

A/CONF.157/TBB/3

9 juin 1993

FRANCAIS

Original : ANGLAIS

CONFERENCE MONDIALE SUR LES DROITS DE L'HOMME

Vienne, 14-25 juin 1993

Point 12 c) de l'ordre du jour provisoire

RECOMMANDATIONS VISANT A AMELIORER L'EFFICACITE DES ACTIVITES
ET MECANISMES DES NATIONS UNIES

Note du Secrétariat

1. On appelle l'attention de la Conférence mondiale sur la contribution ci-jointe du Comité des droits de l'homme intitulée "Suite donnée aux constatations adoptées en application du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques" qui a été élaborée pour la réunion des présidents des organes internationaux et régionaux créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme qui doit se tenir à Vienne les 15 et 16 juin 1993.
2. On rappellera que l'Assemblée générale, dans sa résolution 45/155, a demandé à la Conférence mondiale "d'examiner les moyens de mieux assurer l'application des normes et des instruments en vigueur pour ce qui a trait aux droits de l'homme" et a prié, entre autres, les organisations régionales qui s'occupent des droits de l'homme "de prendre une part active à ses travaux".
3. A la quatrième réunion des présidents des organes des Nations Unies créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, tenue à Genève du 12 au 16 octobre 1992, on a recommandé "d'envisager la possibilité d'organiser, dans le cadre de la Conférence mondiale, une réunion des présidents des organes de l'ONU créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et des présidents (ou des personnes occupant une position équivalente) à chacune des principales organisations régionales et autres concernées, à savoir la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, la Commission européenne des droits de l'homme, la Cour européenne des droits de l'homme, la Commission interaméricaine des droits de l'homme, la Cour interaméricaine des droits de l'homme, la Commission de

VIE.93-048 (F)

l'application des conventions et recommandations de l'Organisation internationale du Travail et le Comité sur les conventions et recommandations de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture."

4. Le Comité des droits de l'homme a élaboré la contribution ci-jointe pour faciliter les travaux de la réunion.

Suite donnée aux constatations adoptées en application
du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international
relatif aux droits civils et politiques

1. En vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Comité des droits de l'homme a compétence pour examiner des communications émanant de particuliers relevant de la juridiction d'Etats parties audit Protocole. Depuis l'instauration de cette procédure en 1977, 546 communications ont été enregistrées et l'examen de 156 d'entre elles s'est achevé avec l'adoption de décisions quant au fond, dites "Constatations adoptées en vertu du paragraphe 4 de l'article 5 du Protocole facultatif". Dans 118 cas, le Comité a constaté des violations de dispositions du Pacte; 165 communications ont été déclarées irrecevables et un terme a été mis à l'examen de 87 cas; 138 communications sont présentement en instance d'examen 1/.
2. Le Protocole facultatif ne prévoit pas de mesures pour faire appliquer les décisions du Comité. En fait, il ne dit rien sur la question. Cependant, les constatations du Comité ont le caractère de recommandations sur la base desquelles les Etats parties devraient s'efforcer de régler les cas considérés. Les Etats adhérant au Protocole facultatif de leur plein gré, on peut raisonnablement s'attendre qu'ils acceptent et appliquent les recommandations du Comité. Cependant, le fait que le Protocole facultatif ne contient aucune disposition explicite sur les mesures visant à faire appliquer ces recommandations peut être considéré comme une lacune majeure du mécanisme d'exécution établi par le Pacte.
3. Le bilan en ce qui concerne la suite donnée par les Etats parties aux recommandations du Comité a été globalement satisfaisant pour les 13 premières années. Cependant, pendant la même période, le Comité a aussi noté que de nombreux Etats n'avaient pas fourni de renseignements sur les mesures qu'ils avaient prises pour donner effet à ses recommandations; à sa trente-neuvième session, tenue en juillet 1990, le Comité a donc créé un poste de rapporteur spécial pour le suivi de ses recommandations, lequel est chargé de suivre la façon dont les Etats parties appliquent ces dernières et de faire régulièrement rapport au Comité à ce sujet 2/.
4. La présente contribution a pour objet de mettre en relief l'expérience du Comité en ce qui concerne la procédure de suivi et de formuler un certain nombre de recommandations destinées à être examinées par la Conférence mondiale. Il faudrait considérer la création de nouveaux mécanismes de suivi et le renforcement de ceux qui existent déjà comme une nécessité et même comme

1/ Etude statistique des communications, 26 mai 1993.

