne sont pas respectées, par exemple les exécutions de mineurs, de femmes enceintes, de malades mentaux, ou encore lorsqu'un pays menace de lever un moratoire de facto sur les exécutions. Dans les pays où les exécutions sont nombreuses, l'UE intervient dans les cas particuliers selon un critère d'efficacité et en faisant appel à un expert local. En outre, l'UE encourage expressément ces pays à abolir totalement la peine de mort.

Bâtir le consensus

Malgré des avancées incontestables, il reste difficile de réunir, au sein des Nations unies, une franche majorité d'États favorables à l'abolition de la peine de mort. Le consensus existant risque constamment d'être rompu, du fait notamment de l'opposition des pays inconditionnels de la peine capitale et de l'attitude ambiguë des pays abolitionnistes *de facto* mais non *de jure*, qui ne soutiennent pas forcément le principe de l'abolition universelle. L'action concrète n'est donc envisageable dans le cadre des Nations unies qu'en suivant une approche extrêmement prudente, en particulier lorsqu'il s'agit de soumettre une résolution à l'Assemblée générale. En 2006, l'UE a fait devant l'Assemblée générale une déclaration signée par 90 pays. Devant le succès de cette initiative, l'Union projette de soumettre cette année une résolution à l'Assemblée générale.

Les Pays-Bas souhaitent remplir un rôle de médiateur et contribuer activement à la mise en place d'une alliance entre les pays favorables à l'abolition universelle de la peine de mort. Outre l'action de lobbying au sein de l'ONU, cette mission passe par une approche à long terme et axée sur les facteurs internes du maintien de la peine de mort dans certaines régions. Les Pays-Bas organiseront – à l'intention des experts juridiques, entre autres – des séminaires afin d'appuyer les acteurs locaux et régionaux œuvrant à l'abolition de la peine de mort.

Les Pays-Bas appuient le travail local, régional et international des nombreuses ONG actives dans ce domaine. Ainsi, ils apporteront leur soutien à une conférence régionale sur l'abolition de la peine de mort en Asie du Sud-Est.

Engagement stratégique

- Les Pays-Bas continueront leur action en faveur de l'abolition universelle de la peine de mort, l'institution d'un moratoire à l'échelle mondiale pouvant y ouvrir la voie.
- Les Pays-Bas mèneront une action de lobbying dynamique auprès des Nations unies, afin de gagner le soutien du plus grand nombre possible de pays à une résolution visant à l'abolition de la peine de mort.
- Les Pays-Bas organiseront des séminaires régionaux, destinés notamment aux experts juridiques, afin de formuler des recommandations susceptibles d'augmenter la pression sur les gouvernements.
- Les Pays-Bas soutiendront les ONG et les instituts de recherche actifs dans ce domaine, en Asie du Sud-Est et en Afrique notamment.

2.3 Torture

La torture et les traitements cruels, inhumains ou dégradants sont absolument interdits par le droit humanitaire international fixé dans les conventions de Genève ainsi que par les différents traités internationaux sur les droits de l'homme, comme la déclaration universelle, le PIDCP, la convention contre la torture et la convention européenne des droits de l'homme. Pourtant, ce principe fondamental n'est pas toujours respecté, même dans les sociétés les plus démocratiques. La torture continue d'être délibérément autorisée dans certains pays, et

ressurgit de manière sporadique dans d'autres, en dépit des bonnes intentions des pouvoirs publics. La lutte contre le terrorisme a relancé le débat sur les circonstances exceptionnelles justifiant la torture, ainsi que sur la définition même de la torture. Les Pays-Bas estiment que ce débat est, par définition, vain, puisque toute dérogation à l'interdiction de la torture est contraire au droit international. Le droit de ne pas être soumis à la torture est une norme absolue en matière de droits de l'homme, qui ne peut en aucun cas être remise en question.

2.3.1 L'interdiction absolue de la torture

Comme pour la peine de mort, l'UE a adopté des lignes directrices pour la prévention et l'éradication de la torture. L'action européenne dans ce domaine a été relancée par la mise en œuvre du « plan global d'action » élaboré en 2004 durant la présidence néerlandaise. L'UE a engagé un dialogue avec les autorités de différents pays aux quatre coins du monde, afin de les inciter à adopter une législation nationale interdisant la torture, à veiller au respect de cette interdiction dans les établissements pénitentiaires et à respecter les normes internationales. Les représentations diplomatiques et consulaires néerlandaises à l'étranger s'attacheront activement à faire appliquer les orientations européennes en la matière.

La lutte contre l'impunité tient également une place importante dans l'éradication de la torture, non seulement pour rendre justice aux victimes, mais aussi dans un but dissuasif. Les victimes de tortures ont droit à réparation, par exemple sous la forme d'une indemnisation financière ou de soins médicaux adaptés. Les Pays-Bas soutiendront activement le travail des organisations de défense des droits de l'homme qui luttent contre l'impunité, mènent une action préventive et œuvrent pour les droits et la réhabilitation des victimes.

Surveillance

Dans leur dialogue avec des pays tiers, les Pays-Bas accordent une grande importance à la question de l'interdiction de la torture. Il est essentiel que le rapporteur spécial de l'ONU sur la torture et les mécanismes régionaux tels que le Comité européen de prévention de la torture (CPT) du Conseil de l'Europe puissent se rendre sans entrave dans les établissements pénitentiaires et autres lieux de détention, la surveillance et l'inspection étant des éléments essentiels dans l'éradication de la torture. Le travail du CPT consiste essentiellement à visiter des lieux de détention et des établissements psychiatriques afin d'évaluer la manière dont les personnes privées de libertés sont traitées. Après chaque visite, le CPT rédige un rapport présentant ses constatations et ses recommandations,

puis le soumet à l'État membre concerné afin d'entamer un dialogue avec celui-ci. Le CPT est venu aux Pays-Bas en 2007. Le travail du rapporteur de l'ONU est semblable à celui du CPT, à cette différence que le rapport est adressé au Conseil des droits de l'homme de l'ONU. Dans le cadre de leurs relations bilatérales, les Pays-Bas insistent sur l'importance de garantir un accès sans restriction aux observateurs internationaux.

Les Pays-Bas ont signé le protocole facultatif à la Convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; ils se préparent à le ratifier prochainement. Le protocole institue un système préventif, doté, contrairement au CPT, d'une vocation en principe universelle, et basé sur des visites régulières effectuées dans les centres de détention par des mécanismes d'inspection indépendants, nationaux ou internationaux. Les Pays-Bas interviendront auprès d'autres pays pour les inciter à ratifier eux aussi le protocole.

Engagement stratégique

- Les Pays-Bas, dans le cadre de l'UE et à titre national, encourageront activement d'autres pays à lutter contre la torture, en ratifiant les traités et les protocoles pertinents.
- Par l'intermédiaire du Fonds des Nations unies en faveur des victimes de torture ou par des contributions directes, les Pays-Bas soutiendront l'action locale, régionale et internationale des ONG qui luttent contre la torture et qui proposent une aide aux victimes.
- En accord avec leur attachement au respect des normes en matière des droits de l'homme, les Pays-Bas engageront les autres pays à garantir un accès sans restriction au rapporteur spécial des Nations unies et au Comité contre la torture du Conseil de l'Europe et à suivre leurs recommandations.

2.4 Droits de l'homme et religion

Garantir les droits de l'homme pour chacun, toujours et partout, signifie que ceux-ci transcendent les différences religieuses. Peu importe désormais que l'on soit musulman, chrétien, bouddhiste ou athée. L'exercice des droits de l'homme ne saurait être restreint au nom de la religion, celle-ci ne pouvant formuler ses « propres » droits de l'homme. Il s'ensuit également que tout individu est libre d'affirmer sa foi, d'en changer ou bien au contraire de refuser toute appartenance religieuse. Les gouvernements ont le devoir de garantir cette liberté, tant dans la législation que dans la pratique quotidienne. L'inégalité juridique, la discrimination et la persécution de personnes appartenant à une minorité religieuse constituent une violation grave des droits de chaque individu.

Partout dans le monde, on constate que la liberté de religion et de conviction est de moins en moins respectée. Dans un rapport adressé au Conseil des droits de l'homme des Nations unies, Asma Jahangir, Rapporteuse spéciale de l'ONU, exprime son inquiétude face aux violations dont fait l'objet cette liberté, en particulier dans le cas des minorités religieuses²¹. Dans un nombre croissant de pays, le port de symbole religieux est interdit ou au contraire obligatoire, les lieux saints ne sont plus respectés et il est de plus en plus difficile de pratiquer ouvertement sa religion. La création ou le maintien d'un lieu de prière ou de réunion est souvent problématique. L'intolérance constitue un problème croissant, comme l'indique une étude de l'OSCE qui fait état de l'augmentation, en 2006, des actes de violence antisémites²². D'une manière générale, on peut affirmer que la liberté de religion est de plus en plus menacée. C'est pour cette raison que les Pays-Bas s'emploieront à promouvoir cette liberté individuelle et la protection des minorités religieuses.

2.4.1 Le droit à la liberté de religion et de conviction

Dès la création de l'Organisation des Nations unies, les Pays-Bas se sont attachés à défendre la liberté de religion et de conviction. On peut considérer que la manière dont un gouvernement définit le droit à cette liberté est un bon révélateur de la situation générale des droits de l'homme dans le pays. En effet, le champ de la liberté de religion et de conviction est très large et recoupe celui d'autres libertés et droits fondamentaux tels que la liberté d'expression, la liberté de réunion ou d'association. Elle touche en outre à des éléments essentiels de

²¹ A/HCR/6/5 du 20.07.07.

²² 'Crimes de haine dans la région de l'OSCE : incidents et réponses', rapport annuel 2006 du BIDDH.

la vie d'un être humain, susceptibles d'influencer ses choix personnels. Le non-respect de cette liberté par un État, par exemple lorsque les membres d'une minorité religieuse sont victimes de discrimination ou de persécutions, est souvent symptomatique de la situation déplorable des droits de l'homme dans le pays.

À l'heure de la mondialisation et de la fusion des cultures, les courants religieux ou philosophiques gagnent en importance. Contre toute attente, la mondialisation n'est donc pas forcément synonyme de laïcisation. L'attachement aux traditions religieuses et culturelles apparaît au contraire comme un moyen de trouver sa place au sein du « village global », une manière de ne pas perdre pied devant le flot immense d'informations qui nous submerge. Ajoutons que l'augmentation des migrations estompe les contours géographiques des différents courants religieux et philosophiques. Les courants minoritaires se multiplient, au point qu'il est désormais rare qu'un pays ne connaisse qu'une seule religion. C'est un phénomène qui peut être ressenti comme une menace, en particulier dans les pays habitués à la prééminence d'une religion et où les courants nouveaux peuvent être volontairement ignorés, faussement tolérés, réprimés ou victime de discriminations.

Protection des minorités et respect des droits individuels

La politique des Pays-Bas se base sur le droit fondamental de chaque individu à pratiquer une religion en toute liberté, à changer de confession ou à n'en adopter aucune, auquel nul État ni autorité religieuse ne peut porter atteinte. Chacun a le droit de choisir librement sa foi ou de s'en détourner, conformément à l'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et à l'article 18 du PIDCP, ce dernier stipulant en outre que la liberté de changer de confession ou de croyance implique également le droit de se déclarer athée²³. L'État doit garantir cette liberté et veiller à ce que chacun en bénéficie en toutes circonstances. Il est par conséquent totalement inacceptable que le reniement d'une religion soit dans certains pays un crime passible de la peine de mort.

Lorsqu'un groupe religieux est menacé ou victime de discrimination, c'est à l'État du pays concerné d'assurer sa protection et de prendre des mesures législatives et répressives permettant de mettre un terme à cette situation intolérable. La promotion et la protection de la liberté de religion et de conviction, ainsi que la garantie que chacun puisse l'exercer véritablement et non seulement en théorie, jettent les

23 Commentaire général 22 du Comité des droits de l'homme, paragraphe 5.

bases d'une société capable de concilier diversité religieuse et liberté individuelle. La tolérance religieuse ne peut s'installer que dans un climat d'ouverture, ce qui signifie que chacun doit pouvoir s'informer librement pour découvrir différentes religions et convictions. L'existence de ces différents courants doit être enseignée aux enfants dans le cadre de leur scolarité, ainsi que le fait que tous les êtres humains sont égaux, quelques soient leurs convictions religieuses.

Dans de nombreux pays, cette ouverture est loin d'être acquise. Les minorités religieuses sont la cible de discriminations, de menaces ou de persécutions. Certaines administrations refusent par exemple d'indiquer sur des documents officiels que le titulaire ne pratique aucune religion. La liberté de professer une religion est de plus en plus fréquemment subordonnée à son enregistrement et sa reconnaissance officielle par les autorités, ce qui implique que les groupes religieux non enregistrés n'ont pas le droit de disposer d'un lieu de prière. Une telle politique est bien évidemment en contradiction avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, qui proscrivent toute forme de discrimination religieuse ou philosophique. Dès lors que les tenants d'une religion ou d'un courant philosophique se rendent coupables d'activités illégales, la justice doit agir selon les dispositions restrictives prévues par le droit international, qui ne permet cependant pas l'interdiction d'un courant religieux en tant que tel. Le droit individuel d'adhérer à une religion ou à une conviction est en effet un droit absolu.

2.4.2 Défendre la liberté religieuse et en faire un thème du dialogue international

Dans les enceintes internationales, la contribution néerlandaise vise essentiellement à promouvoir l'ouverture à l'échelle mondiale afin d'encourager le plein respect de la liberté de religion et de conviction, y compris la liberté de changer de religion ou de conviction, et de favoriser le dialogue interculturel, interreligieux et intrareligieux.

Défense des libertés

En proposant une résolution sur l'intolérance religieuse²⁴, les Pays-Bas ont porté la liberté de religion et de conviction figure à l'ordre du jour de la sixième séance du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, en 2007. Cette initiative a été prise conjointement avec les partenaires européens afin de donner plus de force au message. Malgré un début prometteur et le soutien de plus de cinquan-

²⁴ La sixième séance du Conseil de droits de l'homme s'est ouverte le 10 septembre 2007 et a été ajournée au bout de trois semaines. Elle sera rouverte en décembre 2007.

te pays, la résolution n'a pu être adoptée en raison d'amendements proposés par l'Organisation de la conférence islamique et jugés inacceptables par l'UE. La décision a été ajournée à la septième séance du conseil en décembre 2007. On ignore encore si ces amendements recueilleront la majorité, mais les Pays-Bas s'emploieront entre-temps à mener un lobbying actif auprès des membres afin qu'ils continuent de soutenir le texte original. À titre individuel, les Pays-Bas ont également organisé une réunion spéciale, en marge de la sixième séance, sur la question de la liberté religieuse. Le rapporteur spécial de l'ONU y a pris part. Ils continueront de participer activement à l'élaboration et à la présentation des résolutions dans le cadre de la troisième commission de l'Assemblée générale des Nations unies comme au sein du Conseil des droits de l'homme, soit en présentant eux-mêmes les résolutions au nom de l'UE, soit en assistant le pays chargé de le faire. En outre, les Pays-Bas sont depuis toujours chargés des questions de liberté de religion et de conviction durant les réunions sur la dimension humaine de l'OSCE.

Les Pays-Bas continueront à défendre la liberté de religion et de conviction également en dehors des enceintes multilatérales. En premier lieu, ce thème sera abordé dans le cadre des contacts bilatéraux, en particulier avec les pays où la situation des minorités religieuses est préoccupante et où l'ambassadeur des droits de l'homme se rendra afin de rencontrer les représentants de ces minorités. La défense de la liberté de religion et de conviction fera en outre partie des objectifs financés par le nouveau fonds pour les droits de l'homme. Enfin, grâce à la plateforme de concertation sur la liberté de religion, le ministère des Affaires étrangères entretient des contacts directs avec de nombreuses ONG actives dans ce domaine. Ces dernières fournissent régulièrement des informations concernant les pays où la situation est la plus alarmante, ce qui permet aux ambassades d'orienter leur action et de se tourner soit vers la diplomatie silencieuse, soit vers des démarches avec les partenaires européens.

