



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/Sub.2/2005/40
11 juillet 2005

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS/FRANÇAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Sous-Commission de la promotion et de la
protection des droits de l'homme
Cinquante-septième session
Point 6 de l'ordre du jour provisoire

QUESTIONS SPÉCIFIQUES SE RAPPORTANT AUX DROITS DE L'HOMME

**Document de travail sur les droits de l'homme et les acteurs non étatiques
présenté par Gáspár Biró et Antoanella-Iula Motoc**

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction	1 – 10	3
I. DÉFINITIONS	11 – 19	4
II. DÉFINITIONS ET PROGRAMMES D'ACTION.....	20 – 25	7
III. TYPOLOGIE POSSIBLE	26 – 31	8
IV. L'ÉLÉMENT NON ÉTATIQUE	32 – 34	9
V. ORGANISATIONS INTERNATIONALES	35 – 39	10
VI. ORGANISATIONS NON GOUVERNMENTALES.....	40	12
VII. AUTRES ACTEURS NON ÉTATIQUES	41	12
VIII. CRISE CONTEMPORAINE DE L'ÉTAT-NATION?.....	42 – 45	12
IX. SOCIÉTÉS TRANSNATIONALES.....	46	13
X. QUESTIONS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE PRÉCISÉES.....	47 – 52	13

Introduction

1. Dans sa décision 2005/114, la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme a décidé de demander à M. Gáspár Biró et M^{me} Antoanella-Iula Motoc de préparer un document de travail sur les droits de l'homme et les acteurs non étatiques, en vue d'étudier de manière systématique la question de la responsabilité au regard du droit international des droits de l'homme, et de lui présenter ce document à sa cinquante-septième session.
2. L'objet du présent document de travail est de donner un bref aperçu des opinions les plus caractéristiques exprimées jusqu'ici sur le sujet des acteurs non étatiques par les spécialistes des relations internationales, et de poser un certain nombre de questions qui sont d'actualité et qu'il convient d'éclaircir avant de passer à la question de l'obligation de rendre compte. L'accent sera donc mis à ce stade sur la responsabilité.
3. Les auteurs du présent document n'ignorent pas que le tour d'horizon de la doctrine que l'on trouvera ci-après est nécessairement incomplet et est influencé par leurs connaissances et préférences. Ils accueilleront donc avec intérêt toutes propositions, suggestions ou corrections formulées à cet égard.
4. Étant donné la complexité de la question des acteurs non étatiques, les auteurs pensent que pour répondre à la question de l'obligation de rendre compte, une approche progressive est nécessaire. L'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme ne sont pas contestables. Dire que les États, les acteurs non étatiques et les individus ont une obligation générale de respecter les droits de l'homme et d'appliquer les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme comme il se doit, c'est-à-dire de bonne foi et en tenant compte des contextes et capacités spécifiques, reviendrait à énoncer une évidence. Si, sur le plan théorique tout comme d'un point de vue moral, une telle affirmation se défend, les événements intervenus ces dernières décennies ont montré qu'en pratique elle pose de nombreuses difficultés, parfois insurmontables.
5. Aux termes du paragraphe 5 de la section I de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne, «tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. La communauté internationale doit traiter des droits de l'homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant une égale valeur. S'il convient de ne pas perdre de vue l'importance des particularismes nationaux et régionaux et la diversité historique, culturelle et religieuse, il est du devoir des États, quel qu'en soit le système politique, économique et culturel, de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales.».
6. Le paragraphe 2 de cette même section est ainsi libellé:

«Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel.

Compte tenu de la situation particulière des peuples soumis à la domination coloniale ou à d'autres formes de domination ou d'occupation étrangères, la Conférence mondiale sur les droits de l'homme reconnaît que les peuples ont le droit de prendre toute mesure

légitime, conformément à la Charte des Nations Unies, pour réaliser leur droit inaliénable à disposer d'eux-mêmes. Elle considère que le déni de ce droit constitue une violation des droits de l'homme et souligne qu'il importe qu'il soit effectivement réalisé.».

7. L'une des classifications possibles des acteurs intervenant dans les relations internationales consiste à distinguer entre acteurs constitués formellement et acteurs informels. Les premiers sont ceux qui voient le jour et agissent selon des règles prédéterminées (notamment le droit international coutumier). Les seconds n'ont pas besoin de procédure ou d'acte constitutif, mais leurs actions doivent, pour des raisons pratiques, être conformes à certaines règles, soit des règles internationales écrites ou non écrites, soit leurs propres normes. Dans les deux cas, leur reconnaissance en qualité d'acteur et, *mutatis mutandis*, leur légitimité semblent dépendre de a) la réaction et du comportement des acteurs établis et, b) des règles et normes de l'ordre international existant.

8. Dans cette optique, les États peuvent être considérés comme des acteurs constitués formellement, tandis que les peuples sous domination coloniale ou autre forme de domination étrangère ou sous occupation étrangère peuvent être considérés comme des acteurs informels. Dans ce dernier cas, leur légitimité est reconnue par la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, dès lors que leurs actions sont conformes à la Charte des Nations Unies, c'est-à-dire aux principes et buts de l'Organisation.

