



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/52/64
29 janvier 1997
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquante-deuxième session

QUESTIONS RELATIVES AUX DROITS DE L'HOMME : SITUATIONS
RELATIVES AUX DROITS DE L'HOMME ET RAPPORTS DES RAPPORTEURS
ET DES REPRÉSENTANTS SPÉCIAUX

Lettre datée du 27 janvier 1997, adressée au Secrétaire général par
le Représentant permanent des Pays-Bas auprès de l'Organisation des
Nations Unies

J'ai l'honneur d'appeler votre attention sur le rapport intitulé
"Surveillance de l'ONU relatives aux droits de l'homme" du Comité consultatif
néerlandais pour les droits de l'homme et la politique étrangère (voir annexe).

Je vous serais obligé de bien vouloir faire distribuer le texte de la
présente lettre et de son annexe comme document de l'Assemblée générale au titre
du point intitulée "Questions relatives aux droits de l'homme : situations
relatives aux droits de l'homme et rapports des rapporteurs et des représentants
spéciaux".

L'Ambassadeur,

Représentant permanent

(Signé) N. H. BIEGMAN

Annexe

COMITÉ CONSULTATIF POUR LES DROITS DE L'HOMME
ET LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

Surveillance de l'ONU relative aux droits de l'homme,
rapport établi par le Ministère des affaires étrangères
des Pays-Bas

Adresse : Comité consultatif pour les droits de l'homme
et la politique étrangère
Ministère des affaires étrangères
SBO/AR/ACM
Boîte postale 20061
2500 EB La Haye
(Pays-Bas)

Tél. : +31 70 3484419
Télécopie : +31 70 3486256

Publié en hollandais : 31 octobre 1996
Publié en anglais : 16 décembre 1996

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
INTRODUCTION ET APERÇU DE LA TÂCHE	4
Chapitre 1. APERÇU GÉNÉRAL	6
Chapitre 2. RAPPORT CONSULTATIF DE 1988; FAITS NOUVEAUX ET IMPORTANCE DES PROCÉDURES RÉGISSANT LA PRÉSENTATION DES RAPPORTS	8
Chapitre 3. PROCÉDURES FONDÉES SUR LES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX . .	12
3a. Procédures de présentation des rapports	12
3b. Procédures relatives aux plaintes	17
3c. Procédures relatives aux enquêtes	18
Chapitre 4. PROCÉDURES ET MÉCANISMES ÉTABLIS EN VERTU DE LA CHARTE . .	20
Chapitre 5. FAITS NOUVEAUX SURVENUS DEPUIS LA CONFÉRENCE DE VIENNE . .	24
Chapitre 6. RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS	26

Annexes

I. MEMBRES DU COMITÉ CONSULTATIF POUR LES DROITS DE L'HOMME ET LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE	31
II. DEMANDE D'AVIS CONSULTATIF	32
III. LISTE DES RAPPORTS PUBLIÉS PAR LE COMITÉ CONSULTATIF	34
IV. DONNÉES STATISTIQUES	36

SURVEILLANCE DE L'ONU RELATIVE AUX DROITS DE L'HOMME

INTRODUCTION ET APERÇU DE LA TÂCHE

Dans sa lettre datée du 6 septembre 1995, le Ministre des affaires étrangères a demandé au Comité consultatif pour les droits de l'homme et la politique étrangère (voir à l'annexe I la liste des membres) de l'informer du rôle que joue la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités (ci-après dénommée la Sous-Commission) dans ses rapports avec la Commission des droits de l'homme de l'ONU, ainsi que des façons de rationaliser et d'harmoniser les procédures d'établissement des rapports dans le cadre de la surveillance du respect des obligations énoncées dans divers instruments relatifs aux droits de l'homme. Le Comité consultatif a été prié d'examiner ces éléments en fonction du thème général du système de l'ONU sur les droits de l'homme et de son application sur le plan international (voir à l'annexe II le texte de la demande).