Dialogue

Depuis début 2007, les Pays-Bas font partie du groupe des amis de l'Alliance des civilisations. Initiative lancée en 2005 par le premier ministre espagnol, José Luis Rodriguez Zapatero, et par son homologue turc, Recep Tayyip Erdogan, l'alliance a bénéficié du soutien de Kofi Annan, alors Secrétaire général de l'ONU. Son ambition est de résorber les tensions entre les différents groupes ethniques, culturels ou religieux en organisant des rencontres politiques à haut niveau mais aussi en favorisant les contacts entre des personnes de milieux différents aux niveaux international, régional, national et local. Le haut représentant de

L'alliance, l'ancien président portugais, Jorge Sampaio, a présenté cette année un plan de mise en œuvre. L'action de l'alliance comporte un volet dédié à l'éducation aux médias, afin d'aider le public à mieux percevoir la subjectivité des informations relayées et d'éviter les réactions violentes comme celles qu'ont suscitées les caricatures sur Mahomet. L'alliance se propose également de tisser un réseau de personnalités influentes, issues de la société civile, qui pourraient jouer un rôle modérateur dans les situations conflictuelles.

La mission de l'Alliance des civilisations rejoint donc l'objectif que se sont fixé les Pays-Bas, à savoir : renforcer la tolérance entre les différentes cultures, ethnies ou religions. C'est le dialogue, surtout s'il est mené entre les acteurs de terrain, qui permettra une meilleure compréhension mutuelle et évitera l'aggravation des tensions. Les activités réalisées dans ce domaine doivent mettre en pratique le principe d'universalité des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dans cette perspective, les Pays-Bas seraient particulièrement favorables à l'instauration d'un centre d'échange permettant de partager à tous les niveaux les expériences positives et négatives acquises dans les initiatives de dialogue.

Les Pays-Bas seront par ailleurs coorganisateur, avec la Thaïlande, du Dialogue Asie-Europe (ASEM)²⁵ de 2008, qui se tiendra à Amsterdam. La question du rôle du dialogue interreligieux dans la lutte contre la pauvreté et celle de l'enseignement religieux y seront abordées au sein de groupes de travail, dont l'un examinera les possibilités de mise en ligne de l'information concernant le dialogue interreligieux ainsi que le rôle de ce dialogue dans les choix stratégiques des gouvernements. La municipalité d'Amsterdam se chargera de la partie pratique du programme en présentant aux participants plusieurs exemples concrets d'initiatives de dialogue lancées par la ville.

Enfin, à l'occasion du 60^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, la municipalité de La Haye et le ministère des Affaires étrangères organiseront le 10 décembre 2008 un sommet rassemblant des dirigeants religieux du monde entier, qui viendront parler de leur rôle dans la réalisation des droits de l'homme.

Les différentes activités programmées visent à souligner, par le dialogue, le caractère universel des droits de l'homme.

25 Le dialogue Asie-Europe (ASEM) est un forum de concertation réunissant les 27 États membres de l'UE, 16 pays asiatiques et le secrétariat de l'ASEAN.

2.4.3 La liberté de religion, corrélat de toutes les autres

L'interaction existant entre la liberté religieuse et les autres droits et libertés, qui a déjà été soulignée dans ce chapitre, peut parfois générer des tensions dont l'apaisement est l'un des objectifs de la présente stratégie.

Certains pays musulmans insistent, essentiellement dans le cadre de l'ONU, sur la défense de la religion en tant que telle. En matière de droits de l'homme, cette attitude n'est ni pertinente ni souhaitable puisqu'elle ne se réfère pas à l'individu. Une religion est une entité qui ne peut être défendue au titre des droits s'appliquant à l'être humain dans son individualité. La différence entre ces deux conceptions est apparue très clairement au moment des troubles consécutifs à la parution au Danemark de caricatures de Mahomet. Les Pays-Bas s'étaient alors prononcés à la fois pour l'apaisement des tensions et pour la défense de la liberté d'expression. Il faut toutefois souligner qu'aussi bien cette dernière que le droit de professer publiquement sa foi connaissent des limites, fixées par la responsabilité qui va de pair avec l'exercice de toute liberté. En effet, dès que nous exerçons notre liberté de parole, il nous appartient de le faire sans blesser l'autre et sans négliger le respect que nous lui devons. Chacun est en outre responsable devant la loi, et c'est la justice qui doit trancher, sur la base de faits concrets, si l'atteinte au droit de l'un est d'une gravité telle qu'elle exige de restreindre le droit de l'autre.

Le conflit entre la liberté de religion et les autres droits de l'homme se manifeste dans d'autres domaines, dont les plus préoccupants sont la condition des femmes et celle des homosexuels. L'exclusion et la discrimination sont souvent la conséquence d'un mélange de traditions culturelles et de préceptes religieux, surtout lorsque ces derniers sont entérinés par la loi. Les Pays-Bas s'efforceront de lutter contre cette exclusion en s'appuyant sur le principe de non-discrimination.

L'action néerlandaise visera essentiellement à encourager le dialogue et, à terme, l'amélioration de la législation sur ce point. Il faudra utiliser de manière constructive les différents cadres à notre disposition : l'Alliance des civilisations, l'organisation de manifestations en marge du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, ou encore la troisième commission de l'Assemblée générale des Nations unies. Partisans de la diversité culturelle et religieuse, les Pays-Bas feront des principes de non-discrimination et d'universalité des droits de l'homme le fil directeur de leur action.

Engagement stratégique

- La question de la liberté de religion et de conviction sera systématiquement abordée dans les relations avec des pays tiers. L'ambassadeur néerlandais des droits de l'homme se rendra dans ces pays afin d'attirer l'attention sur le droit individuel à la liberté de religion et de conviction et sur le devoir qu'ont les États de protéger les minorités religieuses.
- La défense de la liberté de religion et de conviction devient un des objectifs financés par le nouveau fonds pour les droits de l'homme.
- Les Pays-Bas veilleront à ce que la question de la liberté de religion et de conviction soit maintenue à l'agenda de l'ONU, assumant dans ce domaine le rôle de chef de file de l'Union européenne.
- Les Pays-Bas consulteront le rapporteur spécial de l'ONU afin de déterminer dans quels pays et de quelle façon ils peuvent mener une action concrète permettant d'améliorer la situation des minorités religieuses.
- En tant que membre du groupe des amis de l'Alliance des civilisations, les Pays-Bas s'engageront activement en faveur de l'ouverture d'un dialogue.
- Les Pays-Bas organiseront en 2008 le Dialogue Asie-Europe (ASEM), à Amsterdam, ainsi qu'un sommet entre les dirigeants religieux du monde entier à La Haye.

2.5 Les droits des femmes sont des droits humains

Les femmes constituent environ la moitié de l'humanité. On l'a souvent constaté, les femmes sont à bien des égards la clé du changement des sociétés où elles vivent. Il est donc d'autant plus grave qu'elles se voient, dans une grande partie du monde, interdire de participer pleinement à la vie sociale. Les droits des femmes et des filles sont bafoués à une échelle colossale, qu'il s'agisse de leur participation à la vie publique ou de leur condition au sein de leur propre foyer. Souvent, la tradition s'accorde mal avec la notion internationalement reconnue d'égalité en dignité et en droits. Que les mêmes chances ne soient pas données aux hommes et aux femmes est injuste, bien sûr, mais cela pose un problème

plus vaste. En effet, la condition des femmes est aussi d'une importance cruciale pour le développement politique et socioéconomique d'un pays.

Au cours des dernières décennies, d'importants résultats ont été atteints en matière de définition des normes et des lignes directrices internationales. Cela s'est traduit par les conférences internationales de Pékin et du Caire, et par la convention CEDAW. Bien que cette dernière a été ratifiée par 185 pays, force est de constater, face à la réalité quotidiennement vécue par les femmes, que ce résultat est encore insuffisant. Sur de nombreux terrains en effet, la situation des femmes accuse encore un retard énorme. Les exemples ne manquent pas. Ainsi, en Afrique subsaharienne, une jeune femme court trois fois plus de risques qu'un homme de contracter le virus du sida. Les deux tiers des analphabètes sont des femmes. En Europe, le salaire d'une femme est inférieur de 15 % en moyenne à celui d'un homme à travail égal. Enfin, à travers le monde, les femmes ne représentent que 14 % de tous les parlementaires.

C'est donc logiquement que les Pays-Bas placent l'amélioration de la condition des femmes au rangs des priorités de plusieurs volets de leur politique étrangère. D'une manière générale, les Pays-Bas s'efforcent d'encourager l'abrogation des dispositions discriminatoires dans les législations nationales et internationale. Ils veillent aussi à ce que ces changements soient sensibles dans la pratique. La santé et les droits génésiques et sexuels, qui concernent d'ailleurs autant les hommes que les femmes, figureront en tête de nos préoccupations, en particulier lorsque leur violation entraîne une mortalité maternelle élevée et des violences sexuelles. Une attention accrue sera accordée au problème de la féminisation de l'épidémie de sida et à ses origines. Cela s'insère bien dans la politique néerlandaise de lutte contre le sida, qui part du principe que la réalisation des droits de l'homme doit faire partie intégrante de l'approche adoptée²⁶. L'amélioration de la condition des femmes et des filles revêt également une importance certaine à l'égard de l'éducation et de la politique de sécurité, de même que pour rattraper le retard pris dans la réalisation des Objectifs du millénaire (OMD). En effet, si seulement deux des OMD concernent spécifiquement les femmes, l'inégalité hommes-femmes a un effet fortement retardateur sur la plupart des autres objectifs.

²⁶ Une circulaire interne a été récemment adressée aux ambassades néerlandaises afin de fixer une ligne d'approche fondée sur les droits de l'homme face à la problématique du sida. La question de la santé et des droits génésiques et sexuels y est abordée.

Les droits des femmes sont des droits humains. La politique néerlandaise des droits de l'homme s'emploiera donc à en souligner l'importance, tant dans les relations bilatérales que dans le cadre européen. Les Nations unies elles-mêmes reconnaissent de plus en plus fréquemment que les droits des femmes sont surtout une question de droits de l'homme, et par conséquent un problème politique, bien avant d'être un problème lié au développement. À ce titre, les droits des femmes doivent devenir un élément constitutif des relations extérieures néerlandaises, qu'elles s'inscrivent ou non dans le cadre de la coopération au développement. Il devrait en aller de même pour les relations de l'UE avec des pays tiers ; les Pays-Bas s'efforceront à cet égard de faire adopter des orientations relatives aux droits des femmes. Il est capital d'améliorer la cohérence de la politique européenne des droits de l'homme, qui doit également devenir plus concrète et plus active. Cela est particulièrement important en ce qui concerne l'attitude des États membres en matière de santé et de droits génésiques et sexuels. Il est nécessaire que l'UE réaffirme la position commune adoptée par le passé, et qu'elle la fasse entendre d'une seule voix. Les Pays-Bas y contribueront en organisant un certain nombre d'activités avec les pays du groupe de Visegrad (Hongrie, Pologne, République tchèque et Slovaquie). Ils défendront aussi, dans les enceintes internationales comme dans leurs relations bilatérales, les droits des femmes, en général, et la santé et les droits génésiques et sexuels en particulier.

2.5.1 Violence contre les femmes

L'élimination de la violence envers les femmes est une des priorités des Pays-Bas. La violence met en évidence les conséquences de l'inégalité au quotidien et montre à quel point il est urgent que les femmes disposent des moyens de faire valoir leurs droits. Les femmes sont exposées à la violence dans le monde entier, tant dans les pays riches que dans les pays pauvres, dans les pays développés ou en voie de développement. Les Nations unies estiment qu'une femme sur trois a subi un jour des violences sexuelles dans le cadre privé ou familial. Plus de 5 000 femmes sont chaque année victimes de crimes d'honneur entraînant la mort, dont l'auteur n'encourt dans certains pays aucune peine. Aujourd'hui dans le monde, on estime à 130 millions le nombre de femmes ayant subi des mutilations génitales. La violence envers les femmes constitue un sujet sensible qui peut raviver des susceptibilités de nature culturelle, religieuse ou traditionnelle. Il est par conséquent essentiel de prendre conscience qu'aucune société, y compris la nôtre, n'est épargnée par ce problème. Les Pays-Bas intensifieront leur action dans ce domaine, c'est-à-dire l'élimination de la violence envers les femmes sans lien direct avec un conflit. Le rapport entre la condition des femmes, la paix et la sécurité est, lui, abordé au chapitre 3.

Un rôle de pionnier sur la scène internationale

Les Nations unies accordent une attention croissante au thème de la violence envers les femmes, en grand partie grâce au rôle joué par les Pays-Bas dans ce domaine. Ces derniers sont en effet à l'origine de plusieurs résolutions adoptées par l'Assemblée générale des Nations unies, relatives aux pratiques traditionnelles présentant un risque pour la santé des femmes et des petites filles, comme les mutilations génitales. Les initiatives néerlandaises les plus récentes concernaient la lutte contre les crimes d'honneur et l'élimination de la violence domestique contre les femmes.

En 2003, les Pays-Bas ont demandé au Secrétaire général de l'ONU, par la voie d'une résolution ayant recueilli un large soutien, d'entreprendre une étude sur les différentes formes de violence exercées envers les femmes. C'est sur cette étude, parue en 2006, que s'appuie une résolution franco-néerlandaise proposant des actions concrètes visant à éliminer cette violence²⁷ et appelant les gouvernements à s'engager en adoptant une politique intégrée sur ce problème. L'ONU y est également encouragée à élargir et surtout à mieux coordonner son action dans ce domaine, ce qui se traduira par l'élaboration d'une base de données regroupant des informations par pays sur la violence envers les femmes. Un groupe de travail interagences a été chargé de réorganiser les différentes activités menées par l'ONU sur ce terrain en les rassemblant de façon mieux coordonnée dans une approche par pays. La France et les Pays-Bas dirigent ensemble un « groupe d'amis » dont l'action doit stimuler la mise en œuvre de la résolution.

Les Pays-Bas veilleront en outre à une mise en application rapide des engagements pris au titre de la résolution en apportant un soutien financier supplémentaire, mais aussi en faisant pression sur les gouvernements ainsi que sur le système des Nations unies, qui bénéficie d'une contribution néerlandaise relativement importante. La violence envers les femmes doit constamment figurer à l'ordre du jour de l'ONU, qu'il s'agisse de l'Assemblée générale ou des autres enceintes pertinentes, comme le Conseil des droits de l'homme à Genève. De fait, il est capital de souligner que ce problème ne concerne pas uniquement le développement économique et social, mais que c'est également une question de respect des droits de l'homme. C'est dans cette logique que les Pays-Bas sont intervenus pour porter cette question à l'ordre du jour de la sixième séance du Conseil des droits de l'homme.

²⁷ A/RES/61/143.

Action bilatérale

Partout dans le monde, les Pays-Bas soutiennent un grand nombre de projets et de programmes menés par des ONG, des organisations internationales et des pouvoirs publics en faveur du respect des droits des femmes. Ces efforts sont souvent consacrés à la lutte contre la violence envers les femmes et au soutien des victimes, citons par exemple des projets visant à faire disparaître la pratique des mutilations génitales féminines, les mariages précoces ou forcés, les crimes d'honneurs, la traite des femmes et la prostitution forcée. Cependant, les projets favorisant l'accès des femmes à l'enseignement et leur participation aux instances politiques ou administratives contribuent également de manière indirecte à éradiquer les problèmes de violence.

Les Pays-Bas s'investiront davantage pour lutter contre la violence envers les femmes sous toutes ses formes. Par l'intermédiaire de leurs ambassades, ils participeront dans plusieurs pays partenaires à la réalisation d'études, à l'amélioration de la législation relative au respect des droits ainsi qu'à sa mise en application. Ils œuvreront tout particulièrement en faveur de l'abrogation des dispositions discriminatoires du droit traditionnel ou coutumier et pour la mise en place d'activités de sensibilisation s'adressant aux femmes comme aux hommes.

L'importance d'une législation adéquate et de son application sera soulignée dans le cadre des entretiens bilatéraux. L'impunité des auteurs, conséquence d'une législation inadaptée, du non-respect des lois ou de la crainte de témoigner, constitue un frein au changement des mentalités. Le poids des tabous et de l'obstruction politique empêchant souvent de percevoir l'ampleur et la nature réelles des problèmes, les ambassades seront chargées d'établir des rapports sur ce thème, de les soumettre aux autorités et de soutenir des projets luttant concrètement contre l'impunité.

2.5.2 Traite des êtres humains

En matière de droits de l'homme, la lutte contre l'esclavage a été l'un des premiers enjeux à faire l'objet d'accords internationaux. Malheureusement, force est de reconnaître que l'esclavage existe toujours. La lutte contre le trafic moderne des êtres humains doit être menée dans le cadre d'une politique des droits de l'homme, l'esclavage constituant clairement une atteinte aux droits des personnes qui en sont victimes. Le préambule du protocole de l'ONU sur la lutte contre la traite des êtres humains précise d'ailleurs la nécessité d'une approche internationale globale prévoyant des mesures de protection des victimes et de leurs droits fondamentaux. Les femmes et les enfants sont le plus souvent victimes de ce trafic, mais l'approche adoptée ne s'adresse pas uniquement à eux.