9. Que ce point de vue soit accepté ou débattu, il touche au fondement même de l'obligation de rendre compte. Devons-nous considérer comme évident que les acteurs constitués formellement (les États, les organisations internationales intergouvernementales et non gouvernementales, les sociétés multinationales et les autres entités bien structurées créées par un instrument constitutif qui régit leur action) doivent envisager le problème de l'obligation de rendre compte eux-mêmes, et que les acteurs informels doivent respecter les règles et être tenus le cas échéant responsables par la communauté internationale sur la seule base de la structure et des normes actuelles du système international?

10. Les réponses à cette double question peuvent être oui-oui, oui-non et non-non. Cependant, dans le cas des acteurs formels, suffit-il que les États «envisage[nt] le problème de l'obligation de rendre compte eux-mêmes»? Quid du suivi? La communauté internationale doit-elle prendre d'autres mesures que celles qui ont déjà été prises, par exemple par l'Organisation des Nations Unies? S'agissant des acteurs informels, dire qu'ils sont «tenus responsables par la communauté internationale» implique une action de cette dernière. Quel type d'action (ou d'actions), et dans quelles conditions?

I. DÉFINITIONS

11. Dans l'introduction de son ouvrage de 1984 devenu un classique, *Paix et guerre entre les nations*, intitulée «La société internationale», Raymond Aron faisait une distinction entre les phénomènes transnationaux, internationaux et supranationaux et estimait que le système interétatique avait la primauté: «Dans l'étude des relations, il me paraissait et il me paraît encore aujourd'hui inévitable de mettre au premier rang le système interétatique. Cette primauté du système interétatique excluait a priori la prédominance causale du système économique.»¹.

12. Selon cette conception, les États sont les acteurs les plus importants, voire les seuls, dans les relations internationales. Dans les années 90, cette conception a progressivement évolué. Deux auteurs français ont souligné en 1992 le rôle croissant de l'individu:

«Toutes ces tendances, clairement attentatoires à l'idée même de souveraineté, favorisent doublement l'émancipation de l'individu sur la scène internationale. À une diplomatie d'États, tout d'abord, s'opposent des agencements de réseaux internationaux dans lesquels l'action individuelle supplante l'ordre international. Qu'il s'agisse de réseaux d'entreprises dispersées de par le monde, de prédicateurs, de solidarités marchandes, idéologiques ou ethniques, les relations internationales résultent de plus en plus de la composition de relations individuelles. (...) L'État n'a plus le monopole de la socialisation internationale alors qu'il y prétend encore.». «Cette revanche de l'acteur sur le système accroît la fluidité de l'ordre international.»².

13. L'individu, perçu comme un acteur dans les relations internationales, n'a pas besoin d'être défini: c'est son rôle et sa responsabilité qui sont pertinents. L'un des auteurs cités ci-dessus a en 1995 examiné le rôle de l'individu dans les conflits armés, y compris les répercussions de ce rôle dans les relations internationales, et a déclaré ce qui suit:

«Toute crise des institutions évoque, ici comme ailleurs, le retour en force de l'individu, libéré des rôles qui lui sont assignés et des assistances qui lui sont prodiguées. (...) là où la paix ne prédomine plus, les affrontements impliquent beaucoup plus totalement les individus: la distinction classique entre civils et militaires ne fait plus sens, de même que l'opposition de moins en moins réaliste entre guerre civile et guerre interétatique.».

14. La conclusion du même auteur est: «Il est difficile d'établir à priori si la réappropriation partielle de la guerre par l'individu se prête ou non à des régulations plus aisées. (...) L'apprentissage de la solidarité appartient à l'expérience de tous les jours, comme l'admettent volontiers la plupart des organisations humanitaires. Il laisse cependant une part de choix aux États: ceux-ci sont, dans ces conditions, amenés à redéfinir leurs rapports avec les ONG dont la fonction se trouve évidemment réévaluée; ils sont surtout conduits à se construire un rôle nouveau dans la gestion des biens communs de l'humanité, c'est-à-dire ces biens matériels ou spirituels dont chacun est responsable pour la survie de l'humanité tout entière.»³.

15. Un manuel de relations internationales contenait l'explication suivante du terme «acteurs»:

«Toute entité qui joue un rôle identifiable dans les relations internationales... Le terme est aujourd'hui largement utilisé par les spécialistes et les praticiens des relations internationales car il permet d'éviter les limitations évidentes du mot "État". Bien qu'il manque de précision, il possède une portée et une souplesse suffisantes. Il permet aussi de désigner les diverses personnalités, organisations et institutions qui jouent actuellement un rôle... On peut distinguer plus précisément entre les divers acteurs en introduisant des critères supplémentaires. Ces critères peuvent comprendre les tâches accomplies par les acteurs et la population affectée par l'exécution de ces tâches. Des commentateurs estiment que les acteurs devraient être jugés en fonction de leur degré d'autonomie et non sous l'angle de la notion étroitement juridique de souveraineté.»⁴.

