



**Conseil Economique  
et Social**

Distr.  
GENERALE

E/CN.4/Sub.2/1994/17/Add.1  
15 août 1994

FRANCAIS  
Original : ANGLAIS

---

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME  
Sous-Commission de la lutte contre  
les mesures discriminatoires et  
de la protection des minorités  
Quarante-sixième session  
Point 3 de l'ordre du jour

EXAMEN DES TRAVAUX DE LA SOUS-COMMISSION

Avis du Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies  
sur l'"interprétation à donner au paragraphe 10  
de la résolution 1503 (XLVIII) du Conseil  
économique et social"

1. Par sa décision 1993/104, la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités a décidé, à sa quarante-cinquième session en 1993, d'étudier à sa session de 1994 la question de la réforme de la procédure régie par la résolution 1503 (XLVIII) du Conseil économique et social, du 27 mai 1970, "y compris l'éventuelle suppression de cette procédure". La Sous-Commission a demandé au secrétariat d'établir à ce sujet un document de travail qui serait examiné lors de cette session et d'"obtenir l'avis du Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies sur l'interprétation à donner au paragraphe 10 de la résolution 1503 (XLVIII)". La présente note a été établie pour faire droit à cette dernière partie de la demande.
2. En réponse à cette demande, je relèverai d'abord que le paragraphe 10 de la résolution en question peut soulever certaines questions, même si le sens général de la disposition est relativement simple. J'ai essayé de cerner certaines de ces questions et de les commenter. Mais pour faire une analyse en bonne et due forme, il faudrait qu'une demande plus précise soit formulée. En attendant, j'ai décidé de présenter les observations ci-après pour aider la Sous-Commission dans toute la mesure possible.
3. Une analyse portera sur les points suivants : objet et champ de l'examen; organe habilité à conduire l'examen; moment choisi pour procéder à l'examen;

sens de l'expression "lesdites communications"; et distinction entre le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la procédure établie par la résolution 1503.

4. Le paragraphe 10 de la résolution 1503 (XLVIII) du Conseil économique et social est libellé comme suit :

"10. Décide que la procédure définie dans la présente résolution pour l'examen des communications relatives aux violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales devrait être réétudiée si un nouvel organe habilité à examiner lesdites communications est créé au sein des Nations Unies ou par voie d'accord international."

5. Le texte du paragraphe 10 a été proposé par l'Italie lorsque le projet de résolution 1503 a été examiné par le Comité social en 1970. L'intention de l'auteur était "d'éviter tout double emploi et toute possibilité de contradiction éventuelle dans l'évaluation de l'admissibilité des communications relatives aux violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales, au cas où un nouvel organe habilité à examiner lesdites communications serait créé au sein des Nations Unies ou par voie d'accord international" 1/. En se référant à un "nouvel organe", l'auteur pensait spécifiquement au Comité des droits de l'homme établi dans le cadre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de son Protocole facultatif, ainsi qu'au projet de poste de haut commissaire aux droits de l'homme, que l'Assemblée générale étudiait alors 2/. L'objet du paragraphe 10 est donc de permettre un examen des développements pertinents qui interviennent par la suite afin d'éviter tout conflit avec les fonctions et les compétences de tout nouvel organe susceptible d'être créé à l'avenir dans ce domaine.

A. Objet et champ de l'examen

6. Il est fait référence dans le paragraphe 10 à la "procédure" définie dans la résolution pour l'examen des "communications relatives aux violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales". Pour l'essentiel, la procédure 1503 consiste en une évaluation à plusieurs niveaux des communications émanant de particuliers ou d'organisations afin d'identifier les violations graves des droits de l'homme qui semblent être de nature systématique (c'est-à-dire constituer une situation). Il faut donc considérer que le terme "procédure" qui est employé s'étend à tout le champ couvert par la résolution 1503. Initialement, la procédure 1503 prévoyait un processus à trois niveaux impliquant un examen d'abord par le Groupe de travail des communications, puis par la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités et, enfin, par la Commission des droits de l'homme. Le passage par le Groupe de travail des situations a été ajouté ensuite, au troisième niveau, avant l'examen final par la Commission. Les fonctions et les compétences de chaque organe pour l'examen des communications faisant état de violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont définies dans la résolution 1503 et les autres résolutions pertinentes (par exemple, résolution 1990/41 du Conseil, en date du 25 mai 1990) 3/. L'objet et le champ de l'examen prévu au paragraphe 10 devraient donc inclure non seulement les aspects relatifs à la présentation, à la recevabilité et à la confidentialité des communications,