Engagement stratégique

- Outre la question de la discrimination, la question des droits des femmes sera largement abordée dans le cadre des relations bilatérales, notamment par l'ambassadeur des droits de l'homme.
- L'élimination de la violence institutionnalisée envers les femmes, et plus spécialement la lutte contre l'impunité, fera l'objet d'une attention particulière dans la rédaction des rapports, dans le dialogue avec les acteurs concernés et dans le cadre de projets concrets.
- Les Pays-Bas œuvreront en faveur de l'adoption par l'UE d'orientations pour la politique extérieure concernant les droits des femmes.
- Les Pays-Bas s'efforceront de gagner de nouveaux soutiens européens à la cause de la santé et des droits génésiques et sexuels, notamment en organisant des activités en partenariat avec les pays du groupe de Visegrad.
- Les Pays-Bas s'engageront activement en faveur du respect des engagements pris dans la résolution sur la violence envers les femmes, au niveau national et international comme au sein des Nations unies.
- Les Pays-Bas veilleront à ce que le fonds spécial des Nations unies pour la lutte contre la violence envers les femmes contribue à l'adoption d'une approche par pays mieux coordonnée.
- Les Pays-Bas continueront à soutenir activement la lutte contre le trafic d'êtres humains au niveau national et international, en suivant une approche basée sur les principes de défense des droits de l'homme.

2.6 Plus attentifs à la cause des enfants

Plus l'individu est vulnérable, plus il est important qu'il connaisse ses droits et qu'il soit aidé à les exercer. Cela est particulièrement vrai pour les enfants. Ceux d'entre eux qui sont élevés dans l'ignorance de leurs droits ne sont généralement pas en mesure, plus tard, d'améliorer leur propre condition.

De nombreux pays adoptent une attitude ambivalente à l'égard des droits des enfants, comme le montrent les évolutions internationales dans ce domaine. La Convention internationale des droits de l'enfant (1989) est l'une des dernières conventions relatives aux droits de l'homme élaborées par l'ONU, mais elle est aussi la plus ratifiée. Dans les pays où la situation des droits de l'homme est préoccupante, le respect des droits de l'enfant peut souvent, malgré tout, être tant soit peu amélioré. Dans la plupart des cas, ce sont là encore les traditions culturelles vis-à-vis des enfants qui font obstacle et rendent inconcevables, dans de nombreux pays, l'interdiction des punitions corporelles et des mariages précoces ainsi que l'accès des filles à l'enseignement.

Les droits de l'enfant nécessitent de la part de la communauté internationale une vigilance constante, que les Pays-Bas s'emploieront à stimuler. En vue de renforcer l'action de l'UE dans ce domaine, les Pays-Bas agiront également en faveur de l'adoption et de la mise en œuvre rapide des Lignes directrices en faveur des droits de l'enfant. L'élimination de la violence envers les enfants, qui bénéficie déjà d'une aide néerlandaise dans d'autres enceintes, doit y occuper une place centrale. La Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, récemment signée, pourrait ici servir de référence.

2.6.1 Violence contre les enfants

En 2006, l'expert brésilien Paulo Sergio Pinheiro a réalisé pour le Secrétaire général de l'ONU une étude sur les causes, les formes et la prévention de la violence contre les enfants. Cofinancée par les Pays-Bas, cette étude est le résultat de recherches approfondies, de réunions régionales et de contacts intensifs avec des enfants et des ONG. Différentes formes de violence y sont abordées, telles que la traite des enfants, la pornographie infantile, la violence domestique, le travail des enfants et les punitions corporelles à l'école. L'étude constitue une amorce intéressante pour poursuivre au sein de l'ONU la réflexion sur ces sujets souvent tabous.

Les Pays-Bas veilleront à ce que la résolution annuelle que l'Assemblée générale consacre aux droits de l'enfant attire l'attention sur les recommandations de cette étude. Ils soutiendront également les pays tiers, le cas échéant avec les partenaires européens, dans l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies et de plans d'action visant à éliminer la violence envers les enfants. Il faudra aussi consolider le soutien international aux mesures de lutte contre la violence envers les enfants, en engageant les États à ratifier et à mettre en œuvre les instruments internationaux de défense des droits de l'homme. La condition des enfants constituera une priorité dans le cadre des activités néerlandaises visant à renforcer les systèmes nationaux de protection des droits de l'homme (cf. paragraphe 4.2). Les Pays-Bas s'engageront en outre en faveur de la création d'un poste de rapporteur spécial de l'ONU sur la violence contre les enfants, qui sera chargé de promouvoir l'élimination de ce fléau, de stimuler la coopération en la matière et de veiller à la mise en pratique des recommandations de M. Pinheiro.

Afin de rendre accessibles aux enfants eux-mêmes les informations qui les concernent, l'ONG *Save the Children* a élaboré une version pour enfants de l'étude de M. Pinheiro. Ce document est déjà disponible en plusieurs langues ; les Pays-Bas financeront sa traduction en néerlandais et dans la langue de ceux de leurs pays partenaires intéressés.

2.6.2 Un besoin de protection

Les deux études publiées en 2006 par les Nations unies sur la violence envers les femmes et les enfants mettent en évidence l'extrême vulnérabilité des petites filles. Chaque année, des millions d'entre elles sont avortées ou tuées à la naissance, uniquement parce que leur famille n'a pas les moyens d'assumer leur éducation ni de constituer une dot pour leur mariage. Souvent, les filles ne sont pas scolarisées et doivent travailler pour compléter les revenus du foyer. Ce sont elles, plus que les garçons, qui sont vendues ou mariées trop jeunes. Le peu d'argent disponible pour les soins médicaux est généralement réservé aux garçons plutôt qu'aux filles.

Si elles se penchent sur les aspects spécifiques de la violence contre les petites filles, les deux études de l'ONU ne parviennent toutefois pas à attirer suffisamment l'attention internationale sur ce problème. Les Pays-Bas envisagent par conséquent d'organiser une conférence, en étroite collaboration avec Paulo Sergio Pinheiro, le centre de recherche de l'UNICEF et d'autres acteurs, afin d'in-

citer la communauté internationale à agir contre la violence envers les petites filles, en particulier contre les pratiques traditionnelles dangereuses telles que les mutilations génitales, le mariage précoce et les crimes d'honneur.

2.6.3 Éliminer le travail des enfants

Actuellement, plus de 200 millions d'enfants travaillent dans le monde. Les trois quarts d'entre eux sont victimes des pires formes d'exploitation, comme la prostitution, l'esclavage ou le trafic d'enfants. Un enfant est censé jouer et apprendre, non pas travailler. Le travail des enfants les prive d'avenir et les expose parfois à des situations dangereuses pour leur vie ou leur santé. Enfin, le travail des enfants peut entraver le développement social et économique d'un pays puisqu'il le prive de main-d'œuvre qualifiée et de citoyens capables de faire valoir leurs droits.

La Convention internationale des droits de l'enfant stipule que chaque enfant doit être préservé de l'exploitation économique et qu'il ne peut être soumis à un travail néfaste pour son développement ou sa santé. Les conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) établissent en outre qu'il est interdit de faire travailler un enfant soumis à l'obligation scolaire ou de faire accomplir à un enfant un travail dangereux pour sa santé²⁸. De nombreux pays ont ratifié ces textes, mais tous, loin s'en faut, ne les respectent pas. Il n'existe souvent aucun âge minimum légal de travail, et lorsqu'il y en a un, son application n'est pas vérifiée. Les conditions de travail des enfants ne sont généralement pas contrôlées, et lorsqu'elles le sont, les infractions ne sont pas sanctionnées.

Les Pays-Bas souhaitent mener la lutte contre le travail des enfants, en donnant la priorité aux pires formes d'exploitation, ce qui nécessitera une approche intégrée faisant intervenir différents ministères. Il est de notre devoir d'utiliser au mieux tous les moyens permettant d'éradiquer le travail des enfants. Les orientations européennes relatives aux droits de l'enfant comporteront un volet sur la lutte contre le travail infantile. Le sujet sera abordé durant les visites bilatérales et durant les déplacements de l'ambassadeur des droits de l'homme dans les pays où le travail des enfants est pratiqué, mais aussi durant les missions commerciales. En outre, les Pays-Bas collaboreront étroitement avec le rapporteur spécial de l'ONU sur la violence envers les enfants. En matière de coopération au développement, l'action néerlandaise contribuera à lutter contre le travail infan-

²⁸ En particulier les conventions 138 et 182 de l'OIT relatives à l'âge minimum légal de travail et aux pires formes de travail infantile.

tile en se concentrant sur l'accès à l'enseignement et sur l'amélioration du niveau de vie.

À terme, les produits fabriqués par des enfants doivent disparaître du marché. En premier lieu, il faut améliorer la transparence des processus de production dans les pays où le travail des enfants existe, par exemple en appliquant la nouvelle norme ISO 26 000 pour la responsabilité sociétale des entreprises. Les Pays-Bas inciteront l'UE à prendre des mesures efficaces, notamment l'interdiction des produits dont la fabrication repose sur les pires formes d'exploitation des enfants. L'intervention de la Commission européenne est ici nécessaire, étant donné que le commerce international relève du niveau européen. Il serait par ailleurs souhaitable que la réglementation de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) soit mise en conformité avec la convention n° 182 de l'OIT. Rédigée avec l'aide des Pays-Bas, cette dernière donne une définition des pires formes de travail des enfants qui recouvre non seulement l'exploitation forcée, mais aussi les activités dangereuses pour la santé ou pour le développement de l'enfant. Au niveau international, les Pays-Bas plaideront en faveur de normes sociales favorisant l'éradication du travail des enfants, comme par exemple l'instauration d'un revenu minimum permettant aux parents ou tuteurs d'envoyer leurs enfants à l'école.

Tant que l'exploitation des enfants n'aura pas disparu, les consommateurs doivent pouvoir choisir des produits fabriqués sans recours au travail infantile. Les Pays-Bas souhaitent par conséquent améliorer l'information du public sur ce point, ce qui rejoint la politique adoptée par le gouvernement concernant la responsabilité sociétale des entreprises. Ce thème fera, en janvier prochain, l'objet d'une note gouvernementale destinée à améliorer l'information du public, notamment sur les nombreux labels existants. Concrètement, le site Internet www.consuwijzer.nl fournira bientôt une liste de ces labels et indiquera lesquels d'entre eux portent sur le travail des enfants.

Engagement stratégique

- Les Pays-Bas s'engageront activement dans la lutte contre le travail des enfants, en priorité contre les pires formes d'exploitation. Pour ce faire, l'ensemble des moyens disponibles seront exploités, pensons au dialogue politique, à l'instauration de mesures dissuasives aux niveaux national et international ainsi qu'à la mise en place des conditions permettant l'éradication du travail des enfants.
- Les Pays-Bas consolideront le soutien international en faveur de la lutte contre la violence envers les enfants, en engageant les États à ratifier et à mettre en œuvre les instruments internationaux de défense des droits de l'homme.
- Les Pays-Bas s'emploieront à faire adopter rapidement par l'UE des orientations sur les droits de l'enfant destinées à orienter la politique extérieure de l'Union, la priorité étant l'élimination de la violence contre les enfants.
- Les Pays-Bas participeront activement au groupe de travail européen sur les droits de l'enfant afin de favoriser la mise en œuvre de ces orientations.
- Ils soutiendront également les pays tiers, le cas échéant avec les partenaires européens, dans l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies et de plans d'action visant à éliminer la violence contre les enfants.
- Les Pays-Bas s'engageront en outre en faveur de la création d'un poste de rapporteur spécial de l'ONU sur la violence contre les enfants.
- Les Pays-Bas financeront la traduction de la version pour enfants de l'étude de Paulo Sergio Pinheiro et soutiendront activement sa diffusion auprès des enfants dans le plus grand nombre possible de pays.
- Les Pays-Bas organiseront en collaboration avec M. Pinheiro une conférence internationale sur la violence envers les petites filles.

2.7 Non-discrimination des homosexuels

Dans plus de quatre-vingts pays, les relations sexuelles entre personnes du même sexe constituent un délit. Bien que les poursuites judiciaires restent rares, cela signifie que la situation des homosexuels²⁹ est particulièrement précaire dans ces pays. En outre, même lorsqu'elle n'est pas réprimée par la loi, l'homosexualité est généralement mal acceptée, et les homosexuels sont souvent victimes de discriminations qui peuvent prendre un caractère haineux voire homophobe.

La communauté internationale suit une politique encourageant la dépénalisation des relations homosexuelles librement consenties, la lutte contre la discrimination pratiquée par les États à l'égard des homosexuels et l'acceptation sociale de l'homosexualité. À cet effet, différents instruments sont utilisés selon le contexte, comme les moyens diplomatiques ou le soutien des organisations de la société civile.

Les Principes de Jogjakarta³⁰ guident la politique néerlandaise en la matière. Ces principes dressent un inventaire des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le domaine de l'orientation sexuelle. L'idée centrale est que l'universalité des droits de l'homme ne peut être remise en question par l'orientation sexuelle d'un individu.

La voix des Pays-Bas s'élèvera pour protester contre les violations des droits des homosexuels, par exemple la liberté d'association ou la liberté de manifester. Le gouvernement néerlandais rappellera aux autorités responsables leurs engagements internationaux en matière de non-discrimination, dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, à l'occasion des contacts bilatéraux ou par l'intermédiaire de l'ambassadeur des droits de l'homme.

Les Pays-Bas s'efforcent de maintenir la question de la discrimination des homosexuels à l'ordre du jour des organisations internationales. A cette fin, ils financent un poste d'expert au sein du Bureau du commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe afin de rappeler l'importance des droits des homosexuels, dont tous les États membres ne garantissent pas le respect. De même, dans le cadre de l'OSCE, les Pays-Bas attirent l'attention des membres sur les problèmes d'homophobie. Il est par ailleurs très important que les orga-

²⁹ Par homosexuels, on entend ici les hommes et les femmes homosexuels, les bisexuels et les transsexuels.

³⁰ Voir le site Internet www.yogyakartaprinciples.org

nisations de défense des droits des homosexuels soient représentées à l'ONU et qu'elles y remplissent un rôle consultatif, ce qui leur est presque systématiquement refusé par le Conseil économique et social (ECOSOC). C'est pourquoi les Pays-Bas, membre de l'ECOSOC depuis janvier 2007, soutiennent, avec leurs partenaires européens, la candidature de ces organisations et incitent les autres membres de l'ECOSOC à en faire autant.

Outre le soutien diplomatique, les Pays-Bas apportent également une aide financière aux organisations luttant contre la discrimination des homosexuels à l'étranger.

La note sur la politique d'émancipation des homosexuels pour 2008-2011 (*Nota lesbisch- en homo-emancipatiebeleid 2008-2011*), adressée à la Chambre des représentants en novembre 2007, détaille l'action néerlandaise au niveau international en faveur de l'acceptation de l'homosexualité et contre la discrimination des homosexuels.

Engagement stratégique

- Dans le cadre de leurs relations bilatérales, les Pays-Bas évoqueront la situation des homosexuels et plaideront le cas échéant pour une dépénalisation de l'homosexualité.
- Les Pays-Bas contribueront à développer les capacités des ONG locales et internationales œuvrant contre la discrimination des homosexuels.
- Les Pays-Bas mèneront un lobbying dynamique en faveur des ONG de défense des droits des homosexuels souhaitant acquérir un statut consultatif auprès de l'ECOSOC.
- Les Pays-Bas financeront au sein du Bureau du commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe un poste d'expert sur le thème de la discrimination des homosexuels.