16. L'une des définitions les plus larges proposées ces dernières années est la suivante:

«Notre définition des acteurs non étatiques inclut donc les organisations:

- en grande partie ou totalement indépendantes du gouvernement central du point de vue du financement et du contrôle, émanant de la société civile ou d'une économie de marché, ou résultant d'impulsions politiques échappant au contrôle et à la direction de l'État;
- opérant en tant que réseau ou participant à un réseau au travers des frontières de deux États ou plus, intervenant ainsi dans des relations "transnationales", reliant des systèmes politiques, des économies, des sociétés, etc.;
- agissant selon des modalités qui affectent les résultats politiques, soit dans un ou plusieurs États ou au sein d'institutions internationales – soit à dessein soit partiellement à dessein, qu'il s'agisse de leur principal objectif ou d'une partie de leurs activités.»⁵.

17. Les auteurs de cette définition n'ignorent pas qu'une approche aussi globale soulève un certain nombre de questions:

«Nous n'ignorons pas les dangers d'une approche aussi large, qui regroupe des acteurs motivés par des objectifs instrumentaux, principalement économiques (sociétés commerciales, mafias), des acteurs défendant des idées reposant sur des principes (églises, associations de défense), des experts motivés par des valeurs professionnelles et attachés à l'analyse rationnelle (laboratoires d'idées, communautés épistémologiques), et des acteurs ayant en commun leur origine ethnique (diasporas). Toutefois, en adoptant une approche globale, nous espérons donner au lecteur une idée de la diversité et de la complexité des activités non étatiques qui transcendent les frontières, activités qui constituent aujourd'hui une société internationale – voire une société partiellement mondiale – dans le cadre offert par la société établie des États.»⁶.

18. Pour certains, l'expression acteurs politiques «non étatiques» est «source de confusion», parce que, d'une part, elle réunit dans une «catégorie unique des acteurs qui ont des structures très différentes, des ressources différentes et des manières différentes d'intervenir en politique,» et de l'autre, elle «implique que les États sont dominants et les autres acteurs secondaires... Il y a aussi une ambiguïté, parce qu'on ne sait pas exactement si les organisations intergouvernementales sont considérées comme des organisations interétatiques ou des organisations non étatiques.»⁷.

19. Selon une autre proposition, les acteurs non étatiques sont «tous les groupes actifs au plan transnational autres que les États, par exemple les organisations dont les membres sont des États et les organisations non gouvernementales dont les membres sont des individus et les groupes privés originaires de plus d'un État.» Ils comprennent «les organisations internationales, les sociétés multinationales, les mouvements religieux et ethnopolitiques et les groupes terroristes qui contestent la suprématie des États soit en transcendant soit en tentant de renverser la maîtrise souveraine des États sur leur destinée»⁸.

II. DÉFINITIONS ET PROGRAMMES D'ACTION

20. Tous les acteurs intervenant dans les relations internationales ont une «autodéfinition» indiquant les principaux éléments de leur identité, sur la base de laquelle ils se situent sur la scène internationale, définissent des priorités pour leurs objectifs et s'identifient à une certaine catégorie ou à certaines catégories d'acteurs ou d'objectifs tout en prenant leurs distances par rapport à d'autres. Le nom des États contient parfois des éléments d'auto-identification, mais c'est de toute façon les constitutions et les documents officiels des organes de l'État qui fournissent les détails les plus importants. Les acteurs non étatiques constitués formellement ont des actes constitutifs, chartes ou autres dont l'objet est aussi de définir leur nature et leur identité.

21. Si l'autodéfinition est un élément stable et durable de l'identité des acteurs, les programmes d'action particuliers, qu'ils soient politiques ou autres, définissant des stratégies ou des tactiques, et les déclarations occasionnellement faites pour prendre position sur certaines questions d'intérêt international sont plus dynamiques et peuvent évoluer sous l'effet d'événements, de processus ou d'influences personnelles, par exemple. Les relations entre les acteurs sont en premier lieu déterminées par leur auto-identification, c'est-à-dire leur identité. Certaines catégories d'acteurs non étatiques, en particulier informels, ont davantage d'autonomie en matière d'auto-identification et de programmes d'action. Mais, comme on l'a dit, même les acteurs informels doivent tenir compte dans une certaine mesure des normes et coutumes internationales et de la pratique des autres acteurs.

22. Dans la plupart des cas, l'admission d'une responsabilité et de certaines obligations propres à leur domaine d'action est un élément de l'identité des acteurs. Parmi les acteurs, ce sont les États qui assument le plus grand nombre d'obligations internationales. La souveraineté va de pair avec la responsabilité.

23. À ce stade, il est difficile d'imaginer que des acteurs non étatiques constitués formellement, et même certaines catégories d'acteurs informels, refusent d'assumer unilatéralement les obligations propres à leur domaine d'action. Il peut y avoir des débats quant au type d'obligations qui sont à leur charge et à leur étendue, mais l'idée qu'ils sont responsables de leurs actions ne peut être écartée. Même lorsque les activités de certains acteurs non étatiques impliquent l'emploi de la force, comme dans le cas des mouvements de libération nationale, on estime généralement qu'ils sont tenus, notamment, par les règles du droit humanitaire. Toutefois, d'un point de vue technique, un acteur non étatique peut être tout acteur autre qu'un État souverain qui est présent sur la scène internationale.