Dans son rapport consultatif No 20 en date du 19 février 1996 (voir à l'annexe III la liste complète des rapports publiés), le Comité consultatif a mis l'accent sur le premier élément de la demande du Ministre et a formulé des recommandations et des suggestions sur le rôle de la Sous-Commission. Le Comité consultatif a, ce faisant, examiné divers aspects de manière approfondie, notamment l'opportunité d'appuyer l'indépendance des membres de la Sous-Commission, qui devrait être composée d'experts indépendants. Les observations et recommandations formulées par le Comité consultatif sur cette question s'applique, selon lui, plus particulièrement aux membres des organes chargés de surveiller l'application des instruments. Les organes créés en vertu d'instruments internationaux ont un caractère moins politique que semi-juridique, et pour cette raison même ils doivent être en mesure de surveiller l'application des instruments relatifs aux droits de l'homme en vertu desquels ils ont été établis. Il s'agit :

- Du Comité des droits de l'homme;
- Du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale;
- Du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes;
- Du Comité contre la torture;
- Du Comité des droits de l'enfant.

Le Comité consultatif a aussi tenu compte du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, établi par une résolution du Conseil économique et social de l'ONU.

Le Comité consultatif n'examinera pas de nouveau cet aspect, aussi important qu'il soit. Il évoquera plutôt les observations qu'il a faites dans son rapport consultatif No 20 sur la question.

Dans le présent rapport, le Comité consultatif se concentrera sur le deuxième élément de la demande du Ministre, c'est-à-dire le fonctionnement des procédures de présentation des rapports prévus par les instruments relatifs aux droits de l'homme et le problème de la rationalisation et de l'harmonisation.

Le chapitre 1 donne un aperçu général de la situation. Le chapitre 2 traite des changements survenus dans ce domaine depuis la publication, en 1988, du rapport du Comité consultatif intitulé "Convention relatives aux droits de l'homme relevant de la surveillance de l'Organisation des Nations Unies". Convaincu que cette question ne peut être isolée du vaste problème de la surveillance de l'application des instruments relatifs aux droits de l'homme, qui est apparu au fil des ans à l'ONU, le Comité consultatif l'examinera au chapitre 3. Il se penchera donc sur les procédures de présentation des rapports par rapport aux procédures prévues par d'autres instruments internationaux, à savoir le droit de porter plainte (droit des particuliers et des États à déposer des plaintes) et les procédures d'enquête. Au chapitre 4, le Comité consultatif examinera brièvement les procédures et mécanismes de surveillance créés par la Commission des droits de l'homme en vertu des pouvoirs conférés par la Charte des Nations Unies (c'est-à-dire les procédures et mécanismes établis en vertu de la Charte). Le Comité consultatif a pensé en outre qu'il serait approprié de tenir compte au chapitre 5, de certains faits ayant un lien avec le présent rapport survenus depuis la seconde Conférence mondiale sur les droits de l'homme tenue à Vienne en juin 1993. Il a notamment mis l'accent sur la nomination du Haut Commissaire aux droits de l'homme. Enfin, le chapitre 6 contient un résumé et des recommandations.

Le Comité consultatif exprime sa reconnaissance à M. P. H. Kooijmans, professeur de droit international à l'Université de Leyde et ancien rapporteur de l'ONU chargé d'examiner la question de la torture, à Mme I. Boerefijn, experte dans le domaine des procédures de présentation des rapports et attachée à l'Institut néerlandais des droits de l'homme de l'Université d'Utrecht, ainsi qu'à de hauts fonctionnaires du Ministère des affaires étrangères, qui ont collaboré à l'établissement du présent rapport.

Chapitre 1

APERÇU GÉNÉRAL

Les procédures de surveillance de l'ONU n'ont pas été élaborées de la même manière que le système de surveillance adopté par l'Organisation internationale du Travail (OIT) et le système utilisé dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Généralement parlant, ces deux mécanismes forment un système unique et intégré, composé de divers organes, qui surveille la manière dont les États parties respectent les obligations énoncées dans une série de conventions (OIT) ou dans la convention principale et divers protocoles ultérieurs. À ses débuts, l'ONU s'est efforcée d'instituer un système de surveillance analogue à l'occasion de l'établissement de la Charte internationale des droits de l'homme. Ce même principe était à la base d'une proposition faite en 1968, lors de la première Conférence mondiale des droits de l'homme tenue à Téhéran, c'est-à-dire après l'élaboration de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965) et des deux pactes relatifs aux droits de l'homme adoptés en 1966, ainsi que du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Cette proposition n'a pas recueilli un soutien suffisant.