2/ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-cinquième session, supplément No 40 (A/45/40), vol. II, annexe XI. Voir A. de Zayas, "The follow-up procedure of the United Nations Human Rights Committee", The Review (International Commission of Jurists), vol. 47 (décembre 1991), p. 28 à 35; M. Schmidt, "Quelques remarques à propos de la procédure de suivi des constatations du Comité des droits de l'homme" (à paraître, automne 1993).

une priorité si l'on veut que les gouvernements et l'opinion publique continuent à croire en l'efficacité du mécanisme d'exécution des Nations Unies en matière de droits de l'homme.

5. Le Comité considère non seulement que les activités de suivi sont compatibles avec son mandat mais encore qu'elles sont essentielles si l'on veut qu'il s'acquitte des responsabilités qui lui incombent en vertu du Protocole facultatif. Selon les termes mêmes du préambule dudit Protocole, le Comité reçoit et examine les communications "pour mieux assurer l'accomplissement des fins du [Pacte] et l'application de ses dispositions". Ceci autorise certainement le Comité à procéder à des échanges de vues avec les Etats parties sur la façon dont ils réagissent à la suite de ses constatations. La Cour internationale de Justice a déclaré que même en l'absence d'un mandat explicite à cet effet, une instance internationale peut agir de toute manière, sauf intervention expresse, propre à assurer la réalisation de ses objectifs 3/.

6. Par ailleurs, l'emploi du mot "examine" au paragraphe 1 de l'article 5 du Protocole facultatif ne signifie pas que le Comité ne doit s'intéresser à un cas donné que jusqu'à ce que celui-ci ait fait l'objet d'une décision définitive; sa tâche consiste à faire ce qu'il juge nécessaire pour assurer l'application des dispositions du Pacte. Dans certaines circonstances, en effet, le fait de ne pas accorder un recours recommandé par le Comité peut constituer une nouvelle violation d'une disposition du Pacte.

7. Les fonctions du Rapporteur spécial ont été définies comme suit :

- a) Recommander au Comité la suite à donner à toutes les plaintes reçues de particuliers que le Comité estime avoir été victimes d'une violation de leurs droits et qui prétendent qu'aucun recours utile ne leur a été assuré;
- b) Communiquer avec les Etats parties et, s'il le juge approprié, avec les victimes, au sujet des lettres de ce genre reçues par le Comité;
- c) S'efforcer d'obtenir des renseignements sur toutes mesures prises par les Etats parties au sujet des constatations adoptées par le Comité, lorsque ces renseignements ne sont pas disponibles par ailleurs;
- d) Aider le Rapporteur du Comité à rédiger les sections pertinentes du rapport annuel du Comité;
- e) Donner des avis au Comité sur le délai approprié pour recevoir des renseignements sur les mesures correctrices adoptées par un Etat partie que le Comité estime avoir violé des dispositions du Pacte;
- f) Soumettre régulièrement au Comité des recommandations sur les moyens possibles de renforcer l'efficacité de la procédure de suivi 4/.

3/ Voir "Case of Certain Expenses of the United Nations, Advisory Opinion", I.C.J. Reports (Rapports de la CIJ), 20 juillet 1962, p. 150 à 167.

4/ Voir plus haut la note 2.

8. Depuis l'automne 1990, des demandes de renseignements quant à la suite donnée aux constatations du Comité ont été adressées à tous les Etats parties au sujet desquels il avait adopté des décisions concluant à des violations du Pacte. Au début de sa quarante-septième session (mars 1993), des renseignements avaient ainsi été reçus pour 71 de ces constatations; aucun renseignement n'avait par contre été reçu sur la suite donnée à 37 constatations. Il convient aussi de noter que dans de nombreux cas le Secrétariat a reçu des auteurs de communications des renseignements selon lesquels les recommandations du Comité n'avaient pas été suivies d'effet.

9. Il est évidemment difficile de classer les réponses mais on peut indiquer qu'environ un quart de celles qui ont été reçues jusqu'à présent sont satisfaisantes dans la mesure où elles témoignent d'une volonté de l'Etat partie concerné de donner suite aux recommandations du Comité et d'offrir un recours au demandeur. Entre 35 et 40 % des réponses ne peuvent être jugées satisfaisantes, soit qu'elles ne concernent pas les recommandations du Comité ou ne visent que l'un de leurs aspects, soit que l'Etat partie y indique qu'il n'a pas l'intention d'accorder le recours recommandé par le Comité. Dans quatre réponses, des Etats contestent et rejettent explicitement les constatations du Comité, pour des raisons factuelles ou juridiques. Quant au reste des réponses, elles sont rédigées en termes généraux, on y promet d'enquêter sur la question examinée par le Comité ou on y réaffirme la position adoptée par l'Etat partie au cours de la procédure.