notamment, mais aussi les rôles et les fonctions des organes intervenant à chacun des stades prévus dans les différents paragraphes de la résolution 1503 et des autres résolutions pertinentes et découlant de la pratique ultérieure.

7. C'est toutefois à l'organe compétent lui-même qu'il appartient de fixer le champ précis de tel ou tel examen envisagé, compte tenu, entre autres, des fonctions et des compétences du nouvel organe en question et de son propre domaine de compétence.

B. Organe habilité à conduire l'examen

8. Le libellé du paragraphe 10 ne spécifie pas les organes habilités à effectuer l'examen en question. Il n'interdit, cependant, à aucun des cinq organes concernés (c'est-à-dire le Groupe de travail des communications, la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, le Groupe de travail des situations, la Commission des droits de l'homme et le Conseil économique et social lui-même) de réexaminer les aspects relevant de leur mandat dans le cadre de la procédure 1503. Etant donné qu'un organe subsidiaire n'est compétent que pour les fonctions qui lui sont assignées au titre de la procédure 1503, tout examen de nature globale est fondamentalement du ressort du Conseil lui-même. Cela n'empêche cependant pas ce dernier de déléguer cette tâche à la Commission ou à d'autres organes. Aucun organe ne peut non plus, depuis que la procédure 1503 a été instituée par le Conseil conformément à la résolution correspondante, modifier cette procédure sans l'autorisation du Conseil.

9. En mars 1993, la Commission des droits de l'homme a adopté la résolution 1993/58, sur la question du "Bon fonctionnement des divers organes de supervision, d'enquête et de contrôle de la mise en oeuvre des obligations conventionnelles des Etats en matière de droits de l'homme et des normes internationales en vigueur dans ce domaine". Il y était demandé au Secrétaire général de préparer un rapport articulé autour des six points suivants :

- a) Le mandat confié initialement aux divers mécanismes conventionnels et non conventionnels;
- b) Les normes juridiques et principes internationaux sur lesquels reposent actuellement les activités des mécanismes non conventionnels existants;
- c) Les cadres conceptuels, méthodes de travail et règles de procédure appliqués par chacun des mécanismes conventionnels dans l'exercice de son mandat;
- d) Les critères, normes et pratiques établis par chacun des divers mécanismes existants en ce qui concerne la recevabilité des communications;
- e) L'examen et l'évaluation préliminaires des communications, leur transmission aux parties intéressées et la suite qui leur est donnée;
- f) Les critères appliqués dans la pratique par le Centre pour les droits de l'homme pour transmettre les communications aux mécanismes

de caractère public existants ou aux instances prévues dans le cadre de la procédure confidentielle établie par la résolution 1503 (XLVIII) du Conseil économique et social, ainsi que les fondements juridiques desdits critères. La procédure 1503 était prise en compte dans le rapport du Secrétaire général 4/. La Commission a toutefois reporté l'examen de ce rapport à sa session de 1995. En août 1993, la Sous-Commission, par sa décision 1993/104, a décidé d'étudier la question de la réforme de la procédure 1503, y compris l'éventuelle suppression de cette procédure. Le secrétariat a préparé un document de travail à ce sujet (E/CN.4/Sub.2/1994/17).

10. Deux organes ont donc entrepris un examen en rapport avec la procédure établie par la résolution 1503. Y a-t-il conflit entre des examens menés parallèlement ? Faut-il fixer une priorité et, si tel est le cas, à quel organe la conférer ? Le paragraphe 10 de la résolution 1503 du Conseil ne permet pas de répondre à ces questions. Il semble que dans une telle situation, les organes concernés devraient tenir compte de leur propre champ de compétence en la matière et de considérations d'efficacité optimale.