L'ONU a emprunté une voie différente en créant successivement une série d'instruments internationaux, comportant chacun son propre mécanisme de surveillance. En conséquence, il existe à l'heure actuelle six organes créés en vertu d'instruments internationaux, auxquels un septième viendra s'ajouter¹, après l'entrée en vigueur de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Chaque organe est dans un sens autonome, a ses propres règles de procédure et poursuit ses propres politiques. C'est dans ce contexte que se posent les problèmes dont le Ministre fait mention dans sa demande. Il faut trouver une solution à ces problèmes, et notamment au fardeau que représente l'obligation de présenter des rapports et au manque d'harmonisation parmi les organes de surveillance.

Toute la question des procédures et des organes de surveillance devient encore plus complexe si l'on tient compte du fait que la Commission des droits de l'homme a créé, au fil des ans, de nombreux organes fondés sur des instruments internationaux dans le cadre du mandat prévu par la résolution 1235 (XLII) (1967) du Conseil économique et social. Les groupes de travail mis en place et les rapporteurs nommés en vertu de ce mandat concentrent leurs travaux soit sur la situation des droits de l'homme dans un pays donné soit sur certaines pratiques internationales très répandues qualifiées de violations graves des droits de l'homme. Au moins 12 rapports concernant la situation dans certains pays et 14 rapports thématiques ont été présentés à la session de la Commission des droits de l'homme en 1996.

¹ Sept États seulement sont parties à cette Convention jusqu'à présent; vingt États doivent la ratifier ou y adhérer pour qu'elle puisse entrer en vigueur (art. 87).

Ces rapports dépeignent une situation des plus complexes qui ne se prête pas à une analyse d'ensemble et qui met en évidence l'intérêt accordé à une multitude de problèmes, de situations régnant dans certains pays et de groupes de personnes, ainsi que les préoccupations qui les accompagnent. Elle s'est instaurée graduellement à la faveur de processus politiques et par étapes, plutôt qu'elle n'a résulté d'un plan d'ensemble délibéré. D'une certaine manière, elle indique une saine dose de vitalité mais elle exige en même temps beaucoup du Secrétariat de l'ONU, en l'occurrence du Centre pour les droits de l'homme, du point de vue de l'harmonisation et de la coordination. L'appui apporté s'avère insuffisant, notamment en raison des différences d'opinion internes et du manque de ressources, par exemple dans le domaine du traitement de l'information. L'une des tâches du Haut Commissaire aux droits de l'homme récemment nommé est d'améliorer cet état de choses. Le Comité consultatif reviendra sur la question dans la suite du rapport.

Chapitre 2

RAPPORT CONSULTATIF DE 1988; FAITS NOUVEAUX ET IMPORTANCE DES PROCÉDURES RÉGISSANT LA PRÉSENTATION DES RAPPORTS

La question des procédures régissant la présentation des rapports est un sujet de préoccupation déjà ancien. Dès 1988, le Ministre des affaires étrangères de l'époque avait demandé au Comité consultatif de le conseiller à ce sujet. Le rapport consultatif "Conventions relatives aux droits de l'homme relevant de la surveillance de l'Organisation des Nations Unies" (No 7, daté du 12 juillet 1988), publié par l'Organisation des Nations Unies (Doc. A/C.3/43/5) à la demande du Ministre, a joué un rôle dans les discussions que l'Assemblée générale des Nations Unies et la Commission des droits de l'homme ont consacrées à la question. L'ONU a reçu ce rapport consultatif alors qu'on s'efforçait pour la première fois d'accorder une attention suivie, sur le plan de la structure, à un sujet qui figure chaque année à l'ordre du jour de l'Assemblée générale et de la Commission des droits de l'homme sous le titre : "Application effective des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, y compris l'obligation de présenter des rapports à ce titre".