24. Il y a bien entendu des exceptions. Si l'on accepte de considérer également les groupes criminels organisés ayant des ramifications transnationales ou les mercenaires utilisés pour empêcher des peuples d'exercer leur droit à l'autodétermination comme des acteurs non étatiques dans les relations internationales, il est difficile d'imaginer que de tels acteurs contractent librement, par exemple, des obligations leur imposant de respecter les droits de l'homme. Toutefois, dans de tels cas, la communauté internationale, ainsi que les États pris individuellement, sont habilités à les tenir responsables de leurs crimes, violations de droits et abus.

25. On a noté, en termes généraux:

«Les États sont demeurés les principaux acteurs en droit international, mais la situation a changé au siècle dernier et les organisations internationales, les individus et les sociétés ont également acquis une mesure de personnalité juridique internationale; mais lorsqu'on essaie de définir l'étendue précise de la personnalité juridique ainsi acquise, on pénètre dans un domaine très controversé du droit international. Le problème que pose l'introduction de nouveaux acteurs dans le système juridique international est reflété dans la notion même de personnalité juridique, dont les problèmes essentiels ont trait en premier lieu à la capacité d'agir en cas de violation du droit international, de conclure des accords internationaux valides et de jouir de privilèges et d'immunités de la juridiction nationale.»⁹.

III. TYPOLOGIE POSSIBLE

26. Outre la distinction susmentionnée entre acteurs constitués formellement et acteurs informels, on peut aussi distinguer entre a) les acteurs politiques et b) les autres acteurs présents sur la scène internationale. Une proposition consiste à classer «tous les acteurs intervenant dans la politique mondiale originaire d'un pays» comme suit:

- Ministères et administrations
- Acteurs transnationaux légitimes:
 - sociétés transnationales
 - partis politiques
 - ONG
- Organisations internationales
- Acteurs transnationaux non légitimes:
 - délinquants
 - mouvements de guérillas et de libération¹⁰.

27. L'auteur de cette proposition note que:

«La légitimité de l'utilisation de la violence augmente de quatre manières: 1) lorsqu'un groupe semble jouir d'un large appui au sein de sa population de référence; 2) lorsque des voies politiques ont été fermées à ce groupe; 3) lorsque le gouvernement pris pour cible est exceptionnellement répressif et 4) lorsque la violence est dirigée contre des "cibles militaires" sans faire de victimes civiles.». Il note également que les groupes employant la violence «sont souvent qualifiés de terroristes pour exprimer une désapprobation, de guérilleros par ceux qui sont plus neutres, et de mouvements de libération par leurs partisans»¹¹.

28. Qu'est qu'y est «politique» dans ce domaine? Cela peut se définir comme un ensemble complexe d'actions, de perceptions ou de plans ayant pour objectif ou contexte: i) le contrôle d'êtres humains, de territoires et ressources; ou ii) la préservation ou la redistribution de

pouvoirs, privilèges et influences dans le cadre du système international actuel d'États-nations, en partant toujours de l'hypothèse que le monde est divisé entre amis (potentiels ou réels), alliés et ennemis.

29. La *differentia specifica* du «politique» par rapport à la notion la plus large d'«international» est que dans la sphère de la politique internationale tous les moyens et méthodes disponibles peuvent être utilisés, y compris la force, étant entendu que les acteurs politiques entrent sur ce théâtre (ou y sont et veulent y rester) de manière consciente (c'est ce qu'on peut appeler la volonté politique), et savent qu'en employant certains moyens, d'autres pourront réagir en utilisant les mêmes moyens. Si un acteur emploie la force ou la violence pour réaliser ses objectifs politiques, tôt ou tard d'autres emploieront la force contre lui. Si un acteur souhaite coopérer avec d'autres pacifiquement et de manière mutuellement avantageuse, cette coopération peut avoir lieu si elle est avantageuse pour les autres parties.

30. Les États sont assurément des acteurs politiques, mais ils ont aussi des objectifs et des rôles non politiques. L'action des acteurs politiques non étatiques affecte la souveraineté d'un ou de plusieurs États, ou à modifier l'organisation des pouvoirs dans le cadre du système international.

31. Les conditions de la reconnaissance d'une entité comme État (État-nation ou État territorial) sont les suivantes: l'existence d'un territoire dans des frontières internationalement reconnues, un pouvoir souverain unique contrôlant ce territoire et une population dont les membres sont citoyens de l'État. Tous les autres acteurs politiques auxquels ne serait-ce qu'une seule de ces caractéristiques fait défaut peuvent être considérés comme des acteurs politiques non étatiques. En ce sens, on peut dire que les organisations internationales intergouvernementales sont des acteurs politiques non étatiques.

IV. L'ÉLÉMENT NON ÉTATIQUE

Autorisation interne de conclure des traités à l'échelon infra-étatique

32. Dans la plupart des cas où un État souverain n'autorise pas sa subdivision politique à conclure des traités, cet acteur infra-étatique s'abstiendra de négocier et conclure des traités de manière indépendante. En Inde, par exemple, les acteurs infra-étatiques ne sont pas habilités à conclure des accords internationaux et il y a peu de pratique dans ce sens. Néanmoins, un État qui ne veut pas autoriser un acteur infra-étatique à conclure lui-même des traités peut être disposé à conclure un traité en son nom.