#### C. Moment choisi pour procéder à l'examen

11. Une autre question à envisager est celle du moment choisi pour entreprendre l'examen prévu au paragraphe 10. Aux termes de ce paragraphe, il doit être procédé à cet examen "si un nouvel organe habilité à examiner lesdites communications est créé au sein des Nations Unies ou par voie d'accord international".

12. Le mot "organe" figurant au paragraphe 10 couvre non seulement les organes créés sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies, mais aussi les organes créés par voie d'accord international. La question de l'examen est posée lorsqu'un organe nouveau est constitué, qu'il s'agisse d'un organe dépendant de l'Organisation des Nations Unies ou d'un organe créé par voie d'accord international.

13. Après l'entrée en vigueur, en 1976, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Protocole facultatif s'y rapportant, la Commission des droits de l'homme a entrepris en 1978 d'examiner la procédure 1503 suite à la création du Comité des droits de l'homme, organe habilité à examiner des communications concernant les droits de l'homme au titre de la procédure définie dans le Protocole facultatif. Par sa résolution 16 (XXXIV), la Commission a prié le Secrétaire général de préparer une étude des procédures en vigueur à l'Organisation des Nations Unies pour traiter des communications concernant des violations des droits de l'homme "afin d'aider la Commission à envisager des mesures qui permettent d'éviter les risques de double emploi et de chevauchement d'activité dans l'application de ces procédures". L'étude demandée a été préparée et soumise à la Commission l'année suivante, en 1979 5/. La Commission n'a pas pris par la suite de décision spécifique dans ce domaine.

14. Depuis 1979, il n'y a eu aucun examen spécifique de la procédure établie par la résolution 1503, bien que deux procédures supplémentaires pour traiter les communications aient été instituées. Ces deux procédures, qui permettent

d'examiner les plaintes alléguant de violations des dispositions des instruments internationaux des Nations Unies respectifs en matière de droits de l'homme, sont :

- La procédure prévue à l'article 22 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants;
- La procédure prévue à l'article 14 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

On peut mentionner encore que la procédure prévue à l'article 77 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille permet, elle aussi, d'examiner des communications (la Convention n'est pas encore en vigueur).

15. Par sa résolution 48/141, l'Assemblée générale a décidé entre autres de créer le poste de haut commissaire aux droits de l'homme. Dans les paragraphes 3 et 4 de la résolution, les responsabilités et les fonctions du haut commissaire sont décrites. Bien qu'avec le poste de haut commissaire aux droits de l'homme soit créé un "nouvel organe", avant de décider s'il convient de procéder au réexamen prévu au paragraphe 10 de la résolution 1503 il faudrait savoir notamment si le haut commissaire est habilité à traiter les "communications relatives aux violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales" au sens de la résolution 1503. Le Bureau des affaires juridiques ne possède pas d'informations suffisantes, à ce stade, pour répondre clairement sur ce point.

16. Les mots "devrait être réétudiée", au paragraphe 10 de la résolution 1503 (XLVIII), laissent penser que le processus d'examen en question n'est ni automatique ni obligatoire, ce qui signifie que l'organe compétent concerné a une certaine latitude quant au choix du moment où entreprendre cet examen. Cette interprétation est confirmée par la genèse du libellé du paragraphe 10 6/.

#### D. Sens de l'expression "lesdites communications"

17. Les termes "lesdites communications", au paragraphe 10, se réfèrent aux "communications relatives aux violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales". Pour orienter la réflexion sur ce point, on pourrait d'abord se référer à la procédure prévue pour l'examen de la question de la recevabilité des communications dans la résolution 1 (XXIV) de la Sous-Commission. Entrent dans cette procédure i) les normes et critères; ii) les sources des communications; iii) la teneur des communications et la nature des allégations; iv) l'existence d'autres recours; et v) le délai dans lequel une communication doit être présentée. Si elles sont jugées recevables, les communications en question (avec les réponses y relatives reçues des gouvernements) sont examinées par les organes compétents afin de déterminer si elles révèlent l'existence d'un ensemble de violations flagrantes et systématiques, dont on a des preuves dignes de foi, des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Compte tenu de cette procédure et de la genèse de l'élaboration de la procédure établie par la résolution 1503, on est fondé à penser que tout examen implique une étude des procédures

correspondantes appliquées par les "nouveaux organes". L'examen pourrait également être étendu, à cet égard, aux procédures suivies par les organes régionaux.