Certaines des lacunes mises en évidence à l'époque persistent aujourd'hui ou se sont même aggravées. Il s'agit en particulier du fardeau que représentent les procédures de présentation des rapports exigés par les divers instruments, du retard avec lequel les États parties présentent leurs rapport et de l'incapacité où est le Centre pour les droits de l'homme d'apporter un appui suffisant. On a amélioré quelque peu certaines questions sur lesquelles le Comité consultatif avait donné des avis en 1988, comme les méthodes de travail utilisées par les organes créés en vertu d'instruments internationaux et la méthode de financement du coût des réunions de ces organes. Ces améliorations sont largement dues au fait que le champ d'action des organes créés en vertu d'instruments internationaux s'est accru avec la cessation du conflit politique entre l'Est et l'Ouest.

On trouvera ci-après un résumé de la situation, qui est loin d'être complet. Le Comité consultatif s'est borné à essayer de décrire les principaux faits survenus depuis 1988 sur le plan quantitatif aussi bien que qualitatif :

- i) Deux nouvelles conventions prévoient, elles aussi, l'obligation de présenter des rapports; l'une est entrée en vigueur et est à l'heure actuelle l'instrument des droits de l'homme qui a recueilli le plus grand nombre de signatures, c'est-à-dire la Convention relative aux droits de l'enfant (1989). L'autre convention – la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990) – n'est pas encore entrée en vigueur. Un autre fait nouveau est l'élimination de facto du mécanisme international de surveillance qui devait contrôler le respect de la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid;
- ii) Des protocoles consultatifs se rapportant à la Convention contre la torture, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, le Pacte international relatif

/...

aux droits économiques, sociaux et culturels et deux protocoles se rapportant à la Convention relative aux droits de l'enfant sont en préparation;

- iii) Le nombre de ratifications des divers instruments s'est beaucoup accru. Toutefois, le retard accumulé dans la présentation des rapports a augmenté encore davantage (pour de plus amples détails, voir annexe IV);
- iv) Le droit qu'ont les particuliers de déposer des plaintes, à la Commission des droits de l'homme, au Comité contre la torture et au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a été accepté par un plus grand nombre de pays (voir également annexe IV);
- v) Afin de relever les États parties de l'obligation de fournir avec chaque rapport des données de fond sur le pays, sa démographie, sa structure constitutionnelle, etc., on a introduit un système de documents de base contenant des informations que peuvent utiliser tous les organes créés en vertu d'instruments internationaux;
- vi) On s'efforce actuellement d'améliorer les méthodes de travail ainsi que la qualité des procédures de surveillance :
 - En recourant davantage à diverses sources d'information;
 - En formulant et en utilisant plus largement des "observations générales" et des "recommandations générales";
 - En élaborant des "observations finales" après l'examen du rapport de chaque pays et en incorporant un résumé des points forts et des points faibles du rapport ainsi que des recommandations sur ce qu'il convient de faire;
 - En nommant des rapporteurs de pays (dans le cas de certains organes créés en vertu d'instruments internationaux).
- vii) La plupart des organes créés en vertu d'instruments internationaux demandent maintenant des rapports spéciaux si, dans certains États parties, la situation devient préoccupante; le but recherché peut être parfois de prendre des mesures préventives spéciales (en particulier dans le cas du CERD);
- viii) Les dépenses liées aux réunions du CERD et du Comité contre la torture, qui étaient précédemment à la charge des États parties, sont actuellement, en attendant la procédure de ratification des amendements aux conventions, financées par le budget ordinaire de l'ONU, afin d'éviter que des réunions ne soient annulées faute de fonds;
- ix) Depuis 1988, les présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux se sont rencontrés tous les deux ans pour discuter des problèmes communs et recommander des améliorations aux méthodes de

travail et à l'organisation des travaux. À compter de 1996, ces réunions auront lieu chaque année. À partir de 1996, on organisera en outre des réunions à la faveur desquelles les présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux, les rapporteurs et représentants spéciaux, les experts et des représentants du programme de services d'appui discuteront des questions de coopération et de coordination²;

- x) On a nommé un Haut commissaire aux droits de l'homme qui a notamment pour mandat d'établir une coordination avec le Centre pour les droits de l'homme. Depuis 1995, le Haut Commissaire prend part aux consultations dont il est question à l'alinéa ix) ci-dessus;
- xi) La charge de travail du Centre pour les droits de l'homme – lourde dès le début – s'est beaucoup accrue, sans pourtant s'accompagner d'un accroissement proportionnel des ressources financières et des effectifs.