33. Dans d'autres cas, les États souverains autorisent leurs composantes infra-étatiques à conclure des traités directement et en leur propre nom. Cette autorisation ne s'appliquera souvent qu'à un seul accord. Cependant, de plus en plus, les États officialisent le pouvoir de conclure des traités de certaines composantes infra-étatiques par le biais de leur législation interne. Dans la plupart des cas, cette habilitation de l'entité infra-étatique reste subordonnée à un degré résiduel de contrôle étatique¹².

Personnes physiques

34. Toute personne physique doit rendre compte de violations des normes internationales des droits de l'homme constitutives de crime. Comme l'a écrit Antonio Cassese:

«En droit pénal international, le principe général applicable est que nul ne peut être tenu responsable d'un acte qu'il n'a pas accompli ou à la commission duquel il n'a pas participé, ou d'une omission qui ne lui est pas attribuable. Les Chambres d'appel [du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie] ont posé ces principes fondamentaux dans l'affaire *Tadic* (appel). Le principe recouvre deux notions. D'abord, nul ne peut être tenu responsable d'infractions pénales perpétrées par d'autres personnes... Ensuite, une personne ne peut être tenue pénalement responsable que si elle est de quelque manière coupable d'une violation de normes pénales... Partant, toute responsabilité pénale objective est exclue. Une exception était prévue aux articles 9 et 10 du Statut des tribunaux militaires internationaux. Ainsi, la simple affiliation à une organisation criminelle était réputée criminelle, que la participation à cette organisation soit ou non volontaire. Le Tribunal a ramené la notion d'organisation criminelle à celle d'"entente délictueuse". De plus, d'autres tribunaux ont confirmé le principe de responsabilité personnelle posé par les tribunaux militaires internationaux, comme dans l'affaire *Krupp et autres*, où les 12 accusés étaient des responsables des entreprises industrielles Krupp qui jouaient un rôle dominant dans la vie politique, financière et économique de l'Allemagne.»¹³.

V. ORGANISATIONS INTERNATIONALES

35. Les organisations internationales varient quant à leur taille, leurs objectifs, leur composition et d'autres caractéristiques qui déterminent leur nature. Il serait vain de poursuivre l'étude sans bien comprendre quelles sont les organisations actuellement existantes. Il est peut-être difficile d'énumérer expressément toutes les organisations internationales. Vu l'absence de toute liste exhaustive de ce type, un tel effort constituerait sans doute une base solide pour les travaux futurs. Bien que la Commission du droit international ait adopté à titre provisoire les projets d'articles 1 et 2 sur la responsabilité des organisations internationales, concernant respectivement le champ d'application des articles et la définition d'une «organisation internationale», une telle classification de base aiderait la Commission tout autant que les États à examiner à l'avenir certains aspects spécifiques des responsabilités.

36. D'autre part, l'approche concrète adoptée a consisté à ne pas inclure, dans le projet d'article 3, la question de la responsabilité civile dans le champ des responsabilités. Comme certains membres de la Commission l'ont souligné, il se peut que dans certains cas la question de la responsabilité civile d'organisations internationales se pose, en fonction de la nature des activités qu'elles mènent; il est également vrai que la plupart des activités des organisations internationales qui causent un dommage à autrui peuvent ne pas être interdites par le droit international. À cet égard, il peut être relativement pertinent de prêter plus d'attention à la question de l'obligation de réparer (sinon à celle de la responsabilité civile en soi) plutôt qu'à celle de la responsabilité. Néanmoins, vu l'approche retenue par la Commission lors de l'examen de la responsabilité de l'État, et compte tenu des résultats intéressants auxquels elle est parvenue sur ce sujet, il est peut-être sage de suivre le précédent de la responsabilité de l'État et de tenter de dégager autant d'analogies que possible. L'approche adoptée par le Rapporteur spécial de la

Commission pour rédiger les trois premiers articles s'inscrit certainement dans cette logique. Il sera toujours possible de revenir, si nécessaire, sur la question de l'obligation de réparer.

37. Dans le commentaire relatif à l'article 3, le Rapporteur spécial a indiqué qu'il n'était pas possible de transposer purement et simplement les règles des organisations et le droit interne d'un État. Les règles d'une organisation internationale porteraient notamment sur les processus internes de prise de décisions, la structure de l'organisation, ainsi que les relations entre les États membres qui la composent. Certaines de ces règles dictent incontestablement les relations entre États et relèvent donc du droit international. Par exemple, la Charte des Nations Unies, tout en étant manifestement une règle de l'Organisation, relève en même temps du droit international en énonçant les droits et obligations des États membres. Cela montre qu'il serait excessivement simpliste d'établir une simple analogie entre un État et une organisation internationale, en particulier entre le droit interne d'un État et les règles d'une organisation. À cet égard, le Rapporteur spécial a souligné à juste titre la nature complexe des règles des organisations internationales. La décision de ne pas prendre comme modèle le projet d'article correspondant sur la responsabilité de l'État et de ne pas remplacer le mot «État» par «organisation internationale», ni le terme «droit interne» par «règles de l'organisation», est donc opportune.