3 Droits de l'homme, paix et sécurité

3.1 Introduction

« Nous avons découvert que la paix à n'importe quel prix, ce n'est plus la paix. Nous avons découvert que la vie à n'importe quel prix, ce n'est plus la vie ; que la vie n'est rien sans les privilèges, la fierté, les droits et les joies qui en font la valeur, tant pour la vivre que pour la donner. Nous avons découvert aussi qu'il existe quelque chose de bien plus horrible, de bien plus atroce que la guerre ou la mort : c'est de vivre dans la peur. »

Ève Curie, discours du 9 avril 1940

Les droits de l'homme et la sécurité constituent les deux faces d'une même médaille. La paix suppose que la sécurité des individus et de l'État soient garantis, et les droits de l'homme respectés. Au niveau d'une société, la paix implique l'absence de conflits armés et de menace pesant sur l'existence de l'État, mais également le respect des droits de l'homme. Pour éprouver un véritable sentiment de paix, un homme doit vivre libre, suivant la religion ou les convictions qui lui sont propres, ne pas avoir à se cacher de sa préférence sexuelle et avoir accès aux opportunités économiques. C'est cette « dimension humaine » de la paix que recouvre la notion de « sécurité humaine », développée par les organisations internationales.

Sécurité et droits de l'homme sont indissociables. Les menaces pesant sur la première affectent les seconds, et vice-versa. Les conflits armés sont presque toujours accompagnés de graves violations des droits des citoyens et, inversement, le non-respect systématique de ces droits conduit inéluctablement à l'instabilité. « Les violations actuelles des droits de l'homme portent les germes des conflits de demain », a affirmé Mary Robinson, ancienne Haut Commissaire des

Nations unies aux droits de l'homme. L'oppression des minorités, le rejet de la diversité ethnique ou religieuse et les restrictions des libertés politiques en sont quelques exemples dont les répercussions ne s'arrêtent plus aux frontières d'un État ou d'une région, mais sont désormais sensibles au niveau mondial.

L'analyse des menaces qui pèsent sur notre sécurité le montre clairement : les États ne connaissant plus ni structures ni stabilité deviennent rapidement des viviers pour le terrorisme international et la criminalité transfrontalière.

Interdépendantes, les politiques en matière de sécurité – prévention des conflits, consolidation de la paix et lutte contre le terrorisme – et de droits de l'homme peuvent et doivent se renforcer l'une l'autre pour répondre de façon appropriée aux menaces actuelles. La « stratégie des 3D », appliquée par les Pays-Bas par exemple lors de leur participation à des opérations de consolidation de la paix, émane de cette conception. La paix ne peut être réalisée à l'aide des seuls moyens militaires (« Défense »), la « Diplomatie » et le « Développement » sont également indispensables. Cela ne veut cependant pas dire qu'il existe une synergie automatique entre la politique de sécurité et celle des droits de l'homme. Nous nous arrêterons dans ce chapitre sur différents aspects qui demandent une attention particulière en abordant les thèmes suivants : droits de l'homme et lutte contre le terrorisme, « responsabilité de protéger », droits de l'homme et instabilité, gestion des crises dans la pratique, impunité et justice de transition.

3.2 Lutte contre le terrorisme

Dans son discours du 2 mai 2006, l'ancien Secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan, a très bien mis en évidence toutes les facettes de la relation entre droits de l'homme et terrorisme : « [La défense des droits de l'homme] est la clef du succès de toute stratégie antiterroriste. C'en est aussi le ciment. Les droits de l'homme, ce sont ceux des victimes du terrorisme, ceux des personnes soupçonnées de terrorisme, ceux des gens qui subissent les conséquences du terrorisme³¹. »

Le terrorisme s'attaque aux acquis d'une société fondée sur le droit et la démocratie, en faisant usage de la violence ou en menaçant de le faire, afin de semer l'angoisse et de générer le désordre. La sécurité est un droit fondamental de l'individu, et la protection des personnes – y compris contre les attentats – une des

³¹ Citation tirée du discours du Secrétaire général des Nations unies, prononcé le 2 mai 2006 à l'occasion de la présentation de son rapport « S'unir contre le terrorisme : recommandations pour une stratégie antiterroriste mondiale ».

responsabilités essentielles de chaque État. La lutte contre le terrorisme permet de créer un environnement où les droits de l'homme peuvent être protégés et promus. Cela vaut non seulement pour notre pays, mais également pour ceux où nous participons à la lutte internationale contre le terrorisme.

Inversement, le non-respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales peut déboucher sur l'extrémisme et l'usage de la violence par l'opposition politique. Il en résulte que la meilleure défense contre le terrorisme, c'est un ordre juridique national et international fonctionnant bien et fournissant à chacun les moyens pacifiques de s'exprimer et de défendre ses droits.

Ainsi, lorsque la lutte contre le terrorisme nécessite de nouvelles restrictions des droits individuels, ces mesures ne doivent jamais outrepasser les clauses restrictives consacrées par les divers traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, puisque l'enjeu principal est la préservation de l'état de droit. Aussi les Pays-Bas estiment-ils que les mesures antiterroristes, tant nationales qu'internationales, doivent toujours être en conformité avec le droit international, qu'il s'agisse plus spécifiquement des droits de l'homme ou du droit international humanitaire. Les règles relatives au respect de ces droits ont été fixées dans les conventions internationales et s'appliquent dans toutes les circonstances, la lutte contre le terrorisme incluse. Les Pays-Bas s'attacheront à défendre ce point de vue dans tous leurs contacts, multilatéraux comme bilatéraux, et n'hésiteront pas à condamner explicitement les 'restitutions extraordinaires' et les installations secrètes de détention, contraires au droit international.

Mais il ne faudra pas s'arrêter là, car l'ordre juridique international est confronté à de réels défis. Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, l'application des normes des droits de l'homme demande de mettre en place des mécanismes juridiques conciliant deux impératifs : l'efficacité de cette lutte et le plein respect des normes. C'est là une tâche à laquelle les Pays-Bas entendent prendre une part active.

3.2.1 Définition et respect des normes dans le cadre des Nations unies

La lutte contre le terrorisme transfrontalier concerne par définition l'ensemble de la communauté internationale. Les Pays-Bas s'emploieront à faire respecter les accords internationaux à ce sujet et veilleront à ce que les droits de l'homme y reçoivent la place qu'ils méritent, si nécessaire en participant à l'introduction de nouvelles normes.

Le 8 septembre 2006, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté la « Stratégie antiterroriste mondiale » et le plan d'action qui y est annexé. Ce texte exhorte au respect des droits de l'homme et de la primauté du droit, considérés comme éléments essentiels de la politique des Nations unies en matière de lutte contre le terrorisme. Il réaffirme en outre l'importance des résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité en la matière et encourage la ratification et la mise en œuvre des conventions et protocoles pertinents.

Pour cette mise en œuvre, il est capital que la communauté internationale soutienne les pays concernés à renforcer leurs capacités. Aussi les Pays-Bas accordent-ils un soutien politique et financier à l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme (CTITF) créée par le Secrétaire général des Nations unies. Cette équipe a pour mission d'assurer la cohérence de l'action des Nations unies et de poursuivre l'intégration des droits de l'homme dans les activités des entités de cette organisation. La CTITF peut par exemple stimuler le Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité à réaliser cette intégration en collaboration avec l'expert des droits de l'homme de la Direction du Comité contre le terrorisme (CTED). Les Pays-Bas sont favorables à l'institutionnalisation de la CTITF ; avec leurs partenaires européens, ils en souligneront l'importance auprès du Secrétaire général des Nations unies.

Notre pays est d'autre part le premier donateur du Service de prévention du terrorisme de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (UNODC), organisation qui fournit une assistance technique aux pays afin de favoriser la ratification et la mise en œuvre des seize conventions et protocoles relatifs à la prévention et à la lutte contre le terrorisme. Dans tous ces textes, la garantie des droits de l'homme est explicitement mentionnée. L'action des Pays-Bas est principalement ciblée sur les pays désignés comme prioritaires par l'UE pour la menace qu'ils représentent, et sur l'Afrique, vu les gros problèmes de capacité dans cette région. Le soutien néerlandais à l'UNODC concerne par exemple le renforcement des capacités judiciaires afin d'ériger en infraction pénale et de poursuivre les auteurs d'actes terroristes en Afrique du Nord et de l'Est. Il est également prévu d'accorder, en 2007 et 2008, un soutien financier à des initiatives issues de la société civile visant au renforcement des capacités dans d'autres régions d'Afrique. Le respect des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme fera alors l'objet d'une attention particulière.

La Stratégie mondiale doit faire l'objet d'un examen annuel par l'Assemblée générale à partir du rapport de mise en œuvre présenté par le Secrétaire général,

et être évaluée deux ans après son adoption. Défenseurs d'une approche intégrée de la lutte contre le terrorisme, les Pays-Bas œuvreront pour une évaluation équilibrée de toutes les composantes de la stratégie en veillant tout particulièrement à la place réservée aux droits de l'homme.

Les Pays-Bas misent également sur une meilleure application des résolutions du Conseil de sécurité comportant des dispositions sur la protection des droits de l'homme dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Lors de la mise en œuvre des divers régimes de sanctions, la protection juridique des personnes et des organisations inscrites sur la liste noire des Nations unies, dite « liste récapitulative », ne doit en aucun cas être négligée. Il faut donner à ceux qui estiment figurer à tort sur cette liste la possibilité de s'adresser à un organe indépendant. En 2006, le Conseil de sécurité a décidé la mise en place d'un point focal au secrétariat des Nations unies pour les dépositions à ce sujet. Dans une autre résolution, il a été décidé d'élargir les obligations des États membres souhaitant voir ajouter un nom à la liste récapitulative. Ils doivent désormais présenter un 'mémoire' justifiant leur proposition et destiné à informer les personnes ou organisations concernées. Ces résolutions constituent pour les Pays-Bas un pas important vers l'amélioration des possibilités de radiation de la liste. Il est de la plus haute importance que, dans l'exécution de sa mission, le Conseil de sécurité respecte les normes des droits de l'homme internationalement reconnues ainsi que le droit international humanitaire. Les Pays-Bas ont l'intention d'examiner si le point focal mentionné plus haut peut servir de base à l'amélioration de la protection juridique, par exemple en le pourvoyant d'experts indépendants.

Il importe également que les organismes multilatéraux tels que le Conseil des droits de l'homme ne perdent pas de vue la relation entre leur domaine d'activité et la lutte contre le terrorisme. C'est dans cette logique que les Pays-Bas ont financé, en 2007, une réunion d'experts destinée à soutenir les activités du rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme ; d'autres formes d'appui sont également envisagées. Ils espèrent intensifier la coopération entre le rapporteur spécial et le Coordinateur national de la lutte contre le terrorisme.

Enfin, les Pays-Bas entendent s'employer à améliorer les normes internationales en matière de lutte contre le terrorisme, tout particulièrement dans l'optique des droits de l'homme, et à les cristalliser dans une convention globale. Il existe en effet pas moins de seize conventions et protocoles mondiaux dédiés à la lutte contre le terrorisme. La création d'une convention globale permettrait de conso-

lider et, si nécessaire, de compléter ces différentes normes. S'agissant des droits de l'homme, elle devrait confirmer que, dans leurs efforts contre le terrorisme, les États sont tenus de respecter les normes définies dans les conventions internationales. Elle devrait aussi réaffirmer que, dans des conditions exceptionnelles, il est possible de déroger à certaines normes, dans des cadres juridiques bien déterminés et à condition que les principes de proportionnalité, de non-discrimination et de limitation dans le temps soient observés. Il est hors de question que la lutte contre le terrorisme autorise indéfiniment à ne pas respecter certains droits de l'homme. Les États ne pouvant se mettre d'accord sur sa portée, les négociations en vue de la création d'une convention globale n'avancent guère. Avec leurs partenaires européens, les Pays-Bas s'efforcent d'en accélérer la progression³².

3.2.2 Union européenne

Concernée de près par la menace terroriste, l'UE n'en oublie pas pour autant sa forte tradition en matière de droits de l'homme. Elle reconnaît avec force l'importance du respect de ces droits dans la lutte contre le terrorisme, un message qu'elle ne cesse de répéter dans ses contacts avec des pays ou organisations tiers. Ce principe doit être intégré dans toutes ses activités qui s'y prêtent, comme c'est déjà le cas dans les accords de partenariat avec plusieurs pays tiers. Ces accords contiennent des dispositions considérées comme des « clauses essentielles » sur le respect des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste, ce qui traduit bien la détermination de l'UE en la matière.

Les Pays-Bas exhortent en outre à veiller explicitement à la protection des droits de l'homme lors de l'engagement de moyens européens pour le renforcement des capacités antiterroristes des pays. La formation des personnels de l'appareil judiciaire et policier est essentielle pour que la lutte puisse s'effectuer dans le respect du droit et de la justice. L'aide à cet effet pourra être assurée dans le cadre de l'instrument de stabilité nouvellement introduit par l'UE, qui permet le soutien de projets d'amélioration de la sécurité intérieure et extérieure de pays tiers.

La question de l'observation du droit international dans la lutte contre le terrorisme fait régulièrement l'objet de concertations au niveau européen – entre pays de l'UE, mais aussi avec les États-Unis. Sont alors abordés des sujets tels

³² Cf. également la réponse du gouvernement à l'avis n° 49 du Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV), « La lutte contre le terrorisme dans une perspective européenne et internationale » (document parlementaire 2006-2007, 30800 V, n° 67, Chambre des représentants, 20 février 2007).

que Guantánamo Bay, les procès pénaux contre les personnes soupçonnées de terrorisme et la loi américaine sur les commissions militaires (MCA), de même que des questions juridiques d'ordre général se rapportant au droit international humanitaire (DIH), au droit pénal et aux droits de l'homme. Les Pays-Bas sont très attachés à ces discussions et y participent activement.

3.2.3 Initiatives nationales

Au niveau national également, les Pays-Bas déploient des initiatives visant la promotion et la protection des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme.

Souhaitant stimuler le dialogue entre experts internationaux et décideurs politiques sur ce thème, ils ont organisé, en avril 2007, un colloque qui rassemblait 25 experts du droit international humanitaire, des droits de l'homme et du droit pénal. En provenance d'Europe du Nord et du Sud, des États-Unis, du monde arabe et du Bangladesh, ces experts représentaient trois systèmes juridiques différents. À l'issue de l'examen des possibilités et des limites du droit en matière de lutte contre le terrorisme, ils ont conclu que les trois systèmes représentés pouvaient apporter une contribution pertinente à cette réflexion. Ils ont toutefois aussi signalé l'existence de chevauchements et de 'zones blanches'.

En étroite coopération avec des partenaires stratégiques, des experts et les organisations internationales des droits de l'homme, les Pays-Bas s'emploieront à poursuivre cette discussion et à résoudre les problèmes qui se posent actuellement au droit international³³. Loin d'être statique, celui-ci doit pouvoir répondre aux évolutions du monde qui nous entoure. Traditionnellement, le droit international humanitaire vise les conflits interétatiques et, accessoirement, intra-étatiques, alors que les problèmes actuels sont occasionnés par des groupes terroristes non étatiques qui ne se sentent aucunement liés par ce droit. Il est donc légitime de se demander si le droit international humanitaire peut s'appliquer dans ces situations et s'il ne faudrait pas envisager de le compléter ou de l'adapter.

Deux problèmes se posent actuellement : celui de la portée du droit d'autodéfense (*jus ad bellum*) et celui de la relation entre droit international humanitaire et droits de l'homme (*jus in bello*). Le premier concerne la question des limites que le droit international pose à l'application de mesures d'autodéfense contre des groupes

33 Le compte rendu de cette réunion a été transmis à la Chambre des représentants le 25 juin 2007 (document parlementaire 2006-2007, 27925, n° 255, Chambre des représentants).

terroristes ou contre les États à partir desquels ils opèrent. Les Pays-Bas œuvreront au niveau international pour une clarification des conditions régissant l'autodéfense contre des groupes terroristes.

Quant au second problème, signalons qu'en 2004 la Cour internationale de justice a indiqué que la protection en vertu des conventions des droits de l'homme reste valable en cas de conflit armé. Elle distingue trois cas de figure : certains droits relèvent uniquement du droit international humanitaire, d'autres uniquement des droits de l'homme et d'autres encore des deux à la fois. Selon la Cour, le droit international humanitaire – qui s'applique en cas de conflit armé – doit être considéré comme *lex specialis*, c'est-à-dire comme un système de règles spécifiques à cette situation. Reconnaisant la valeur de ce principe pour le problème concerné, les Pays-Bas entendent s'impliquer dans le débat afin que soit précisé quelles normes des droits de l'homme s'appliquent aux différents conflits armés.

