



**Pacte international
relatif aux droits civils
et politiques**

Distr.
GENERALE

CCPR/C/SR.1509
18 juillet 1996

Original : FRANCAIS

COMITE DES DROITS DE L'HOMME

Cinquante-septième session

COMPTE RENDU ANALYTIQUE DE LA 1509ème SEANCE

tenue au Palais des Nations, à Genève,
le jeudi 11 juillet 1996, à 15 heures.

Président : M. AGUILAR URBINA
puis : M. BÁN

SOMMAIRE

Observations générales du Comité

Le présent compte rendu est sujet à rectifications.

Les rectifications doivent être rédigées dans l'une des langues de travail. Elles doivent être présentées dans un mémorandum et être également portées sur un exemplaire du compte rendu. Il convient de les adresser, une semaine au plus tard à compter de la date du présent document, à la Section d'édition des documents officiels, bureau E.4108, Palais des Nations, Genève.

Les rectifications aux comptes rendus des séances publiques de la présente session seront groupées dans un rectificatif unique qui sera publié peu après la clôture de la session.

La séance est ouverte à 15 h 5.

OBSERVATIONS GENERALES DU COMITE (point 5 de l'ordre du jour)

Examen du projet d'observation générale concernant l'article 25 du Pacte
(CCPR/C/56/CRP.1) (suite)

1. Le PRESIDENT rappelle que le Comité a poursuivi l'examen du projet à la cinquante-sixième session et en a adopté les paragraphes 1 à 20, avec certaines modifications qui n'apparaissent pas dans le document (CCPR/C/56/CRP.1) dont les membres sont saisis. Il invite Mme Evatt, Rapporteur pour ce projet d'observation générale, à indiquer les modifications à apporter à la suite du projet, en procédant paragraphe par paragraphe.

Paragraphe 21

2. Mme EVATT a deux modifications à apporter au texte du paragraphe 21. Tout d'abord, dans la deuxième phrase, l'ordre dans lequel sont énoncés les trois adjectifs doit suivre celui qui est retenu ailleurs dans le texte, c'est-à-dire "objectifs, raisonnables et non discriminatoires". Ensuite, la dernière phrase est supprimée et l'avant-dernière phrase est complétée de façon à se lire comme suit : "Il est particulièrement important de veiller à ce qu'aucune discrimination ne soit exercée contre les personnes ayant des responsabilités publiques au motif de l'opinion politique, ou en imposant des conditions déraisonnables ou sans rapport avec le poste".

3. M. Bán prend la présidence.

4. M. BRUNI CELLI a des réticences à l'égard de l'adjectif "raisonnables" pour qualifier des critères, considérant que le terme est trop général et trop vague et risque de se prêter à des interprétations subjectives.

5. Mme CHANET partage le souci de M. Bruni Celli; elle considère que les critères doivent être mieux définis et qu'il faut en tout état de cause insister sur la non-discrimination, en énonçant tous les motifs de discrimination figurant à l'article 2 et repris à l'article 26 du Pacte. A ce sujet, elle est frappée de constater que, dans le paragraphe 21, le seul motif de discrimination cité est "l'opinion politique". Chacun sait qu'il existe bien d'autres motifs pour lesquels des personnes sont empêchées d'accéder à la fonction publique. Enfin, en ce qui concerne les "mesures palliatives raisonnables", outre le problème déjà évoqué du caractère raisonnable de ces mesures, on voit mal ce qui est visé; il conviendrait, ici encore, de préciser la notion.

6. M. ANDO propose de resserrer la deuxième phrase du paragraphe, qui pourrait se lire comme suit : "... tant les critères que les procédures de nomination, de promotion, etc.". Dans la phrase suivante, l'adjectif "raisonnables" ("mesures palliatives raisonnables") devrait être supprimé. Ceci dit, M. Ando est d'avis, contrairement à d'autres membres du Comité, que les adjectifs "objectifs" et "non-discriminatoires" ne recouvrent pas la même idée que l'adjectif "raisonnables". Ainsi, le pays qui fixerait à 80 ou 90 ans l'âge d'éligibilité au sénat n'appliquerait pas un critère partial ou discriminatoire, mais tous les membres du Comité s'accorderaient à penser que ce critère est déraisonnable. Il y a donc une nuance à conserver.