38. À première vue, la question des responsabilités des organisations internationales dans le domaine des droits fondamentaux semble paradoxale. Traditionnellement, les organisations internationales étaient considérées comme les institutions chargées de la promotion et la protection, et non comme des auteurs de violations, des droits de l'homme¹⁴. Sans doute s'agit-il des conséquences de la transformation de l'ONU d'une organisation intergouvernementale traditionnelle en une organisation ayant des tâches dans le domaine de la gouvernance. Le premier expert indépendant à avoir été confronté à une telle situation a été l'expert indépendant sur la Somalie. Dans son rapport de 1994 (E/CN.4/1994/77/Add.1, par. 25), il fait référence aux violations des droits de l'homme commises par le personnel de l'opération des Nations Unies ONUSOM II et au rapport d'Amnesty International à ce sujet, mais il considère qu'il appartient au Secrétaire général d'y remédier ainsi qu'à son représentant spécial. On observe la même réticence de la part de rapporteurs spéciaux à prendre en considération les violations des droits de l'homme commises par les opérations de maintien de la paix. Plusieurs rapports d'ONG témoignent de violations des droits de l'homme (brutalité de la police de la KFOR, destruction de maisons, détentions arbitraires au Kosovo), mais ils ne sont pas rapportés par le Rapporteur spécial¹⁵.

39. L'Union européenne (UE) est l'exemple type d'un phénomène supranational. Dans la perspective conventionnelle, néanmoins, l'UE ne joue pas habituellement un rôle direct dans la conclusion de traités. Ce sont plutôt les communautés qui la composent – Communauté européenne (CE) et Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) – qui ont été traditionnellement chargées de ces fonctions. La CE est seulement habilitée à adhérer à des traités dont l'objet relève de la compétence que ses États membres lui ont attribuée. Le point de savoir si la CE agit dans la limite de ses pouvoirs en concluant un traité déterminé peut être contesté par les États membres. C'est ainsi que plusieurs États membres ont contesté devant la Cour européenne de justice la capacité de la CE d'adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour a conclu que la CE n'avait pas encore compétence pour assurer le respect des droits de l'homme et lui a interdit d'adhérer à la Convention¹⁶.

VI. ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

40. Les ONG locales et internationales sont les principaux partenaires des organes des droits de l'homme. Les ONG sont enregistrées, payent des impôts et doivent respecter toutes les lois de leur pays d'enregistrement. Néanmoins, la plupart des ONG agissent dans un environnement international. L'élaboration d'un cadre juridique légal pour les ONG doit tenir compte en même temps de leurs lois nationales mais aussi du droit international. (Voir E/CN.4/1994/48.)

VII. AUTRES ACTEURS NON ÉTATIQUES

41. L'une des questions les plus importantes a trait à l'évolution de la compétence *ratione personae* dans les mandats des rapporteurs spéciaux. Sur le plan organique, sans parler de la coopération des mécanismes spéciaux avec d'autres acteurs en termes de protection des droits de l'homme, la relation, à tous égards particulière, qu'ils entretiennent avec les acteurs non étatiques serait compliquée par la mise en place de mandats dont la compétence *ratione personae* s'éteindrait avec ces derniers. Il s'agit d'une approche pragmatique qui s'adresse aux auteurs de violations des droits de l'homme. La responsabilité est basée sur le degré dans lequel les mécanismes ont un impact sur les droits de l'homme. Dans son premier rapport à la Commission des droits de l'homme, le Rapporteur spécial sur le Soudan précise qu'il va prendre en considération les violations des droits de l'homme commises par d'autres parties que le Gouvernement soudanais. Par la suite, d'autres rapporteurs ont examiné les violations des droits de l'homme des acteurs non étatiques et ont formulé des recommandations à leur égard. En même temps, ils ont toujours pris soin de suivre les résolutions de la Commission, étant donné l'importance du «contrôle effectif» pour la reconnaissance en droit international public¹⁷.

VIII. CRISE CONTEMPORAINE DE L'ÉTAT-NATION?

42. L'émergence de participants et de réseaux non étatiques est le produit d'un phénomène complexe connu sous le nom de mondialisation. Richard Falk a établi une distinction entre la mondialisation par en haut et la mondialisation par en bas pour discerner «deux tendances intimement liées: la restructuration de l'économie mondiale à l'échelle régionale et mondiale par l'intermédiaire des sociétés transnationales et des marchés financiers par en haut, et l'émergence de forces sociales transnationales soucieuses de la protection de l'environnement, des droits de l'homme et de la paix et de la sécurité de l'humanité, par en bas». L'impact de la mondialisation par en bas est le fait des sociétés civiles transnationales, «la sphère publique mince et contrastée qui peut se coaliser à l'échelon mondial où les individus collaborent à des fins communes et façonnent la vie collective»¹⁸. En outre, la mondialisation présente quatre dimensions indissociables et apparemment contradictoires.

43. Tout d'abord, la mondialisation est le constat d'une interdépendance croissante au niveau mondial, à savoir que les activités humaines dans une région donnée ont des répercussions qui dépassent les frontières locales, régionales ou nationales, les problèmes relatifs aux droits de l'homme dans un monde interdépendant franchissent de plus en plus les frontières des États. Cette interdépendance des marchés provoque des explosions transfrontières en chaîne lorsque les marchés vont mal, avec pour conséquence des migrations massives et des menaces généralisées pour les droits économiques et sociaux. Pour remédier à ces situations, il faut donc que les défenseurs des droits de l'homme trouvent de nouveaux moyens de recueillir des informations et de mener des actions de mobilisation transfrontières¹⁹.