Il n'en est pas moins essentiel de parvenir à une définition du terrorisme qui soit internationalement admise. Comme nous l'avons déjà signalé, des pourparlers à ce sujet sont en cours aux Nations unies dans le cadre de la convention globale contre le terrorisme. Les Néerlandais s'efforceront d'en accélérer l'aboutissement. Ils appuient l'institution de la compétence universelle en matière de délits terroristes et entendent s'investir sans relâche pour ce principe lors des négociations sur la convention globale. Il importe en effet qu'il n'existe pas de lieux sûrs où puissent se réfugier les auteurs présumés d'actes terroristes. Une fois la convention adoptée, la compétence universelle pourra être exercée à l'égard de délits terroristes qui n'étaient jusqu'à présent ni poursuivis ni punis. Les Pays-Bas s'emploieront d'autre part à favoriser les poursuites contre les auteurs d'attentats qualifiés de crimes par la Cour pénale internationale, pour autant que l'État directement concerné ne les ait pas engagées lui-même.

Les Pays-Bas étudieront les possibilités de fournir, en accord avec le droit international, un soutien financier au renforcement des capacités antiterroristes de leurs partenaires bilatéraux, tout comme ils le font déjà largement au niveau multilatéral. Des moyens sont disponibles et peuvent être affectés, partout dans le monde, à des projets visant à favoriser le respect des droits de l'homme et le renforcement de l'état de droit dans la lutte contre le terrorisme.

Engagement stratégique

- Tant dans les enceintes internationales que dans leurs relations bilatérales, les Pays-Bas ne laisseront pas d'affirmer que la lutte contre le terrorisme concrétise le droit à la protection et qu'elle préserve l'État de droit démocratique. Elle crée les conditions nécessaires au respect des droits de l'homme et est, de ce point de vue, indispensable.
- Le deuxième volet de notre message est que la promotion et la protection des droits de l'homme doivent faire partie intégrante de toute stratégie antiterroriste efficace, car le non-respect de ces droits peut déboucher sur l'extrémisme et l'usage de la violence par l'opposition politique. Enfin, les Pays-Bas soutiendront sans relâche que la lutte contre le terrorisme n'est envisageable que dans le respect des droits de l'homme et, le cas échéant, du droit international humanitaire.
- Les Pays-Bas feront en sorte que leur message soit relayé par l'Union européenne et que ses effets soient sensibles dans toutes les activités de celle-ci qui s'y prêtent.
- Dans le cadre des pourparlers en vue de l'élaboration par les Nations unies d'une convention globale contre le terrorisme, les Pays-Bas déploieront des efforts pour qu'une définition du terrorisme soit adoptée rapidement et la compétence universelle mise en place. Ils s'emploieront d'autre part à encourager les poursuites pour les attentats terroristes considérés également comme crimes par le Statut de la Cour pénale, pour autant que l'État directement concerné ne les ait pas engagées lui-même.
- Les Pays-Bas veilleront à ce que les mesures antiterroristes prises au niveau international respectent le droit international. Ils ont l'intention d'examiner si le point focal mentionné plus haut peut servir de base à l'amélioration de la protection juridique, par exemple en le pourvoyant d'experts indépendants.
- Les Pays-Bas contribueront au renforcement des capacités des pays afin de garantir le respect des droits de l'homme et la consolidation de l'État de droit dans la lutte contre le terrorisme.

- Les Pays-Bas soutiendront les travaux du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste, notamment en stimulant une coopération plus intense avec le Coordinateur national de la lutte contre le terrorisme.
- Le dialogue engagé sur ce thème avec les États-Unis sera poursuivi, au niveau bilatéral ainsi que dans le cadre de l'Union européenne.
- Vu l'importance du débat sur le renforcement du droit international, une nouvelle réunion d'experts sera organisée dans le prolongement de celle d'avril 2007. Ce colloque se penchera tout particulièrement sur les problèmes de l'emploi de la force et du droit à l'autodéfense dans la lutte contre des acteurs non étatiques opérant au niveau international, et poursuivra sa réflexion sur les liens entre droit international humanitaire et droits de l'homme en situation de conflit armé.

3.3 Une responsabilité pour la communauté internationale

3.3.1 Le concept de 'responsabilité de protéger'

L'adoption du principe de « responsabilité de protéger » (*responsibility to protect*, ou R2P) par le sommet des Nations unies de septembre 2005 marque une avancée décisive dans le débat sur l'opportunité de l'intervention internationale là où les droits de l'homme sont gravement violés, comme en cas de génocide, de nettoyage ethnique et de crimes de guerre ou contre l'humanité³⁴. Sans remettre en cause le principe selon lequel il incombe à l'État de protéger les droits de ses citoyens, ce concept établit néanmoins que la communauté internationale ne doit pas rester passive si cet État n'en a pas la capacité ou la volonté. Tous les pays reconnaissent ainsi unanimement autant leur propre responsabilité que celle de la communauté internationale dans la protection des droits de l'homme : l'adoption d'une telle « boussole morale » constitue un pas décisif.

3.3.2 Application dans la pratique

Cette boussole n'est cependant pas facile d'emploi. L'accord sur le principe R2P

34 A/RES/60/1, paragraphes 138 à 140.

est acquis, reste maintenant à s'entendre sur son application. Les pays très attachés à leur souveraineté s'y opposent avec force, craignant qu'il ne soit utilisé à d'autres fins que la seule prévention des violations des droits de l'homme.

L'intégration de ce principe dans la pratique internationale demandera encore beaucoup d'efforts. Il faudra élargir son assise auprès des gouvernements, des leaders d'opinion et du grand public et, pour ce faire, éliminer certains malentendus, telle l'idée bien ancrée que le R2P débouche uniquement sur l'intervention militaire. Son champ est beaucoup plus vaste, puisqu'il s'applique aussi à la prévention de la violation des droits de l'homme à grande échelle. Cela relève certes en premier lieu de la responsabilité des pays mêmes, mais la communauté internationale peut les y inciter et leur apporter son aide. Et si la prévention se révèle inefficace, une réaction s'impose, par la voie diplomatique, humanitaire et l'emploi d'autres moyens pacifiques. Lorsque ces moyens sont épuisés et que les États se refusent toujours à engager les actions nécessaires à la protection de leurs citoyens, alors seulement, en dernier recours, l'intervention militaire sera envisagée³⁵. Le principe R2P concerne enfin la reconstruction de pays ayant été le théâtre de violations des droits de l'homme à grande échelle. Les Pays-Bas encourageront l'adhésion à ce principe afin d'accélérer la réaction internationale en cas de violations graves. Ils se savent soutenus dans cette tâche par la Cour internationale de justice, dont il ne faut pas sous-estimer le rôle dans la prévention et la punition des génocides, des épurations ethniques et des crimes de guerre ou contre l'humanité. Ainsi, en marge de la semaine d'ouverture de la 62^e Assemblée générale des Nations unies en septembre dernier, les Pays-Bas ont organisé un séminaire rassemblant plusieurs spécialistes du R2P. Ils financent également la création d'un Centre mondial pour la responsabilité de protéger : un institut indépendant visant à promouvoir à l'échelle planétaire l'application de ce concept.

Un consensus sur le R2P n'aura de sens que si toutes les parties concernées mettent en pratique le principe de « responsabilité » avec plus de conviction. Car sans concrétisation de cette responsabilité, la protection est vouée à l'échec. Et ce sont, là encore, les pays où les abus les plus graves ont lieu ou risquent d'avoir lieu qui doivent les premiers se montrer responsables. Les membres du Conseil de sécurité, tout particulièrement les cinq membres permanents, ont eux aussi une responsabilité particulière : ils peuvent, en utilisant leur droit de

35 Pour de plus amples informations à ce sujet, se reporter à la note gouvernementale *Rechtsgrondslag en mandaat van missies met deelname van Nederlandse militaire eenheden* [Base juridique et mandat des missions auxquelles participent des unités militaires néerlandaises], 22 juin 2007, document parlementaire 2006-2007, 29521, n° 41, Chambre des représentants.

veto, dénier la légitimité d'une intervention militaire. Enfin, le reste de la communauté internationale doit aussi se sentir concerné. Une seule devise devrait s'appliquer : face au génocide, aux épurations ethniques et aux crimes de guerre ou contre l'humanité, l'inaction est proscrite.

Il faudra d'autre part accorder l'attention nécessaire aux instruments du R2P. Il ne suffit pas de décider d'intervenir, il faut encore déterminer comment et avec quels moyens. Il ne s'agit pas d'imaginer de nouvelles mesures, mais d'appliquer efficacement les mesures et instruments disponibles aux niveaux économique, diplomatique, politique, humanitaire, juridique et sécuritaire.

Engagement stratégique

- Dans leurs contacts bilatéraux et multilatéraux, les Pays-Bas s'appuieront sur le principe R2P pour rappeler, si nécessaire, à d'autres pays leur responsabilité en matière de protection des droits de l'homme.
- Si le pays concerné ne peut ou ne veut assumer cette responsabilité, les Pays-Bas demanderont l'intervention de la communauté internationale, sous la forme qui convient.
- Les Pays-Bas s'emploieront à élargir l'assise internationale du concept de R2P, notamment en participant au financement du nouveau Centre mondial pour la responsabilité de protéger.

3.4 Droits de l'homme et instabilité

3.4.1 États fragiles

La problématique des États fragiles est moins complexe si on l'aborde dans la perspective des droits de l'homme. Ces derniers intéressent en effet les rapports d'un État avec ses citoyens : ils décrivent les responsabilités du premier par rapport aux seconds. Or un État fragile se caractérise par le fait qu'il n'est pas totalement capable, voire incapable, d'assumer ces responsabilités, ou même qu'il s'y refuse. Il s'ensuit une protection des citoyens inadéquate ou partielle, l'exclusion politique de certains groupes de la population, l'absence d'un système juridique approprié et indépendant ou l'incapacité d'assurer les services socio-éco-

nomiques de base. Ce sont là autant de violations des droits de l'homme, qui ouvrent la voie au terrorisme et à la criminalité. Au-delà de la stabilité de la région, c'est l'ordre juridique international qui est ainsi menacé.

Il s'impose donc que, dans leur action en faveur de la stabilité et du développement des États fragiles, les Pays-Bas accordent une attention explicite aux droits de l'homme. S'ils contribuent à la reconstruction d'un État, les rapports entre celui-ci et ses citoyens doivent reposer sur des bases saines. Aussi les Pays-Bas suivent-ils les principes de l'OCDE pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires. Ces principes prévoient notamment que l'aide internationale à la construction de la paix ou au renforcement de l'État doit se faire à différents niveaux : il ne suffit pas d'aider l'État à assumer ses fonctions essentielles, il faut aussi s'attacher à renforcer sa légitimité et sa responsabilité³⁶. La grande expertise en la matière que possèdent plusieurs organisations néerlandaises pourra être précieuse pour stimuler le développement ou la reconstruction de l'infrastructure juridique dans ces États.

Il faudra lutter tout particulièrement contre la discrimination de certains groupes sociaux, un facteur important d'instabilité. Les relations entre État et citoyen, qui, dans les États fragiles, doivent être reconstruites ou consolidées, doivent s'appuyer dès le début sur des fondements adéquats – non pas sur le seul pouvoir, mais aussi sur la légitimité – et déboucher à long terme sur le respect de tous les droits de l'homme.

3.4.2 Réforme du secteur de la sécurité

Les maîtres mots de la politique néerlandaise relative aux États fragiles sont stabilité et sécurité ; elle est axée sur la création d'une situation où l'État détient le monopole de la force et l'exerce en veillant à respecter les droits de ses citoyens. Le niveau minimum à garantir à cet égard est celui du respect des « droits indérogeables », c'est-à-dire les droits qu'il convient d'observer dans toutes les circonstances, même en période de guerre ou lorsque l'état d'urgence a été décrété³⁷. Ces droits seront placés au cœur des activités déployées afin d'aider un État à assurer le monopole de la force. L'aide s'applique essentiellement au domaine

36 Le texte intégral des « Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires » est consultable sur www.oecd.org.

37 Les « droits indérogeables » sont consignés à l'article 4, paragraphe 2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques : le droit à la liberté de religion et de conviction, à la reconnaissance de la personnalité juridique, l'interdiction de la torture et de traitements cruels, de l'emprisonnement pour dettes et des doubles poursuites. Le droit à la vie est également indérogeable, si ce n'est qu'en période de guerre, c'est le droit international humanitaire qui s'applique.

de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et vise à mettre en place des structures démocratiques, professionnelles et efficaces afin de garantir tant la sécurité que la liberté des citoyens. Au sens strict, la RSS s'adresse aux organismes publics responsables de la sécurité dans un pays – armée, police, justice ou appareil pénitentiaire.

Par le biais du Fonds de stabilité, les Pays-Bas apportent une contribution financière dans les domaines de la formation, du soutien stratégique et gestionnaire ainsi que de la planification. Ils veilleront tout particulièrement à la place accordée dans ces activités aux droits de l'homme, à la situation des femmes et des enfants ainsi qu'au traitement des réfugiés et des déplacés ; si nécessaire, ils soutiendront des initiatives en la matière.

3.4.3 Armes légères et exportation d'armes

La stabilité d'un pays risque d'être sérieusement ébranlée par la prolifération illicite des armes légères et de petit calibre. Même lorsqu'il n'y a pas véritablement un conflit armé, l'accès aisé à ces armes contribue à installer une culture de violence et d'insécurité. L'amélioration de la situation des droits de l'homme passe par la lutte contre la diffusion illégale de ce type d'armes. Dans cette optique, il importe aussi d'étudier soigneusement les effets éventuels de l'exportation légale de matériel militaire. Les Pays-Bas ont œuvré ces dernières années à l'élaboration de normes et d'accord internationaux dans ces domaines, tant aux Nations unies qu'avec leurs partenaires européens. Il s'agit désormais de veiller au respect de ces accords.

Dans le cadre de la Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement, les Pays-Bas accordent un soutien aux pays désireux d'inscrire la problématique des armes légères dans leur stratégie de développement, notamment ceux de la Corne de l'Afrique et de la région des Grands Lacs³⁸. Le désarmement et la lutte contre la dissémination des armes légères doivent déboucher sur une vie plus sûre et plus digne pour les populations. Les autorités néerlandaises s'attachent à convaincre les pays concernés de ne pas appliquer la manière forte dans cette lutte, mais de choisir la voie de l'amélioration et du respect de la loi, en tenant compte des souhaits légitimes de la population en matière de sécurité et de développement. Pour ce faire, ils peuvent intégrer les plans d'action natio-

³⁸ La Déclaration de Genève, adoptée par une cinquantaine d'États, a pour objectifs de renforcer la prise de conscience des effets négatifs de la violence armée sur le développement et d'intensifier les efforts visant à réduire cette violence.

naux de lutte contre les armes légères dans leur stratégie générale de développement en l'incluant dans les documents stratégiques sur la réduction de la pauvreté (DSRP).

Les Pays-Bas étudient soigneusement chaque demande d'autorisation d'exportation de matériel militaire pour vérifier si elle répond aux critères du Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements, y compris les critères relatifs aux conflits et aux droits de l'homme. C'est sous la pression néerlandaise que ces critères ont été renforcés lors de la révision du Code de conduite. Ce nouveau code, qui sera juridiquement contraignant, n'a toutefois pas encore été arrêté : les Pays-Bas entendent s'y employer³⁹.

Les États membres de l'UE ne sont évidemment pas les seuls à exporter du matériel militaire. Beaucoup d'autres pays, si tant est qu'ils appliquent en la matière des contrôles à l'exportation adéquats, sont beaucoup moins sensibles aux questions de droits de l'homme et de droit international humanitaire. C'est pourquoi les Pays-Bas misent sur la création d'un traité mondial sur le commerce des armes (TCA), qui fixera les normes minimales auxquelles devront répondre les importations, exportations ou autres transferts d'armes. Ce traité devra contraindre les États à adopter et à mettre en œuvre au niveau national une législation visant à éviter que ces transferts puissent, directement ou indirectement, provoquer, prolonger ou aggraver des conflits, ou qu'ils aient un impact négatif sur les droits de l'homme, la sécurité, la stabilité ou le développement. Dans le cadre des Nations unies, un groupe d'experts gouvernementaux sera chargé en 2008 d'étudier la faisabilité d'un tel traité ainsi que la portée à lui donner et les paramètres à appliquer. Vu les réticences de plusieurs pays influents, les Pays-Bas s'emploieront à élargir le soutien à cette initiative.

39 Le deuxième des huit critères retenus concerne le « respect des droits de l'homme dans le pays de destination finale » et le troisième, la « situation dans le pays de destination finale (existence de tensions ou de conflits armés) ».