7. Mme MEDINA QUIROGA comprend les objections relatives à l'adjectif "raisonnables", mais elle craint que le Comité n'ait pas le choix, car il est impossible de définir, dans une observation générale quelle qu'elle soit, des restrictions acceptables sans s'enfermer dans une situation dangereuse. La seule possibilité serait de donner des exemples, mais ici encore les Etats parties auraient beau jeu d'opposer au Comité que les restrictions qu'ils appliquent ne figurent pas au nombre des exemples donnés.
8. Lord COLVILLE rappelle que, ailleurs, dans le projet d'observation générale (aux paragraphes 3, 13 et 14) le Comité n'a pas hésité à donner des exemples. Si, donc, il maintient une expression générale dans le paragraphe 21, il lui faudra peut-être indiquer d'une façon ou d'une autre au lecteur la raison pour laquelle il a décidé de ne pas donner d'exemple.
9. M. EL SHAFEI préférerait quant à lui les deux dernières phrases du paragraphe 21 telles qu'elles étaient à l'origine. En effet en les reliant l'une à l'autre, on fait porter les "conditions" ("qualifications" en anglais) sur la situation de quelqu'un qui est déjà en fonction, alors que les "conditions" concernent généralement le stade précédant la nomination. Il faudrait trouver le moyen de ne pas mélanger les deux stades.
10. Par ailleurs, la quatrième phrase du paragraphe 21 ("L'application des principes du mérite ... toute pression d'ordre politique") est libellée de façon telle qu'elle porte sur l'exercice proprement dit de la fonction publique, alors que l'alinéa c) de l'article 25 vise les personnes appelées à occuper un poste de titulaire dans la fonction publique. Ici encore il faut trouver un moyen de montrer que c'est le titulaire de la fonction lui-même qui doit être protégé grâce à l'application des principes du mérite et de l'égalité des chances et à la sécurité d'emploi.
11. Enfin, M. El Shafei souscrit pleinement à l'idée de Mme Chanet d'énoncer tous les motifs de discrimination exposés dans le Pacte.
12. M. BHAGWATI pense comme M. El Shafei qu'il vaut mieux éviter le mot de "conditions" à propos de l'occupation d'un poste. Il approuve également la proposition de Mme Chanet concernant les motifs de discrimination. En outre, il est opposé à l'idée de donner des exemples, qui sont forcément limitatifs. Qualifier les critères de "raisonnables" et d'"objectifs" est entièrement justifié; on pourrait même ajouter "non arbitraires". De plus, il est important de préciser dans le texte que l'application des critères porte sur l'accès à la fonction publique (quatrième phrase : "Basing access to public service ...". Enfin la dernière phrase modifiée par Mme Evatt a l'agrément de M. Bhagwati, si toutefois il est bien précisé que les conditions doivent être en rapport "avec le poste occupé".
13. M. BUERGENTHAL estime que l'adjectif "raisonnables" peut être supprimé dans la troisième phrase, sans rien ôter au texte. Il souhaiterait que cette même phrase soit modifiée pour se lire comme suit : "Des mesures palliatives ... pour veiller à ce que tous les citoyens aient accès aux fonctions publiques dans des conditions d'égalité".

14. M. KLEIN est favorable à la suppression de l'adjectif "raisonnables" après le mot "palliatives", et il fait sienne également l'observation de M. El Shafei concernant le fait que la protection doit être assurée aux personnes titulaires de fonctions publiques et non à la fonction elle-même. Enfin, il souscrit pleinement à l'idée de Mme Chanet d'énoncer tous les motifs de discrimination cités à l'article 2 du Pacte.
15. Mme MEDINA QUIROGA propose de supprimer la mention du "motif de l'opinion politique", dans l'avant-dernière phrase, et de dire qu'aucune discrimination ne doit être exercée contre les personnes ayant des responsabilités publiques "dans l'exercice des droits énoncés à l'alinéa c) de l'article 25" du Pacte. En outre, il faudrait insister sur le fait que toute condition ou aptitude requise doit avoir un rapport direct avec la fonction postulée.
16. M. FRANCIS suggère de mentionner les autorités judiciaires parmi les exemples cités dans la première phrase, pour tenir compte de toutes les situations nationales.
17. M. KRETZMER fait observer qu'il est question de l'accès "aux fonctions publiques", et non pas à la fonction publique, et l'expression englobe ainsi toutes les personnes ayant des responsabilités publiques. Autre remarque : l'accès aux fonctions judiciaires doit relever effectivement des dispositions de l'article 25 du Pacte, mais l'expression "telles que", dans la première phrase, indique bien que le Comité ne cite que des exemples. Pour ces deux raisons, M. Kretzmer est d'avis de laisser la première phrase en l'état.
18. Mme CHANET est d'avis, au contraire, que l'on pourrait supprimer les exemples donnés dans la première phrase, car l'énumération est si longue qu'elle risque de paraître exhaustive et d'exclure d'autres fonctions.
19. Mme EVATT donne lecture d'une nouvelle version du paragraphe 21, qui tient compte des propositions de fond - et d'autres suggestions, mineures, de forme - formulées par les membres du Comité. Ce nouveau paragraphe 21 se lit comme suit :