44. Deuxièmement, la mondialisation entraîne la désintégration des États et des populations en groupes et régions autonomes. Dès lors, en tant que tactique de survie dans un monde de plus en plus interdépendant, des réseaux économiques, sociaux et culturels se forment pour soutenir leurs propres avantages collectifs. Des groupes identitaires formulent aussi de nouvelles exigences en faveur de leurs propres droits d'association, ainsi qu'à la culture et à la langue.

45. Troisièmement, la mondialisation entraîne en quelque sorte l'homogénéisation du monde, c'est-à-dire qu'aux différences entre unités territoriales qui s'excluaient mutuellement, s'est désormais substituée l'uniformité. Ce processus d'unification a deux ramifications. La première, qui a des conséquences remarquables pour les défenseurs des droits de l'homme, a été qualifiée de «prise de conscience mondiale des modes de comportement des membres de la société civile mondiale». Les participants des sociétés civiles s'entendent progressivement sur ces normes, comme langage diplomatique et systèmes de représentation et de gouvernance démocratique. La domination des normes libérales dans la politique internationale bouleverse la construction sociale anarchique du monde et permet l'émergence d'un édifice social fondé sur une société civile plus coopérative, apte à régler les problèmes²⁰.

IX. SOCIÉTÉS TRANSNATIONALES

46. «L'Organisation des Nations Unies, au cours de ses 48 ans d'existence, a été confrontée à plusieurs défis en tant que défenseur des droits de l'homme sur la scène internationale. Il lui a notamment fallu faire en sorte que même des acteurs non étatiques comme les sociétés transnationales (STN) respectent les droits de l'homme, au moins à l'intérieur de leur sphère d'activité respective. L'ONU, d'une certaine façon, s'y est employée en constituant la Commission des sociétés transnationales au milieu des années 70. Bien que le projet de la Commission d'élaborer un code acceptable pour les STN ne se soit pas matérialisé pour différentes raisons, l'ONU a maintenu son intérêt pour la question de la responsabilité sociale des STN sous différentes formes et dans différentes instances. L'approbation par la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, en août 2003, des Normes sur la responsabilité en matière de droits de l'homme des sociétés transnationales et autres entreprises représente un sursaut de vigueur de la part de l'ONU pour réglementer les éventuelles violations des droits de l'homme par les sociétés. Ce fait, ainsi que la mise en place du Pacte mondial, traduit clairement la nécessité et l'urgence, pour l'ONU, de relancer son rôle dans un nouvel ordre mondial où les États ne jouissent plus d'un monopole en tant qu'auteurs de violations des droits de l'homme.»²¹.

X. QUESTIONS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE PRÉCISÉES

Acteurs et acteurs politiques

47. À première vue, il paraît justifiable d'affirmer que la responsabilité des acteurs politiques à l'égard du respect des droits de l'homme est plus grande que celle d'autres acteurs, parce qu'ils exercent un pouvoir et/ou un contrôle sur des territoires et des populations, ou qu'ils pourront le faire à l'avenir. Dans la pratique, la situation révèle toutefois plusieurs difficultés. Il y a actuellement bon nombre d'acteurs politiques internationaux qui, manifestement, n'ont aucune chance, à court ou moyen terme (d'ici quatre à dix ans, soit la durée d'un ou deux mandats électoraux en moyenne) de parvenir au pouvoir, ou de participer à des systèmes de partage du

pouvoir, quelle que soit la légitimité de leurs revendications. Il y a aussi un certain nombre d'États défaillants, ou d'États risquant de connaître ce sort.

48. Parallèlement, un nombre important d'acteurs non politiques et non étatiques exercent effectivement une influence sur les structures de pouvoir, à l'échelon mondial, régional ou local. Il serait difficile de faire valoir, d'un point de vue moral, que leur responsabilité est «moindre» que celle des acteurs politiques. Point n'est besoin de partager des idéologies égalitaires pour parvenir à cette conclusion.

Acteurs non étatiques ou transnationaux?

49. C'est là une question de terminologie. Comme il a été indiqué, certains auteurs préfèrent l'expression d'«acteurs transnationaux» à celle d'«acteurs non étatiques», parce que cette dernière suppose, selon leur interprétation, la primauté des États dans les relations internationales. Si la Sous-Commission décidait de remplacer le qualificatif «non étatique» par «transnational», cette décision aurait un impact sur la réponse aux précédentes questions, puisqu'elle reviendrait à en considérer que, dans les relations internationales, tous les acteurs ont théoriquement et moralement le même degré de responsabilité en matière de droits de l'homme.

Responsabilités librement assumées et/ou internationalement assignées

50. La question est la suivante: suffirait-il d'accepter l'autodéfinition des acteurs non étatiques en vue d'établir des responsabilités particulières, ou faut-il aussi, parallèlement à cette acceptation, élaborer des règles générales de responsabilité, au-delà des normes déjà existantes, notamment des règles de droit souple? Comme il a été indiqué, un grand nombre d'acteurs non étatiques acceptent unilatéralement certaines responsabilités. Une simple acceptation ou constatation pourrait être suivie par un encouragement donné à ces acteurs par la communauté internationale pour mieux préciser les responsabilités déjà acceptées, et procéder ensuite à un élargissement, par exemple, de leur application dans la pratique quotidienne. L'élaboration de règles plus générales visant exclusivement les acteurs non étatiques est un exercice plus délicat mais qu'il ne faudrait peut-être pas exclure d'emblée.