Engagement stratégique

- La protection et la promotion des droits de l'homme feront partie intégrante de la stratégie élaborée pour les États fragiles et l'amélioration de la situation à cet égard en sera un des objectifs.
- Les Pays-Bas s'engageront pour qu'au minimum les droits indérogables soient respectés dans ces États, notamment en y accordant une attention explicite dans les activités déployées dans le domaine de la RSS (formation de la police et de l'armée, assistance technique à l'organisation carcérale, renforcement du secteur juridique, etc.). Dans les pays où ils prennent part à une coalition internationale, ils insisteront pour que ce point fasse l'objet d'une politique commune.
- Le soutien néerlandais aux programmes de RSS sera, si possible, organisé également en collaboration avec des acteurs impliqués dans la situation des droits de l'homme (ONG, universités et médias) et les commissions parlementaires de la défense et de la sécurité.
- Dès que la situation dans un État fragile le permet, des actions seront entreprises en vue de l'amélioration de l'ensemble des droits de l'homme, dans la ligne du système national de protection des droits de l'homme (cf. chapitre 4).
- Les questions concernant les armes légères et la violence armée seront intégrées dans les plans de développement. Les Pays-Bas stimuleront les États à incorporer dans les documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP) leurs plans d'action en matière de lutte contre la dissémination des armes légères.
- Les Pays-Bas misent sur l'adoption par l'UE du Code de conduite révisé en matière d'exportation d'armements sous la forme d'une position commune, qui est un instrument juridique contraignant. Dans ce texte, le critère établi en matière de droits de l'homme devra être renforcé par l'introduction d'une référence au droit international humanitaire.

- Les Pays-Bas s'emploieront à promouvoir la création d'un traité sur le commerce des armes (TCA), notamment par la voie diplomatique et le financement de réunions, régionales ou non.

3.5 Gestion de crise dans la pratique

3.5.1 Opérations militaires et civiles

L'étroite dépendance entre droits de l'homme et sécurité doit se manifester dans l'exécution des opérations de gestion de crise sur le terrain. Ces dernières années, l'intégration des droits de l'homme dans ces opérations a pris une importance croissante et est désormais explicitement mentionnée dans les mandats de toutes les missions auxquelles les Pays-Bas participent par l'envoi de civils ou de militaires, que ce soit dans le cadre de l'ONU, de l'OTAN ou de l'UE.

Ces dix dernières années, les mandats des opérations de maintien de la paix de l'ONU ont été considérablement élargis, devenant plus complexes et accordant une attention explicite au respect des droits de l'homme. D'une portée plus large, les opérations de l'ONU présentent aussi un caractère plus intégré. La notion de « protection des citoyens » y a été étoffée, accroissant considérablement la composante civile de ces opérations (expertise en matière de droits de l'homme incluse) et l'imbriquant davantage dans les activités militaires. C'est là une évolution que les Pays-Bas soutiennent, notamment par leur participation à ces missions.

De nombreuses tâches accomplies dans le cadre des opérations de l'OTAN ont un impact, direct ou indirect, sur le respect des droits de l'homme. À l'heure actuelle, les Pays-Bas sont un important contributeur à la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en Afghanistan. Ils ont conclu un mémorandum d'entente avec le gouvernement afghan stipulant que les personnes remises aux autorités afghanes par les militaires néerlandais de la FIAS doivent être traitées dans le respect des normes internationales des droits de l'homme. Ce texte précise d'autre part que la Commission indépendante des droits de l'homme en Afghanistan, le Comité international de la Croix-Rouge ainsi que des représentants néerlandais auront accès aux prisonniers, ce qui permet le suivi du mémorandum. D'autres partenaires de la FIAS ont conclu des accords de ce type avec le gouvernement afghan.

L'Union européenne s'efforce de mieux intégrer ses objectifs en matière d'égalité des sexes et de droits de l'homme dans la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Cet effort vise à garantir une meilleure cohérence entre les actions engagées dans le cadre de la politique communautaire et les relations extérieures de l'UE. Les missions PESD comportent généralement une section « droits de l'homme » – chargée également des questions d'égalité des sexes –, sinon des experts en la matière y sont attachés. Elles doivent notamment veiller à ce que la législation soit en accord avec les normes internationales dans ces deux domaines. Les États membres se sont récemment accordés pour regrouper en un seul tous les documents pertinents sur ces deux thèmes, ce qui représente un pas important vers leur intégration dans la PESD. Les Pays-Bas s'attacheront à la rédaction d'un manuel mieux adapté aux besoins des personnels des opérations PESD.

3.5.2 La Commission de consolidation de la paix de l'ONU

Les Nations unies ayant acquis la conviction que l'engagement des casques bleus devait être placé dans un cadre plus large incluant la phase de reconstruction, elles ont décidé, lors du sommet mondial de 2005, de se doter d'une Commission de consolidation de la paix ayant pour tâche de venir en aide aux pays en situation de post-conflit. Ces pays restent ainsi au rang des priorités de la communauté internationale aussi longtemps qu'ils risquent de sombrer de nouveau dans la violence et la guerre. À l'heure actuelle, la Sierra Leone et le Burundi figurent à l'ordre du jour de la commission, et il est fort vraisemblable qu'un ou deux pays les y rejoindront bientôt. Les projets et activités sont financés grâce au Fonds de consolidation de la paix, à la création duquel les Pays-Bas ont participé à hauteur de 15 millions d'euros.

Les travaux de la commission se concrétisent lors de réunions consacrées à un pays, qui se tiennent à New York ou dans la capitale concernée. Tous les intéressés y assistent : donateurs, membres de la commission, autorités locales, institutions financières internationales et ONG. Ils établissent, pour chaque pays, une stratégie intégrée de consolidation de la paix, qui identifie les principaux obstacles : problèmes d'ordre politique, militaire, juridique ou social devant être abordés conjointement pour l'installation d'une paix durable. La promotion et le respect des droits de l'homme constituent un des éléments de cette stratégie intégrée. Au Burundi par exemple, le renforcement de l'état de droit, une des priorités définies pour ce pays, inclut la création d'une commission nationale des droits de l'homme indépendante. En Sierra Leone, les droits de l'homme sont un sujet transversal et, de ce fait, intégré dans toutes les priorités de la stratégie.

3.5.3 Plan national d'action 1325

Les Pays-Bas consacreront une attention particulière à la situation des femmes pendant et après les conflits. Non seulement parce que les femmes constituent un groupe vulnérable dont les problèmes requièrent souvent des mesures spécifiques, mais aussi parce que nous sommes persuadés que l'émancipation et la participation des femmes peuvent accélérer la solution des conflits et la réalisation d'un monde sûr, stable et viable. C'est sur cette conviction que s'appuie la résolution 1325 adoptée en 2000 par le Conseil de sécurité des Nations unies. Cette résolution, qui constitue désormais le fondement de l'action internationale, est consacrée à différents aspects du thème « femmes, paix et sécurité⁴⁰ ».

Souhaitant dynamiser la mise en œuvre de cette résolution au niveau national, les pouvoirs publics néerlandais et les organisations de la société civile ont signé le 30 juin dernier une convention décidant l'élaboration d'un plan national d'action. Ce document, prévu pour fin 2007, devrait décliner l'action en sept volets, dont « la protection et les droits de l'homme ». Le plan pourra aboutir à des engagements sur la rédaction de codes de conduite pour les missions de paix, sur la place à accorder à la réhabilitation et à la réintégration des victimes de violences sexuelles, ainsi que sur la lutte contre l'impunité de leurs auteurs.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la résolution 1325, les Pays-Bas fourniront un soutien supplémentaire au FNUAP pour la promotion de la santé et des droits génésiques et sexuels dans les situations de conflit.

40 S/RES/1325, 31 octobre 2000.

Engagement stratégique

- Dans toutes les enceintes concernées, les Pays-Bas souligneront l'importance de l'intégration des droits de l'homme dans les opérations de gestion de crise.
- Les Pays-Bas entendent contribuer à la rédaction d'un manuel sur l'égalité des sexes et les droits de l'homme adapté aux besoins des missions PESD.
- Les Pays-Bas veilleront activement à ce que, dans les travaux de la Commission de consolidation de la paix de l'ONU, une place suffisante soit réservée aux droits de l'homme.
- Les Pays-Bas accorderont une attention particulière à l'amélioration de la situation des femmes dans l'ensemble des activités de gestion de crise et de reconstruction.

3.6 Une paix juste

3.6.1 La lutte contre l'impunité

La promotion et la protection des droits de l'homme exigent que les crimes à leur encontre ne restent pas impunis. Du point de vue moral, il importe que justice soit faite. En l'absence de poursuites, les victimes ne se sentent plus en sécurité et aucun effet de dissuasion n'est possible. C'est pourquoi, autant pour la société que pour l'individu, l'impunité doit être combattue et les victimes dédommagées. Ne pas punir les violations est d'ailleurs une infraction en soi, car les victimes des droits de l'homme ont droit à réparation⁴¹. La compensation qu'elles doivent recevoir n'est pas uniquement de nature financière ; c'est aussi la garantie, donnée par les autorités, que leurs droits ne seront plus violés à l'avenir.

Ayant le devoir de protéger ses citoyens, c'est en premier lieu l'État qui doit

⁴¹ En décembre 2005, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté les « Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international relatif aux droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire ». Ils sont également appelés principes Bassiouni-Van Boven, du nom des deux experts des Nations unies en matière des droits de l'homme qui en ont établi les fondements.

assurer à la victime la mise en œuvre de son droit à réparation. Cela implique qu'il veuille à avoir une législation en conformité avec les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et une infrastructure juridique indépendante et de qualité. Il a également le devoir de s'intéresser tout particulièrement aux groupes vulnérables afin qu'ils puissent et osent faire valoir leurs droits.

Mais les victimes peuvent également faire appel à la communauté internationale, par exemple si, pour des raisons politiques, un procès indépendant n'est pas garanti dans leur pays ou si celui-ci ne dispose pas des capacités nécessaires. Les Pays-Bas œuvrent à l'amélioration de l'infrastructure juridique, notamment dans le cadre de la politique de voisinage et de préadhésion de l'Union européenne, mais également dans celui de la coopération au développement. Le renforcement de l'état de droit est un des objectifs de la promotion de la bonne gouvernance.

La communauté internationale a également un rôle à jouer lorsqu'un pays laisse délibérément les violations des droits de l'homme impunies. Les auteurs de crimes de guerre ou contre l'humanité, de génocide ou d'épuration ethnique sont pénalement responsables de leurs actes devant la justice internationale. Pour la protection de l'ordre juridique international, il importe que soient poursuivis les auteurs de violations graves et massives. Ces dernières années, la communauté internationale a pris de nombreuses mesures pour rompre avec la culture d'impunité (cf. point 1.2.4), se dotant notamment de plusieurs cours et tribunaux pour juger les personnes accusées de crimes graves : en 1993, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie ; en 1994, celui pour le Rwanda ; en 2002, le Tribunal spécial pour la Sierra Leone ; le 1^{er} juillet 2002, l'entrée en vigueur du statut de la Cour pénale internationale (CPI) ; en 2006, les Nations unies et le Cambodge sont convenus de la création d'un tribunal spécial pour le Cambodge ; enfin, c'est en 2007 que prend effet l'accord pour la création d'un tribunal spécial pour le Liban.

Les Pays-Bas contribuent largement à la lutte contre l'impunité : La Haye – capitale du droit international – héberge un grand nombre d'instances juridiques internationales auxquelles ils attribuent un important soutien financier. Citons par exemple la Cour pénale internationale et quelques-uns des tribunaux spéciaux créés pour un pays particulier. Ainsi, il est prévu que le tribunal spécial pour le Liban aura son siège à La Haye. Pays hôte de ces institutions, les Pays-Bas se sentent très concernés par leurs activités. Ils estiment avoir la responsabilité d'encourager les pays tiers à collaborer avec les instances établies à La Haye.

Ainsi, les autorités néerlandaises considèrent la coopération de la Serbie avec le TPIY et la CPI comme un préalable de son rapprochement avec l'Union européenne. De même, dans leurs contacts bilatéraux, elles ne manqueront pas de rappeler l'importance de la coopération avec la CPI. Récemment, les Pays-Bas ont interpellé le gouvernement soudanais pour avoir nommé à la commission soudanaise des droits de l'homme une personne visée par un mandat d'arrêt de la Cour pénale internationale ; ils ont demandé l'extradition de cette personne soupçonnée d'avoir commis des crimes de guerre au Darfour. Dans le cadre de l'UE également, les Pays-Bas s'attacheront à obtenir la coopération de pays tiers et l'extradition des suspects.

3.6.2 Justice de transition

« Pour mettre fin à une guerre, il ne suffit pas de faire taire les armes. La paix implique que tous les droits soient respectés. Il n'est pas admissible d'en respecter certains et d'en violer d'autres. Une société qui ne respecte pas les droits de ses citoyens détruit la paix et ramène la guerre. »

Maria Julia Hernandez, militante salvadorienne pour les droits de l'homme

Pas de paix durable sans justice. Il est donc essentiel que justice soit faite lors de la reconstruction d'un pays, sinon la violence pourra reprendre à tout instant.

Cependant, dans les situations de post-conflit, la mise en œuvre du droit à réparation n'est généralement pas aisée. Très souvent, il faudra d'abord reconstruire le système juridique. En outre, la lutte contre l'impunité implique que les auteurs de violations des droits de l'homme soient condamnés, fonctionnaires et hommes politiques compris. Or, dans les cas les plus graves, c'est une grande partie de l'administration publique qui est plus ou moins directement concernée. Une vaste « opération d'assainissement » ne fera que réduire encore la capacité de l'appareil d'État, déjà insuffisante en situation de post-conflit. Du point de vue des droits de l'homme, on se trouve donc placé devant un réel dilemme : d'un côté, le droit des victimes à réparation et la nécessité de lutter contre l'impunité pour garantir la paix dans une société juste ; de l'autre, le besoin, à l'issue d'un conflit, d'un État stable et fonctionnant bien, en mesure d'assurer aux citoyens un cadre garantissant leurs droits. Sans justice, il n'y a pas de paix durable, mais la justice seule ne peut suffire à la paix. Il est impératif que soient jugés les crimes contre l'humanité mentionnés dans

le statut de la Cour pénale internationale et considérés comme 'les plus graves'. Le sentiment de justice de la communauté nationale, mais aussi internationale, a été trop ébranlé pour que d'autres solutions soient acceptables.

Pour les crimes ne relevant pas de cette catégorie, on peut envisager d'autres mesures, allant, suivant les cas, du jugement au pardon en passant par les excuses publiques, la réconciliation et la compensation. Justice doit être faite, c'est là un principe intangible ; son application sera déterminée par les besoins éprouvés par les victimes et leur communauté. Une étude récente du HCDH sur la perception du conflit au Nord-Ouganda révèle que la décision d'amnistie est souvent guidée par des considérations pragmatiques⁴², et que les victimes elles-mêmes distinguent plusieurs catégories de modes de jugement en fonction des auteurs des crimes. Lorsque les auteurs font partie de la même communauté que leurs victimes, celles-ci acceptent plus facilement que soit appliquée une forme basée sur la réconciliation et la réparation. On choisira par exemple de faire appel à des méthodes traditionnelles, telle la procédure du *gacaca*, fondée sur l'expiation par des peines généralement légères, suivie du pardon : elle a été largement appliquée au Rwanda à l'issue du conflit de 1994. Il importe cependant que ces usages respectent suffisamment le droit à réparation, qui implique l'établissement de la vérité et le dédommagement des victimes. Quoi qu'il en soit, les personnes poursuivies devant la Cour pénale internationale ou d'autres tribunaux ne doivent bénéficier d'aucune protection.

Les Pays-Bas insisteront pour que les lois d'amnistie adoptées à l'issue d'un conflit soient en conformité avec les normes internationales des droits de l'homme. En Afghanistan, soutenus par d'autres pays et la société civile, ils ont récemment réussi à convaincre le président de revoir un projet de loi d'amnistie, la Charte de réconciliation nationale, dont la teneur préoccupait la communauté internationale. Fin mars 2007, le président Karzaï a assuré qu'il ne signerait ni ne contresignerait de loi contraire au droit international ou aux normes internationales des droits de l'homme. Jusqu'à présent, il a tenu parole : dans la version la plus récente de la Charte, les articles controversés ont été supprimés.

42 *Making Peace Our Own – Victim's perceptions of accountability, reconciliation and transitional justice in Northern Uganda*, HCDH, août 2007.