"L'alinéa c) traite du droit et de la possibilité, pour les citoyens, d'accéder dans des conditions générales d'égalité aux fonctions publiques. Pour garantir l'accès à ces charges publiques dans des conditions générales d'égalité, tant les critères que les procédures de nomination, de promotion, de suspension et de révocation doivent être objectifs et raisonnables. Des mesures palliatives peuvent être prises dans certains cas appropriés pour veiller à ce que tous les citoyens aient accès aux fonctions publiques dans des conditions d'égalité. L'application des principes du mérite, de l'égalité des chances et de la sécurité d'emploi pour accéder à la fonction publique protège les personnes ayant des responsabilités publiques de toute immixtion ou de toute pression d'ordre politique. Il est particulièrement important de veiller à ce qu'aucune discrimination ne soit exercée contre ces personnes dans l'exercice de leurs droits au titre de l'alinéa c) de l'article 25 du Pacte pour l'un quelconque des motifs énoncés dans le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte. Par exemple, les conditions requises pour exercer une fonction publique doivent être en rapport avec cette dernière."

20. Le paragraphe 21, sous sa forme modifiée oralement par Mme Evatt, est adopté.

Paragraphe 22

21. Mme EVATT croit comprendre que certains membres du Comité s'interrogent sur la nécessité de maintenir ce paragraphe dans le texte de l'observation générale. A son sens toutefois, ce paragraphe a sa raison d'être car il permet de mettre l'accent sur le fait qu'il importe, pour les Etats parties, de mettre en place des mécanismes juridiques et autres mécanismes de révision applicables aux procédures évoquées.

22. M. BRUNI CELLI juge le paragraphe 22 tout à fait nécessaire.

23. Toutefois, la version espagnole de l'expression "mesures palliatives" (affirmative measures) n'est pas satisfaisante, et il conviendrait de revoir la formulation de la dernière phrase en espagnol.

24. Mme MEDINA QUIROGA et MM. ANDO, BHAGWATI, EL SHAFEI et KLEIN sont également d'avis qu'il faut conserver le paragraphe 22.

25. Lord COLVILLE suggère simplement, compte tenu du fait que la première phrase du nouveau paragraphe 21 se termine par les mots "aux fonctions publiques", de reprendre les mêmes termes dans la première phrase du paragraphe 22, et de parler des conditions d'accès "aux fonctions publiques".

26. Le PRESIDENT croit comprendre que l'ensemble du Comité souhaite adopter le paragraphe 22, modifié comme l'a demandé Lord Colville, et sous réserve de la reformulation de la version espagnole.

27. Il en est ainsi décidé.

28. Le paragraphe 22, modifié oralement, est adopté.

29. M. Aguilar Urbina reprend la présidence.

Paragraphe 23

30. M. BRUNI CELLI se demande si le Comité ne devrait pas, également dans le paragraphe 23, faire un renvoi aux droits énoncés dans l'article 19 du Pacte, concernant la liberté d'expression. Il lui semble en effet que les Etats parties devraient être incités à lire l'article 25 du Pacte conjointement avec l'article 19.

31. M. EL SHAFEI serait d'avis de supprimer les termes "de critiquer le gouvernement, d'appartenir à l'opposition, ...", qui lui paraissent excessifs. A son avis, il suffirait de dire que l'article 25 du Pacte suppose la liberté de tenir des manifestations et des réunions pacifiques.

32. M. BUERGENTHAL serait d'avis, lui aussi, d'incorporer au paragraphe 23 du projet une référence à l'article 19 du Pacte. Peut-être serait-il aussi utile de renvoyer aux articles 21 et 22 du Pacte, afin d'éviter toute ambiguïté dans l'interprétation des dispositions de l'article 25.

33. M. KLEIN est opposé, pour sa part, à la suppression des termes concernant la liberté de critiquer le gouvernement et d'appartenir à l'opposition, car il lui semble que ce point est important pour l'interprétation, par les Etats parties, des droits découlant de l'article 25 du Pacte.

34. Mme MEDINA QUIROGA pense que le paragraphe 23 du projet devrait être adopté tel qu'il est rédigé, car il lui semble contenir un message très clair, adressé aux Etats parties, quant à l'attitude à adopter face aux violations des droits énoncés dans l'article 25 du Pacte.