Bénéficiaires et perdants

51. Moralement, il serait justifiable d'affirmer que les entités, qu'il s'agisse d'États ou d'acteurs non étatiques, qui bénéficient des avantages de l'ordre international actuel (c'est-à-dire, celui des États-nations) et de la mondialisation ont l'obligation de respecter les droits de l'homme en toutes circonstances et doivent être tenus responsables de leur inobservation dans leur pratique quotidienne. Mais que signifie «bénéficiaire des avantages»? L'expérience montre que, sur la scène internationale, il n'y a dans la plupart des cas, à long terme, ni pertes ni bénéfices nets. Selon le point de vue néoréaliste, la structure internationale, résultat de la répartition inégale du pouvoir et des ressources et d'autres déséquilibres, récompense ou pénalise les comportements orthodoxes ou déviants. C'est-à-dire qu'il y a primauté absolue du politique. Ceux qui se considèrent comme des perdants ont parfois le sentiment qu'ils n'ont d'autre choix que de recourir à tous les moyens pour faire entendre leurs griefs.

52. La Déclaration du Millénaire des Nations Unies, dans la section intitulée «Valeurs et principes» affirme ce qui suit:

«5. Nous sommes convaincus que le principal défi que nous devons relever aujourd'hui est de faire en sorte que la mondialisation devienne une force positive pour l'humanité tout entière. Car, si elle offre des possibilités immenses, à l'heure actuelle ses bienfaits sont très inégalement répartis, de même que les charges qu'elle impose. Nous reconnaissons que les pays en développement et les pays en transition doivent surmonter des difficultés particulières pour faire face à ce défi majeur. La mondialisation ne sera donc profitable à tous, de façon équitable, que si un effort important et soutenu est consenti pour bâtir un avenir commun fondé sur la condition que nous partageons en tant qu'êtres humains, dans toute sa diversité. Cet effort doit produire des politiques et des mesures, à l'échelon mondial, qui correspondent aux besoins des pays en développement et des pays en transition et sont formulées et appliquées avec leur participation effective.»

Notes

¹ Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calman-Lévy, 1984.

² Bertrand Badie and Marie-Claude Smouts, *Le retournement du monde: sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de la fondation nationale de sciences politiques, Dalloz, p. 239-240.

³ Bertrand Badie, 1995, p. 241-246.

⁴ Graham Evans and Jeffery Newnham, *Dictionary of International Relations*, London, Penguin Books, 1998.

⁵ Daphné Josselin and William Wallace, *Non-State Actors in World Politics: A Framework*, New York, Palgrave, 2001, pp. 3-4.

⁶ Ibid.

⁷ Peter Willets, Transnational Actors and International Organizations in Global Politics, in *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, John Baylis and Steve Smith (eds.), Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 357-358.

⁸ Charles W. Kegley, Jr. and Eugene R. Wittkopf, *World Politics. Trend and Transformation* (8th edition), Boston, New York, Bedford/St. Martin's, 2001, p. 16.

⁹ Peter Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law* (7th revised edition), London-New York, Routledge, 2003, p. 91.

¹⁰ Willets, op. cit., p. 359.

¹¹ Ibid., pp. 367-368.

¹² Duncan B. Hollis, "Why State Consent Still Matters – Non-State Actors, Treaties, and the Changing Sources of International Law", *Berkeley Journal of International Law*, vol. 23.

¹³ A. Cassese, *International Criminal Law*, Oxford University Press, 2004, pp. 136-138.

¹⁴ A. Reinisch, Securing the Accountability of International Organizations, *Global Governance*, vol. 7, 2001.

¹⁵ I. Motoc, “Les Rapporteurs spéciaux étatiques: entre héros et pions”, in E. Decaux (ed.), *Les Nations Unies et les droits de l’homme*, Paris, Pedone (forthcoming).

¹⁶ Hollis, op. cit.

¹⁷ Motoc, op. cit.

¹⁸ Richard Falk, The Nuclear Weapons Advisory Opinion and the New Jurisprudence of Global Civil Society, *Transnational Law and Contemporary Problems*, vol. 7 (1997), pp. 333, 335; see also Richard Falk, The Right to Self-Determination Under International Law: The Coherence of Doctrine Versus the Incoherence of Experience, in *Self-Determination and Self-Administration: A Sourcebook*, pp. 47, 50-51, Wolfgang Danspeckgruber (ed.) 1997.

¹⁹ Julie Mertus, From Legal Transplants to Transformative Justice: Human Rights and the Promise of Transnational Civil Society, *American University International Law Review*, vol. 14, No. 5.

²⁰ Ibid.

²¹ Surya Deva, United Nations Human Rights Norms for Transnational Corporations and Other Business Enterprises: An Imperfect Step in the Right Direction? International Law Students Association (ILSA) *Journal of International and Comparative Law*, vol. 10 (spring 2004).