Engagement stratégique

- Les Pays-Bas partent du principe que la paix ne peut être durable que si justice est faite. Il est impératif que les crimes contre l'humanité énumérés dans le statut de la Cour pénale internationale soient jugés.
- Les Pays-Bas s'emploieront à renforcer l'infrastructure juridique nationale des pays et insisteront pour que les lois d'amnistie adoptées par ceux-ci soient en conformité avec les normes internationales des droits de l'homme.
- Les Pays-Bas continueront de contribuer à la lutte internationale contre l'impunité, notamment par un soutien, tant sur le fond que financier, aux cours et tribunaux internationaux.
- En collaboration avec les Nations unies et des ONG, les Pays-Bas organiseront une conférence internationale sur l'impunité et la justice de transition afin d'utiliser les expériences récentes, notamment en Afghanistan, pour proposer des solutions aux problèmes que rencontre la justice dans les situations de post-conflit.

4 L'indivisibilité des droits de l'homme

4.1 Introduction

« Beaucoup d'ingrédients interviennent dans la pauvreté, mais des facteurs tels que la discrimination, l'accès inégal aux ressources et le rejet social et culturel en sont des caractéristiques constantes. Ces «facteurs» ont un autre nom : le déni des droits de l'homme et de la dignité humaine. »

Louise Arbour, Haut Commissaire aux droits de l'homme, 10 décembre 2006

Le président Roosevelt plaçait déjà sur un pied d'égalité l'affranchissement du besoin, la liberté d'expression, la liberté de religion et la libération de la peur. Car les droits économiques, sociaux et culturels (ESC) sont tout aussi indispensables à une existence digne et à la justice que les droits civils et politiques. Cette affirmation n'a rien d'abstrait. Pour la victime d'abus sexuels, la qualité des soins médicaux revêt autant d'importance que le jugement de l'agresseur.

L'égalité de tous les droits, en d'autres termes leur indivisibilité, s'exprime de diverses manières dans la politique extérieure néerlandaise. S'adressant à des pays où l'exercice des droits ESC laisse généralement beaucoup à désirer, la coopération au développement vise à épauler les pouvoirs publics dans la mise en œuvre de ces droits. Il s'agit notamment des droits liés aux besoins de base de l'homme, comme le droit à l'eau, à la nourriture, à un logement décent et aux soins médicaux. Toutefois, pour le développement d'une société saine et stable, il est essentiel d'accorder une attention expresse à tous les droits ESC, et donc aussi aux droits concernant la constitution d'un syndicat, la sécurité sociale et les conditions de travail.

Actuellement, des négociations sont en cours en vue de l'élaboration d'un protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Ce protocole vise notamment la mise en place d'un mécanisme d'examen des plaintes. Le royaume des Pays-Bas est étroitement associé aux négociations et y participe de manière constructive. Sous l'angle de l'efficacité et de la crédibilité de la politique étrangère néerlandaise, cet engagement n'est pas dénué d'importance.

L'indivisibilité des droits transparait également dans le fait que les droits civils et politiques sont indispensables à la réalisation des droits ESC. La conviction s'impose de plus en plus, étayée par de nombreuses recherches empiriques, qu'il existe un lien étroit entre la promotion des droits de l'homme *au sens général du terme* et le développement durable. Des études de la Banque mondiale et du PNUD sont parvenues à la conclusion que la croissance économique était sérieusement entravée dans les régions où se produisent des violations des droits civils et politiques. Il s'avère que la capacité des individus à garder la tête hors de l'eau dépend du respect de leurs droits civils et politiques, et en particulier des droits engageant la responsabilité démocratique des pouvoirs publics⁴³. Pour pouvoir améliorer leur sort, les pauvres doivent avoir accès à l'information et à des procédures judiciaires équitables. Leur liberté d'expression et d'association doit être garantie, et ils doivent pouvoir participer aux processus de prise de décision. Le fait que la pauvreté englobe d'autres éléments que les seuls aspects économiques, sociaux ou culturels est du reste confirmé par les cinq dimensions majeures que distingue l'CAD-OCDE. La lutte contre la pauvreté doit intégrer toutes les variables, y compris le facteur politique. Le manque de capacités et de possibilités – ou droits – dans ce dernier domaine fait obstacle à l'amélioration de la situation individuelle.

Il en résulte que tout investissement dans le développement est voué à l'échec dans un pays où les droits de l'homme sont systématiquement bafoués et où la volonté de redresser la situation fait défaut. Mieux vaut donc y renoncer. Mais il ne faut pas oublier pour autant les « ayants droit », les citoyens du pays. Ils ne doivent pas être doublement pénalisés par l'attitude de leurs gouvernants.

Le présent chapitre veut donner une impulsion au développement de deux ins-

43 Banque mondiale, *Équité et développement, rapport sur le développement dans le monde 2006*, Washington, DC., PNUD, 2005 ; *Rapport sur le développement humain – La coopération internationale à la croisée des chemins : l'aide, le commerce et la sécurité dans un monde marqué par les inégalités*, New York, 2005 ; Rober J. Barro, *Les facteurs de la croissance économique : une analyse transversale par pays*, Paris, Economica, 2000.

truments permettant de faire encore mieux ressortir les aspects précités de l'indivisibilité dans la politique étrangère des Pays-Bas. La première section présente un instrument susceptible d'améliorer structurellement la situation des droits de l'homme dans son ensemble – droits civils et politiques ainsi que droits ESC – dans un pays. La deuxième section montre que la relation entre les droits de l'homme et le développement doit transparaître dans les efforts néerlandais face aux objectifs du Millénaire. Il sera ensuite question de la responsabilité sociale des entreprises.

4.2 Une 'infrastructure' nationale pour les droits de l'homme

Le concept de « système national de protection des droits de l'homme » a été forgé par les Nations unies. Dans le cadre du cycle de réforme actuel de cette institution, l'attention s'est focalisée sur la promotion effective du respect des droits de l'homme au niveau national, y compris dans le cadre du développement. Dans un rapport intitulé Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement⁴⁴, paru en 2002, l'ancien Secrétaire général qualifie de « système national de protection des droits humains » ce dont un pays a besoin pour garantir le respect des droits de l'homme. Il s'agit en quelque sorte de l'« infrastructure » nationale des droits de l'homme, basée sur les normes internationales en la matière. Les Nations unies se sont fixé comme principal objectif le renforcement de ces systèmes. Les Pays-Bas soutiennent cet objectif et s'emploieront partout où cela s'avère possible à contribuer à sa réalisation par le biais d'interventions nationales.

Un système national de protection des droits de l'homme est l'ensemble des garanties, basées notamment sur la séparation des pouvoirs, mises en place pour que l'État remplisse ses devoirs, à savoir le respect, la protection et la pleine réalisation des droits de l'homme. Sont concernés non seulement les droits civils et politiques, mais aussi les droits économiques, sociaux et culturels. Si les spécificités du système diffèrent de pays à pays, quatre éléments de base, détaillés ci-dessous, forment une constante.

Tout d'abord, le fondement d'une bonne politique nationale des droits de l'homme est que l'ensemble de la législation, y compris la Constitution, s'aligne sur les normes et critères internationaux en matière de droits humains. Les États

44 Document des Nations unies A/57/387.

doivent ratifier les conventions internationales sur les droits de l'homme et se doter, le cas échéant, de la législation de mise en œuvre requise. L'application de cette législation doit être transparente et des possibilités de recours et d'appel doivent être offertes aux citoyens qui s'estiment lésés dans leurs droits fondamentaux par certaines décisions des pouvoirs publics. Du reste, le système international des droits de l'homme n'a pas seulement une fonction de normalisation. Le respect des dispositions passe par une étroite collaboration avec le bureau du Haut Commissariat aux droits de l'homme, qui possède l'indispensable expérience de l'assistance technique. Une synergie optimale avec les différents organes de traités et les procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme des Nations unies, qui contrôlent le respect des normes en matière de droits humains, s'impose également.

Le deuxième élément concerne la présence d'institutions efficaces de promotion et de protection des droits de l'homme. C'est au *gouvernement* qu'incombe la responsabilité première du respect des droits humains. Ses projets de loi doivent être conformes aux normes en la matière, des ressources budgétaires suffisantes doivent être mobilisées et une politique de promotion des droits de l'homme doit être élaborée et mise en œuvre. Cette responsabilité s'étend également aux services publics tels que la police et la justice pénale. Outre la ratification des conventions internationales et régionales sur les droits de l'homme et le vote des lois y afférentes, le *Parlement* remplit une importante mission de surveillance. Le respect des droits de l'homme exige aussi des *instances judiciaires*. Des juges indépendants sont indispensables à l'exercice du droit à réparation (compensation financière incluse) par les citoyens qui ont vu leurs droits humains injustement amputés. L'accès à ces services judiciaires doit être aisé. Enfin, des *institutions nationales des droits de l'homme* peuvent également jouer un rôle appréciable. Citons par exemple une commission nationale des droits de l'homme ou des médiateurs qui auraient notamment pour tâche de traiter les plaintes des citoyens et de diffuser des informations sur les droits de l'homme.⁴⁵

Le troisième élément concerne la politique nationale, autant sur le fond que sur la manière dont elle voit le jour. Les droits de l'homme et les principes qui s'y sont rattachés, tels que la participation, la non-discrimination et l'obligation de rendre des comptes, doivent en faire partie intégrante. C'est souhaitable sur le plan de la légitimité, mais aussi sous l'angle de l'efficacité et de la durabilité. Un système national de protection des droits de l'homme ne peut fonctionner si les personnes concernées – enseignants, responsables politiques, avocats, mais

45 Les Principes de Paris définissent les critères que doivent remplir les institutions nationales des droits de l'homme indépendantes, ainsi que la nature de leurs tâches (A/RES/48/134, 20 décembre 1993).

aussi enfants et groupes vulnérables – ne disposent pas d’informations suffisantes sur ces droits.

La dernière composante d’un système national de protection des droits de l’homme est une société civile libre, active et indépendante qui se bat pour les droits de l’homme et qui laisse aux hommes comme aux femmes la possibilité de s’engager. Cette société civile englobe des ONG indépendantes, des défenseurs des droits de l’homme, mais aussi des syndicats et d’autres organisations qui s’attachent plus particulièrement à la réalisation des droits ESC comme le droit à des conditions de travail équitables et à la sécurité sociale. Une telle situation ne peut exister que si la liberté d’expression, la liberté de réunion et l’indépendance des médias sont garanties.

Engagement stratégique

- Les Pays-Bas s’emploieront expressément au renforcement des systèmes nationaux de protection des droits de l’homme dans les pays tiers. Des consignes à l’intention des ambassades des Pays-Bas seront rédigées dans ce but
- Les Pays-Bas feront en sorte que leurs ambassades engagent au niveau local un dialogue politique avec les pouvoirs publics, dans le cadre de l’UE ou non, pour les convaincre de la nécessité et de l’utilité d’une collaboration avec le système international des droits de l’homme. Ce qui implique notamment : la ratification des conventions sur les droits de l’homme, la rédaction de rapports destinés aux organes de traités, l’application des recommandations de ces derniers, la volonté d’accueillir les rapporteurs spéciaux par le biais d’une invitation permanente, la présence du HCDH.

4.3 Droits de l'homme et objectifs du Millénaire pour le développement

4.3.1 Points communs et différences

Bien que les objectifs du Millénaire pour le développement ne fassent pas expressément référence aux droits de l'homme, ils ont vu le jour dans un *contexte* où ces derniers jouent un rôle prépondérant. Les premiers paragraphes de la Déclaration du millénaire des Nations unies exposent des valeurs et principes fondamentaux, dont la liberté, l'égalité et la tolérance⁴⁶. Ce sont les valeurs qui sous-tendent également la Déclaration universelle des droits de l'homme. Le rapport du Secrétaire général intitulé 'Dans une liberté plus grande' a pour sa part rappelé que les droits de l'homme représentaient, avec la sécurité et le développement, les trois piliers du système des Nations unies. Enfin, dans le Document final du Sommet mondial des Nations unies de 2005, les États membres ont exprimé leur volonté de favoriser une intégration plus complète des droits de l'homme dans les activités de l'ensemble du système des Nations unies, y compris le travail accompli au niveau national⁴⁷.

Il existe donc d'évidentes similitudes de contenu entre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et les objectifs des droits de l'homme définis dans les différentes conventions. On y retrouve la suppression de la faim, l'accès à l'enseignement et aux équipements sanitaires ainsi que l'amélioration du statut de la femme, des enfants et d'autres groupes vulnérables. Tous les OMD ont dès lors un équivalent dans les conventions internationales sur les droits de l'homme, notamment le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF), la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD). Toutefois, on observe aussi des différences. Alors que les États ont souscrit avec les OMD un engagement politique, ils ont pris un engagement juridique contraignant en ratifiant les conventions sur les droits de l'homme. Les OMD reposent essentiellement sur des évaluations et des indicateurs concrets, tandis que les conventions sur les droits de l'homme se caractérisent principalement par l'obligation de non-discrimination et le devoir d'assurer progressivement la pleine réalisation des droits sociaux et économiques.

⁴⁶ A/RES/55/2, 18 septembre 2000.

⁴⁷ A/60/RES/1.

Ce sont justement ces différences qui rendent si intéressante la combinaison des OMD et des droits de l'homme dans le cadre de la politique de coopération au développement. La force des OMD réside dans leur caractère politique et leurs objectifs mesurables, mais ils pèchent par l'absence de responsabilité explicite. Les droits de l'homme reposent avant tout sur la responsabilité des pouvoirs publics. Les conventions sur les droits de l'homme ne définissent certes pas d'indicateurs, mais le pacte sur les droits ESC oblige les États à élaborer un plan ciblé pour la réalisation de ces droits, le contrôle de la mise en œuvre étant confié aux organes de traités. Il est donc justifié de conclure que les évaluations des OMD et les droits et devoirs contraignants des conventions sur les droits de l'homme se complètent et se renforcent mutuellement.

4.3.2 Synergie dans la pratique

Il est possible de mettre davantage à profit les conventions sur les droits de l'homme, en particulier l'obligation de non-discrimination, pour promouvoir l'accès des plus pauvres aux services de base et leur offrir de réelles chances économiques. Il est également possible d'accroître la synergie entre les OMD et les droits de l'homme en misant sur la consolidation du système national de protection des droits de l'homme (voir section 4.2). Par ailleurs, les Pays-Bas interviendront de manière ciblée en analysant sous l'angle des droits de l'homme les stratégies mises en place par les pays partenaires pour la réalisation des OMD et la lutte contre la pauvreté. Dans leur action bilatérale en faveur du développement, les Pays-Bas œuvreront ainsi pour la transposition des normes internationales des droits de l'homme dans la politique nationale et dans le processus budgétaire des pays partenaires. La non-discrimination et l'égalité devant la loi, l'obligation de rendre compte, la participation et l'information sont les concepts clés de cette démarche.

Engagement stratégique

- Dans leur politique bilatérale de développement, les Pays-Bas porteront une attention toute particulière au lien entre les droits de l'homme et les objectifs du Millénaire pour le développement.

4.4 La responsabilité sociale des entreprises

Les responsabilités des pouvoirs publics et de la communauté internationale dans le domaine des droits de l'homme et du développement sont claires. Toutefois, l'impact des acteurs non étatiques augmente. Ils peuvent eux aussi user de leur influence pour améliorer la situation dans les pays concernés et créer un environnement propice à la protection et à la promotion des droits de l'homme.

L'influence des entreprises s'est considérablement accrue. La tendance à la concentration économique a eu pour corollaire l'apparition de grandes sociétés opérant au niveau international avec des milliers de salariés répartis dans le monde entier. Ces entreprises sont à même de développer en leur sein une culture où puisse s'épanouir en toute sécurité le plein exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ces havres de liberté peuvent à leur tour avoir un effet bénéfique sur la situation générale des droits de l'homme dans les pays d'implantation. Dans certains cas, la gestion interne de ces entreprises internationales peut même avoir plus d'impact sur la situation locale des droits de l'homme que les instruments interétatiques traditionnels. De plus, les entreprises internationales peuvent influencer la politique des pays d'implantation ; en fonction de la situation locale et de leurs intérêts sur place, elles ont d'ailleurs montré qu'elles y étaient disposées⁴⁸. Enfin, si le respect des droits de l'homme pèse davantage dans les décisions d'investissement et les choix commerciaux, il est possible que les gouvernements concernés intensifient leurs efforts dans ce domaine.

La reconnaissance de l'influence que le monde économique est susceptible d'exercer sur les droits de l'homme favorise le rapprochement entre la politique internationale des droits de l'homme et la politique de promotion de la responsabilité sociale des entreprises (RSE). Comme indiqué précédemment, le ministère des Affaires économiques adressera sous peu une note à ce sujet au Parlement.