10. Les résultats globaux des trois premières années d'expérience en ce qui concerne la suite donnée aux travaux du Comité ne sont pas pleinement satisfaisants. Certains Etats ont en fait répondu qu'ils appliquaient ses recommandations, par exemple en libérant des personnes détenues en violation des droits de l'homme, en dédommageant des victimes de violations, en modifiant la législation jugée incompatible avec le Pacte ou en proposant d'autres recours aux demandeurs. Dans certains cas, des Etats ont indiqué que des indemnités avaient été versées ex gratia aux victimes (par exemple si le droit interne ne permet pas de les indemniser autrement).

11. Jusqu'à présent, le Comité a examiné de manière confidentielle les renseignements sur la suite donnée à ses recommandations; les rapports sur les mesures prises à cet effet n'ont pas été rendus publics et les débats à ce sujet ont eu lieu en séance privée.

12. A sa quarante-septième session, tenue en mars et avril 1993, le Comité a décidé que les renseignements sur la suite donnée à ses recommandations devraient en principe être rendus publics ^{5/}. Ce faisant, on servirait les intérêts des victimes de violations de dispositions du Pacte, mais on donnerait aussi plus de poids aux recommandations et on inciterait les Etats parties à les appliquer. La liste des Etats qui se refuseraient à coopérer à la procédure de suivi constituerait un appendice au rapport annuel; le cas échéant, notamment lorsqu'un Etat partie contesterait ses constatations, le Comité adopterait une réponse officielle à l'intention dudit Etat.

^{5/} Voir CCPR/C/SR.1227/Add.1.

13. Le Comité envisage aussi activement d'autres moyens d'améliorer l'efficacité de la procédure de suivi. Dans ce contexte, il convient de se pencher sur les points soulevés ci-après.

14. Tout d'abord, les Etats parties qui ont ratifié le Protocole facultatif sont encouragés à informer le Comité des modalités qu'ils ont adoptées, dans le cadre de leur droit interne, pour tenir compte de ses constatations.

15. En outre, le Comité prend note en l'approuvant de la recommandation que les présidents des organes de l'ONU créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ont formulée lors de leur réunion des 22 et 23 avril 1993 à propos du paragraphe 6 de la cinquième partie (Méthodes de mise en oeuvre et de surveillance) du projet de programme d'action présenté au Comité préparatoire de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme ^{6/}. Il a en fait recommandé qu'"il soit pleinement tenu compte des vues et des recommandations formulées par les organes créés en vertu d'instruments internationaux à propos de communications individuelles". Demander en outre aux Etats d'accepter ces constatations comme ayant force obligatoire serait une autre mesure possible et souhaitable. A cette fin, on pourrait envisager d'ajouter à l'article 5 du Protocole facultatif un nouveau paragraphe qui pourrait être libellé comme suit :

"Les Etats parties s'engagent, en vertu du présent Protocole, à donner suite aux constatations du Comité."

16. On pourrait en outre envisager d'élargir la compétence du Rapporteur spécial sur la suite donnée aux constatations en le chargeant aussi d'effectuer des enquêtes. Ainsi, le Rapporteur spécial pourrait être autorisé à enquêter sur place sur ce qu'un Etat partie a fait - ou n'a pas fait - pour donner suite aux constatations du Comité. Cette fonction d'enquêteur, bien que nouvelle, serait compatible avec le mandat donné au Comité par le Protocole facultatif. Ces activités d'enquête seraient en principe limitées aux cas dans lesquels les constatations du Comité n'ont pas été suivies d'effet ou aux cas dans lesquels aucun renseignement n'a été fourni par les autorités sur la suite donnée. Avant d'entreprendre une enquête, le Rapporteur spécial devrait s'entretenir avec les autorités de l'Etat partie intéressé.

17. La publicité donnée aux activités de suivi par un organe créé en vertu d'instruments internationaux, notamment par l'intermédiaire du mécanisme de suivi déjà établi par le Comité des droits de l'homme, devrait être effectivement utilisée. Pour ce faire, on pourrait par exemple inclure un chapitre sur le suivi dans le rapport annuel des divers comités.

18. On peut aussi envisager de fournir une certaine forme d'assistance technique aux Etats qui, pour une raison ou pour une autre, ont des difficultés à appliquer les décisions des divers comités. A la demande d'un Etat partie, par exemple, le Comité intéressé pourrait confier à l'un de ses membres le

^{6/} Voir A/CONF.157/PC/62/Add.15, p. 8.

soin de conseiller les autorités dudit Etat sur les moyens les plus appropriés pour donner effet à une décision.

19. Enfin, le Comité des droits de l'homme tient à souligner que l'exécution d'un mandat prévoyant le suivi d'activités exige des ressources humaines et matérielles adéquates.