35. M. BHAGWATI et M. FRANCIS partagent l'opinion de Mme Medina Quiroga.

36. Mme EVATT propose, pour répondre aux préoccupations des membres du Comité, d'ajouter dans le paragraphe 23 du projet un membre de phrase indiquant que la protection des droits énoncés à l'article 25 du Pacte exige également le plein exercice et le plein respect des droits protégés par les articles 19, 21 et 22 du Pacte.

37. Le PRESIDENT déclare qu'en l'absence d'objection, il considérera que le Comité décide d'adopter le paragraphe 23 du projet d'observation générale, modifié oralement par Mme Evatt.

38. Il en est ainsi décidé.

Paragraphe 24

39. Lord COLVILLE ne voit pas la nécessité de faire figurer dans la première phrase les mots "notamment des groupes de pression ou des associations chargées de défendre des intérêts et opinions", car cette catégorie lui paraît déjà comprise dans les "organisations et associations s'intéressant aux affaires politiques et publiques", mentionnées immédiatement avant.

40. MM. MAVROMMATIS et FRANCIS partagent cet avis.

41. M. KLEIN se demande si le paragraphe 24 n'est pas superflu, compte tenu du fait qu'il est déjà question au paragraphe 23 de la participation aux affaires publiques et aux élections par l'intermédiaire de partis politiques et autres organisations.

42. M. BUERGENTHAL pense que l'on peut supprimer la mention des groupes de pression, et il partage les doutes de M. Klein sur l'utilité du paragraphe 24.

43. Pour M. ANDO, la dernière phrase du paragraphe 24 n'est pas très claire, et il lui semble que c'est aux partis politiques eux-mêmes qu'il appartient de veiller au respect de l'article 25 du Pacte. Il souhaiterait avoir des éclaircissements sur cette phrase.

44. Mme MEDINA QUIROGA approuverait la suppression de la mention concernant les groupes de pression.

45. M. BRUNI CELLI rappelle que c'est à son initiative que la dernière phrase a été ajoutée au paragraphe 24 : il s'agit d'exiger des Etats parties qu'ils fassent en sorte que les partis politiques ne deviennent pas des oligarchies, comme c'est le cas dans de nombreux pays, et respectent également dans leur fonctionnement interne les règles fondamentales de la démocratie. C'est un point auquel M. Bruni Celli tient beaucoup.

46. M. KRETZMER craint qu'il ne soit pas possible d'énoncer des règles destinées à 132 Etats parties en se fondant sur ce qui se passe dans certains pays. A la fois la première partie et la deuxième partie de la dernière phrase du paragraphe 24 lui posent un problème. Premièrement, il ne souhaite pas que l'on encourage les Etats à s'ingérer dans les affaires internes des partis politiques et deuxièmement, le Comité n'a pas à se prononcer sur le débat qui se déroule actuellement dans les démocraties quant à savoir s'il faut restreindre les activités des groupements politiques non démocratiques, les avis étant très partagés à ce sujet. La meilleure solution serait de supprimer la dernière phrase du paragraphe 24.

47. M. EL SHAFEI craint également l'ingérence des Etats dans les affaires internes des partis politiques et propose de garder seulement la première partie de la phrase, en la terminant par les mots "les partis politiques respectent les principes [et non "le principe"] de l'article 25 dans leur gestion interne". On peut d'ailleurs se demander si ce n'est pas aux instances judiciaires plutôt qu'à l'Etat qu'il appartient de faire respecter lesdits principes.

48. Mme EVATT déclare qu'effectivement, cette dernière phrase a été incorporée au paragraphe 24 pour tenir compte du souci exprimé par M. Bruni Celli dès le début des travaux du Groupe chargé de rédiger le projet d'observation générale. Si l'idée que les partis politiques doivent respecter les principes de l'article 25 du Pacte ne soulève pas vraiment d'objection, les difficultés apparaissent dès lors que l'on veut affirmer que la responsabilité de faire respecter ces principes par les partis incombe aux Etats et que l'on cherche à préciser selon quelles modalités. Dans ces conditions, Mme Evatt se demande s'il ne faudrait pas se borner à dire que "les partis politiques doivent respecter les principes de l'article 25" et s'en tenir là.