E. Distinction entre le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la procédure établie par la résolution 1503

18. Aux termes des paragraphes 1 et 2 de la résolution 1503, les communications "reçues" en application des résolutions 728 F (XXVIII) et 1235 (XLII) du Conseil économique et social relèvent de la procédure 1503.

19. La procédure 1503 est de nature confidentielle en ce sens que toutes les communications reçues dans le cadre de cette procédure sont assujetties à la règle de confidentialité prescrite au paragraphe 8 de la résolution 1503 7/. Les communications relevant du Protocole facultatif sont considérées comme confidentielles, mais les vues du Comité des droits de l'homme et les décisions de nature finale (par exemple en matière d'irrecevabilité) sont rendues publiques après avoir été communiquées aux parties concernées.

20. La procédure définie dans le Protocole facultatif, qui concerne les communications émanant de particuliers, n'est applicable qu'aux Etats parties au Protocole et seuls les droits correspondants (c'est-à-dire les droits civils et politiques) entrent dans le champ de ces communications. La procédure 1503, qui prévoit l'examen de communications révélant l'existence d'un ensemble de violations, est applicable à tous les Etats et couvre les communications émanant de particuliers, de groupes de particuliers ou d'organisations non gouvernementales. Le champ de ces communications est très vaste puisqu'y entrent tous les droits fondamentaux consacrés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Cette distinction doit être gardée à l'esprit lorsque la question des doubles emplois est posée.

21. Depuis 1979, une méthode de travail pratique est suivie par le secrétariat, avec l'approbation tacite de la Commission, afin d'éviter un chevauchement éventuel entre les communications relevant de la procédure du Protocole facultatif et la procédure confidentielle établie par la résolution 1503 8/.

Notes

1/ Voir E/AC.7/L.572 et E/AC.7/SR.642. La proposition de l'Italie a été adoptée sans modification par le Comité social, par 17 voix contre zéro, avec 8 abstentions, à sa 643ème séance, tenue le 21 mai 1970 (E/AC.7/SR.643). Le projet de résolution dans son ensemble a été adopté par le Conseil par 14 voix contre 7, avec 8 abstentions, en tant que résolution 1503.

2/ E/AC.7/SR.642, p. 206.

3/ Le rôle de chaque organe est rappelé dans le document E/CN.4/1994/42, par. 53 à 58 et 68 à 76.

4/ Le rapport du Secrétaire général (E/CN.4/1994/42) se réfère de façon relativement détaillée à la procédure 1503 et à plusieurs autres procédures conventionnelles et non conventionnelles. On se reportera, par exemple, aux paragraphes 50 à 58, 66 à 76 et 82 à 84 consacrés, respectivement, aux principaux aspects, aux méthodes de travail et aux critères utilisés pour déterminer si une communication doit faire l'objet de la procédure établie par la résolution 1503 ou d'une procédure publique.

5/ Le rapport du Secrétaire général a été publié sous la cote E/CN.4/1317. Il n'a pas été examiné, semble-t-il, par la Commission.

6/ Voir le débat consacré au paragraphe 10 par le Comité social à sa 642ème séance, tenue le 21 mai 1970 (E/AC.7/SR.642).

7/ Aux termes du paragraphe 8 : "... toutes les mesures envisagées en application de la présente résolution par la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités ou par la Commission des droits de l'homme resteront confidentielles jusqu'au moment où la Commission pourra décider de faire des recommandations au Conseil économique et social".

8/ Pour des informations générales sur cette pratique, voir document E/CN.4/1994/42, par. 48 et 82.

-----