Les Pays-Bas financent et participent à différentes initiatives associant droits de l'homme et RSE, telles que le Pacte mondial (*Global Compact*), l'EITI (Initiative pour la transparence des industries extractives), les Principes volontaires sur la

⁴⁸ Dans le cadre des Principes volontaires sur la sécurité et les droits de l'homme, plusieurs entreprises des secteurs pétrolier, gazier et minier collaborent étroitement avec des gouvernements et des ONG des droits de l'homme afin d'assurer la protection publique ou privée de leur infrastructure matérielle dans le respect des droits de l'homme.

sécurité et les droits de l'homme, ou encore les activités liées aux orientations de l'OCDE. Acteur important dans ce domaine, les Pays-Bas poursuivront, et intensifieront au besoin, leur participation à ce type d'initiatives internationales mixtes. Dans le cadre du Programme en faveur du travail décent, l'OIT accorde beaucoup d'importance à la promotion mondiale des droits sociaux. Cette année, les Pays-Bas ont promis une aide financière supplémentaire dans ce but. Le Conseil des droits de l'homme des Nations unies a nommé un représentant spécial qui a mené une étude approfondie sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales⁴⁹. Les Pays-Bas financent une partie de ses activités, notamment les consultations régionales qu'il organise dans le cadre de sa mission. Enfin, il importe de signaler que des ONG comme Amnesty International, IKV Pax Christi et Aim for Human Rights ont mis en place des partenariats avec le monde de l'entreprise.

La politique des droits de l'homme s'intéressera davantage au rôle des multinationales. Le ministère des Affaires étrangères s'emploiera au renforcement du dialogue sur ce thème avec les entreprises. C'est à cette fin que sera organisée une journée réunissant entreprises et ONG intéressées sur le thème de l'ESR et des droits de l'homme.

Engagement stratégique

- Les Pays-Bas prendront des initiatives en vue de renforcer le dialogue avec les entreprises. C'est ainsi qu'une journée des entreprises sera organisée avec des représentants d'ONG intéressées sur le thème de la RSE et des droits de l'homme. Ce dialogue a pour but de concrétiser le rôle des entreprises dans la promotion du respect des droits de l'homme.
- En collaboration avec le représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies pour la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, les Pays-Bas définiront des actions concrètes pour promouvoir la responsabilité sociale des entreprises à l'échelle mondiale.

⁴⁹ En ce moment, la fonction de représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies pour la question des droits de l'homme, des sociétés transnationales et autres entreprises est exercée par M. John Ruggie.

5 La voix des droits de l'homme

5.1 Introduction

« Peu de gens sont disposés à braver la réprobation de leurs amis, la censure de leurs collègues ou la colère de la société. Le courage moral est plus rare que l'héroïsme au combat ou la grande intelligence. C'est pourtant la caractéristique essentielle, fondamentale, de ceux qui veulent changer un monde qui ne se résout qu'à grand-peine au changement. »

(Robert F. Kennedy, 1966)

Nous pouvons promouvoir le respect des droits de l'homme sur toute la planète en rappelant aux pays les engagements qu'ils ont contractés, en protestant contre les violations constatées et en offrant notre aide. Toutefois, pour initier le changement à l'intérieur d'une société, les appels de l'extérieur ne suffisent pas. Il faut en fin de compte que les intéressés fassent valoir leurs propres droits, qu'ils interpellent leur gouvernement à ce sujet et lui demandent des comptes.

Cela ne signifie toutefois pas que la communauté internationale doive attendre les bras croisés que les choses bougent pour passer à l'action. À vrai dire, l'appel de l'intérieur existe partout, mais il ne se fait pas toujours entendre avec la même force. Dans bien des pays pauvres, la grande majorité de la population ne sait tout simplement pas qu'il existe des engagements internationaux auxquels son propre gouvernement a souscrit, et a donc encore moins la capacité d'exiger le respect. Dans d'autres cas, la population est peut-être mieux informée, mais il lui est pratiquement impossible d'exploiter ce savoir en raison de l'attitude de ses dirigeants. Heureusement, chaque société compte des citoyens qui ont le courage de s'exprimer et qui se battent, au mépris du danger, pour informer leurs concitoyens et demander des comptes aux pouvoirs publics. Les défenseurs des droits de l'homme sont la voix et la conscience d'une société. En les soutenant, nous contribuons au changement de l'intérieur.

Pour que la voix des défenseurs des droits de l'homme soit réellement entendue de leurs concitoyens et de leurs gouvernants, il est essentiel de garantir la liberté d'expression. Sans liberté ni pluralité des médias, les défenseurs des droits de l'homme sont condamnés au mutisme et le public à la pensée unique.

Cette section concerne les efforts déployés par les Pays-Bas pour renforcer la « voix des droits de l'homme » de l'intérieur.

5.2 Défenseurs des droits de l'homme

La politique des droits de l'homme resterait lettre morte sans l'implication de tous ceux qui luttent sur le terrain pour leurs propres droits et ceux des autres. Le courage dont ces personnes font preuve mérite notre soutien moral et matériel.

5.2.1 Soutien politique

Actuellement, la politique néerlandaise de protection des défenseurs des droits de l'homme s'appuie dans une large mesure sur les orientations que l'Union européenne a adoptées en la matière au mois de juin 2004. Durant leur présidence de l'UE au second semestre de la même année, les Pays-Bas se sont efforcés d'encourager l'application de ces orientations. Ces efforts se sont traduits concrètement par la publication d'un manuel destiné à donner aux ambassades des pays de l'UE des conseils pratiques pour la protection des défenseurs des droits de l'homme. Le manuel mentionne les différents instruments politiques et diplomatiques dont l'UE peut faire usage à cette fin : démarches, déclarations, visites dans les prisons, présence lors de procès etc. L'application concrète des orientations de l'UE – notamment par nos propres missions diplomatique – reste une priorité constante pour les Pays-Bas. Lors de la conférence des ambassadeurs en 2007, l'accent a été mis sur le vaste réseau de postes diplomatiques des Pays-Bas, qui les investit d'une responsabilité particulière et leur attribue un rôle clé. D'autant plus, qu'ils sont chargés, au sein de l'UE, de s'assurer au nom de la présidence de l'application des orientations sur le terrain spécifique des droits de l'homme. Ils peuvent ainsi veiller à ce que, dans ses contacts avec d'autres organisations régionales, l'UE souligne l'importance des instruments régionaux en faveur des défenseurs des droits de l'homme. Au niveau local, ce thème retiendra toute l'attention une fois par an, car les ambassades sont invitées à organiser avec les partenaires de l'UE une rencontre des acteurs engagés pour cette cause dans le cadre de la Journée internationale des droits de l'hom-

me, le 10 décembre. Pour continuer à améliorer leur propre mobilisation et celle de l'UE, les Pays-Bas élaboreront un plan d'action concernant les défenseurs des droits de l'homme.

L'efficacité des moyens politiques réclame une action concertée dans le cadre de l'UE, pour la simple raison qu'un message émis au nom de 27 pays a beaucoup plus de poids qu'une initiative isolée. Dans tous ses contacts politiques, l'Union doit se réserver le droit de parler également de cas individuels, même si elle touche un point particulièrement sensible chez beaucoup de ses interlocuteurs. Les Pays-Bas s'emploieront à ce que des conventions à ce sujet figurent dans les modalités des dialogues politiques et dans le cadre des accords d'association et de commerce. Toutefois, cela ne veut pas dire que les Pays-Bas doivent s'en remettre pour toute action à la présidence de l'UE. Au cours des visites et entretiens bilatéraux, ils doivent également attirer l'attention sur la situation des défenseurs des droits de l'homme et de leurs organisations – quel que soit le pays. L'intérêt politique marqué pour une affaire particulière peut constituer une protection et, parfois même, sauver une vie. Par ailleurs, les défenseurs des droits de l'homme disent eux-mêmes qu'ils ont impérativement besoin de l'attention internationale pour garder l'espoir d'un avenir meilleur. Afin de montrer que les Pays-Bas prennent au sérieux la protection de ces personnes, les ministres des Affaires étrangères et de la Coopération au développement rencontreront, lorsque cela s'avèrera pertinent, des défenseurs des droits de l'homme au cours de leurs visites à l'étranger. De telles rencontres représentent également un aspect essentiel de la mission de l'ambassadeur néerlandais des droits de l'homme.

5.2.2 Soutien par le biais de projets concrets

Dans bien des cas, le soutien politique ou diplomatique ne suffit pas. Il importe en outre de soutenir financièrement le développement de la capacité et les activités des organisations locales des droits de l'homme. Cette aide est prise en charge par le Fonds des droits de l'homme. La plus grande partie du budget disponible est dépensée directement par les ambassades pour garantir l'attribution des ressources aux organisations les plus appropriées sur place. La protection des défenseurs des droits de l'homme est une priorité explicite. Les fonds peuvent être affectés par exemple au soutien d'activités de lobbying et de sensibilisation ou à la fourniture d'une assistance juridique pour un militant arrêté. Les ambassades seront encouragées à faire usage de ces possibilités. Cela peut notamment se traduire par des 'documents stratégiques' rédigés par différents

postes dans le cadre de l'évaluation de la politique néerlandaise des droits de l'homme par l'IOB (Direction de l'évaluation de la politique et des opérations)⁵⁰.

5.2.3 La Tulipe des droits de l'homme : une distinction annuelle pour les défenseurs des droits de l'homme

Comme nous l'avons dit plus haut, l'aide structurelle aux défenseurs des droits de l'homme, par une mobilisation ciblée des instruments politiques et financiers, sera un maillon essentiel de la politique néerlandaise. Parallèlement, nous devons impérativement prendre conscience du courage exceptionnel que montrent les défenseurs des droits de l'homme dans leur lutte pour un monde meilleur. Sans leur travail sur le terrain, les droits de l'homme ne seraient qu'une coquille vide.

Le ministre néerlandais des Affaires étrangères décernera chaque année une distinction – la Tulipe des droits de l'homme – à une personne qui a fait preuve d'un courage moral remarquable dans la protection et la promotion des droits de ses concitoyens. Cette distinction est une façon de rendre hommage à ceux qui mènent un combat difficile, parfois au péril de leur vie, et de les sortir de l'anonymat pour leur offrir ainsi une protection supplémentaire. Les candidats peuvent être proposés par les ambassades, les organisations des droits de l'homme et les journalistes. La Tulipe sera décernée pour la première fois en 2008, année du 60^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme⁵¹.

50 Actuellement, six postes (Fédération de Russie, Costa Rica, Zimbabwe, Iran, Soudan et Chine) ont rédigé un document stratégique sur les droits de l'homme. La politique néerlandaise en la matière y est adaptée à la situation locale. Les principaux problèmes sont identifiés et une stratégie d'intervention définie.

51 De plus amples informations concernant la distinction et la procédure de désignation sont disponibles sur www.minbuza.nl.

Engagement stratégique

- En hommage au travail des défenseurs des droits de l'homme, le ministre des Affaires étrangères décernera chaque année la Tulipe des droits de l'homme à une personne qui a fait preuve d'un courage moral remarquable dans la protection et la promotion des droits de l'homme.
- Lorsque cela s'avèrera pertinent, les ministres des Affaires étrangères et de la Coopération au développement rencontreront des défenseurs des droits de l'homme au cours de leurs visites à l'étranger.
- Les Pays-Bas s'assureront de la mise en œuvre des orientations de l'UE relatives aux défenseurs des droits de l'homme et y contribueront activement grâce à leur propre réseau de postes.
- Les Pays-Bas élaboreront un 'plan d'action concernant les défenseurs des droits de l'homme' afin de renforcer le soutien apporté à leur travail (au niveau national comme dans le cadre de l'UE).
- Le Fonds des droits de l'homme permettra de soutenir le développement de la capacité des organisations des droits de l'homme et de promouvoir leurs activités. Les ressources du Fonds seront aussi affectées à la protection du travail des défenseurs des droits de l'homme.
- Lors de la Journée internationale des droits de l'homme (10 décembre), les ambassades des Pays-Bas rencontreront des défenseurs des droits de l'homme, réaffirmant ainsi l'intérêt qu'elles portent à la situation de ces derniers.

5.3 Liberté d'expression

Notre société ne serait pas démocratique, libre et développée sans le droit à la liberté d'expression. Les Pays-Bas sont très attachés à ce droit essentiel pour une démocratie pacifique, pour la liberté de l'individu et l'épanouissement individuel et collectif. Ils ont une longue tradition de libre débat idéologique, comme en témoignent les traités précurseurs sur la liberté d'opinion et d'expression publiés par Spinoza au XVII^e siècle.

La protection de la liberté d'expression est ancrée dans un grand nombre de sources juridiques internationales, dont la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

L'interdiction de la censure et la transparence de la politique sont également essentielles à cet égard. Pour la promotion de tous les droits de l'homme, il est capital que leurs défenseurs aient la possibilité de parler et d'écrire librement. Les restrictions que les pouvoirs publics sont en droit d'apporter à la liberté d'expression sont donc extrêmement limitées. Elles doivent être définies par la loi, soumises à l'appréciation du juge et être dans tous les cas conformes aux normes internationales des droits de l'homme.

Dans bon nombre de pays, la lutte pour la liberté de dire et d'écrire ce que l'on pense n'est pas terminée. Les Pays-Bas estiment qu'il faut impérativement soutenir cette lutte. En effet, la liberté d'expression peut servir de catalyseur, favorisant le respect d'autres droits humains. Si tous les citoyens, et en particulier les défenseurs des droits de l'homme, peuvent s'exprimer haut et fort, la voie est ouverte vers la pleine réalisation de l'ensemble des droits de l'homme. La démocratie, régime qui laisse le plus de place au respect des droits de l'homme, ne peut se concevoir sans liberté d'expression.

Les Nations unies ont créé un poste de Rapporteur spécial pour la liberté d'expression. L'OSCE s'est dotée quant à elle d'un Représentant pour la liberté des médias. Aux yeux des Pays-Bas, ces mécanismes revêtent la plus haute importance dans la protection de la liberté d'expression. Les résolutions soutenant *de facto* la liberté d'expression reçoivent également l'appui inconditionnel des Pays-Bas. En effet, c'est par le dialogue, le débat contradictoire, le respect mutuel et les libertés individuelles que passent le progrès et le développement.

5.3.1 Pluralisme des médias

Sans médias libres, impossible de faire entendre la voix des droits de l'homme et de donner à la liberté d'expression toute sa dimension, y compris son effet catalyseur. C'est la raison pour laquelle les Pays-Bas soutiendront les activités et organisations qui contribuent à diversifier les médias dans les pays où le paysage médiatique est très réduit. Les citoyens ont le droit de connaître des points de vue différents sur la situation politique nationale et internationale. Le pluralisme des médias est l'une des conditions essentielles d'un véritable débat public. Dans les pays où la liberté de la presse est menacée ou bafouée, les Pays-Bas s'engageront activement en faveur du maintien ou du rétablisse-

ment de cette liberté et du pluralisme. La diversité des médias est explicitement citée parmi les objectifs du nouveau Fonds des droits de l'homme. La liberté de la presse est un facteur crucial pour le bon fonctionnement de la démocratie, surtout dans les périodes préélectorales. La population doit pouvoir faire son choix en disposant d'informations suffisantes sur les faits et les positions en présence. C'est pourquoi, à la veille des élections nationales, les ambassades des Pays-Bas feront rapport sur la situation des médias et des journalistes et en débattront si nécessaire avec les autorités, éventuellement en concertation avec les partenaires européens.

Engagement stratégique

- Les Pays-Bas s'emploieront à ce que le thème de la liberté d'expression retienne davantage l'attention au Conseil des droits de l'homme des Nations unies.
- À la veille des élections nationales, les Pays-Bas accorderont une attention particulière aux restrictions frappant la liberté d'expression et la liberté de la presse, et prendront si besoin des mesures pour dénoncer les problèmes.
- Les Pays-Bas soutiendront la pluralité des médias dans les pays où l'offre médiatique est unilatérale et où le besoin de sources d'information alternatives se fait sentir face aux sources officielles ou liées au pouvoir.
- Les Pays-Bas participeront à la formation des journalistes afin de promouvoir la qualité de leur travail d'investigation.

www.minbuza.nl

Ministère Néerlandais des Affaires étrangères
Postbus 20061
2500 EB La Haye
Pays-Bas

novembre 2007