49. M. BRUNI CELLI pense que le terme "velar" est peut-être trop fort pour exprimer l'idée qui le préoccupe, à savoir qu'il appartient à l'Etat, dans le cadre de la loi et par le biais du pouvoir exécutif ou judiciaire, d'exiger que les partis politiques ne s'écartent pas, sur le plan de leur fonctionnement interne, des normes que par ailleurs ils respectent dans le processus démocratique régissant la société en général. Les partis politiques jouent un rôle trop important en tant que mécanismes de participation aux affaires politiques et publiques, en tant qu'organisations regroupant des intérêts et qu'instruments d'initiation de la population aux règles du système politique pour qu'on néglige de s'assurer que les candidats qui sont choisis à l'intérieur des partis eux-mêmes pour se présenter aux élections, présidentielles ou autres, ne sont pas simplement cooptés par une oligarchie, d'une manière parfois frauduleuse qui fausse le jeu démocratique.

50. M. BHAGWATI partage l'avis de M. Bruni Celli à propos de la dernière phrase du paragraphe 24. Il souhaiterait aussi que l'on conserve la mention des groupes de pression dans la première phrase, car ceux-ci jouent un rôle essentiel pour assurer la plus large participation possible aux affaires publiques.

51. M. BÁN n'éprouve pas les mêmes craintes que les orateurs précédents et rappelle que, pour veiller au respect des principes du Pacte, les Etats disposent non seulement des organes de l'exécutif mais aussi de ceux du pouvoir judiciaire et du législatif. Cependant, étant donné les risques d'interprétations divergentes pouvant déboucher sur l'arbitraire dont pourrait faire l'objet la dernière phrase du paragraphe 24, M. Bán serait disposé à en accepter le remaniement ou l'abandon.

52. M. BUERGENTHAL préférerait quant à lui la suppression de la dernière phrase du paragraphe 24 mais, s'il n'y a pas de consensus à ce sujet, il serait favorable à la révision proposée par Mme Evatt ou à la rédaction suivante : "Dans leur gestion interne, les partis politiques devraient respecter les principes de l'article 25 qui sont applicables", car il est opposé à l'idée d'évoquer la responsabilité des Etats à cet égard.

53. M. FRANCIS partage l'avis de M. Bruni Celli au sujet de la dernière phrase du paragraphe 24, mais accepterait que la phrase soit raccourcie dans le sens indiqué par Mme Evatt si tel est le consensus.

54. M. KLEIN est tout à fait sensible aux arguments invoqués par M. Bruni Celli et indique d'ailleurs que l'article 21 de la Constitution de son pays, l'Allemagne, dispose expressément, quant à lui, que l'ordre interne des partis politiques doit être fondé sur les principes démocratiques. S'il a des réserves à propos de la dernière phrase du paragraphe 24, c'est parce qu'à son avis, en énonçant une règle générale concernant la manière de fonctionner des partis politiques, le Comité s'éloigne de l'article 25 du Pacte. Par conséquent, il serait tout à fait partisan de supprimer cette dernière phrase, et même l'ensemble du paragraphe 24, dont l'objet est déjà traité dans le paragraphe 23.

55. Mme MEDINA QUIROGA appuie la position de M. Bruni Celli et propose, pour limiter les risques de malentendus, de modifier le texte en disant que "les Etats ont la responsabilité de veiller, grâce à une législation appropriée, à ce que les partis politiques respectent les principes de l'article 25". A son avis, l'article 25 du Pacte n'a aucun sens si les partis politiques ne sont pas eux-mêmes démocratiques.

56. Le PRESIDENT, parlant à titre personnel, se dit en accord avec M. Bruni Celli. Il considère lui aussi que pour s'acquitter de leur rôle, qui est notamment de désigner des candidats aux fonctions de représentants de la population dans le cadre électoral, les partis politiques doivent respecter les normes de l'article 25 et fonctionner de manière démocratique. Il cite l'exemple d'un pays d'Amérique latine, considéré comme la plus ancienne démocratie de la région, où 46 des 50 présidents qu'a connus le pays se rattachent à trois lignées familiales seulement. L'emprise des oligarchies sur les partis politiques est d'autant plus grave que l'on voit aujourd'hui se creuser encore l'écart entre les catégories socio-économiques. Il y a des pays

où les partis politiques sont aux mains de ceux qui, disposant d'importants moyens financiers, s'entendent pour choisir un candidat qui sera à coup sûr élu puisque les autres candidatures auront été écartées. Les résultats des élections sont pratiquement connus à l'avance.

57. M. KRETZMER propose un texte qui pourrait recueillir l'accord général pour la dernière phrase du paragraphe 24 : "Par conséquent, lorsque cela est nécessaire, des mesures appropriées devraient être prises pour veiller à ce que les partis politiques respectent ...", le reste de la phrase étant inchangé.

58. Le PRESIDENT invite les membres du Comité à reprendre et achever l'examen du projet d'observation générale à la séance suivante.

La séance est levée à 18 h 5.