Au vu de ce qui précède, le Comité consultatif constate que, compte tenu de la quantité et du volume des rapports que les États parties sont dans l'obligation de présenter, et étant donné qu'il est souhaitable d'améliorer la qualité des procédures de surveillance, ce sont les procédures de présentation des rapports qui, dans tout le système de suivi, posent le plus gros problème. La question est donc de savoir si l'énorme fardeau que représente l'obligation de présenter des rapports ne finit pas par donner à ces procédures un caractère rituel et de pure forme et s'il se justifie que les États parties, les organes créés en vertu d'instruments internationaux et l'Organisation des Nations Unies investissent tant de temps, d'énergie et de ressources dans la présentation de ces rapports.

C'est eu égard à ces considérations que le Comité consultatif, comme il l'a d'ailleurs fait dans son rapport consultatif de 1988, souhaite insister sur le caractère spécial de la procédure de présentation des rapports, qui est une obligation qui s'applique à tous les États parties (sans sélectivité politique) et qui concerne l'application des instruments dans leur ensemble.

De ce point de vue, le Comité consultatif estime donc judicieux de rappeler les objectifs que le système de présentation des rapports vise à servir. Il évoquera à ce propos le texte "The Purposes of Reporting" (Les objectifs de la présentation des rapports) publié par le Président actuel du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, M. Philip Alston, dans le "Manual on Human Rights Reporting" (New York, 1991, p. 13 à 16) (Manuel sur la présentation de rapports concernant les droits de l'homme). L'auteur y distingue sept fonctions, liées entre elles, qui doivent caractériser les rapports, à savoir :

- i) L'examen initial, c'est-à-dire une étude initiale de la législation et de la pratique nationales;

² Voir documents de l'ONU HRI/MC/1996/2 et E/CN.4/1996/103.

- ii) Le contrôle, c'est-à-dire le fait de suivre et de relever soigneusement les nouveaux faits pertinents, aussi bien au niveau national qu'au niveau des organes créés en vertu d'instruments internationaux;
- iii) La formulation de politiques, c'est-à-dire la formulation de mesures politiques nécessaires pour s'acquitter des obligations en vertu des instruments internationaux;
- iv) La transparence, c'est-à-dire la responsabilité qu'ont les États envers leurs propres citoyens, les organisations non gouvernementales nationales intéressées et la société internationale, représentée par les organes créés en vertu d'instruments internationaux;
- v) L'évaluation, c'est-à-dire le fait d'évaluer les faits nouveaux à la lumière des rapports précédents et des objectifs qui ont été réalisés ou doivent l'être;
- vi) La reconnaissance des problèmes, c'est-à-dire le fait de reconnaître les lacunes et les problèmes qui nécessitent des améliorations; les repérer est une tâche qui relève du pays aussi bien que des organismes internationaux;
- vii) L'échange d'informations, c'est-à-dire la compilation et l'échange de données pour permettre aux États parties, aux ONG et aux organes créés en vertu d'instruments internationaux de participer à un processus de diffusion du savoir.

Étant donné les fonctions décrites plus haut, l'efficacité du système de présentation des rapports dépend entièrement de l'interaction fructueuse entre les gouvernements et les organismes internationaux. L'élément national est au moins aussi important sinon plus, que l'élément international. Si la surveillance internationale est superficielle et insuffisante, il n'y aura pas sur le plan national de stimulant politique qui incite les États à investir davantage de temps et d'énergie dans l'établissement des rapports. De même, si les rapports au niveau national sont le résultat d'un exercice bureaucratique et de pure forme, les conditions ne seront guère réunies pour un dialogue constructif au niveau international. Le Comité consultatif souligne à ce propos qu'il considère les mécanismes de surveillance des Nations Unies comme un élément crucial, essentiel et dynamique du système de protection mondiale des droits de l'homme et qu'à son avis, on est loin d'avoir pleinement utilisé le potentiel de ce système. En examinant les procédures de présentation des rapports et en faisant des recommandations et des suggestions, le Comité consultatif cherche le moyen d'améliorer le fonctionnement du système, non seulement sur le plan général mais aussi en ce qui concerne les Pays-Bas et la contribution qu'ils peuvent apporter dans ce domaine.

Chapitre 3

PROCÉDURES FONDÉES SUR LES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX

S'agissant des diverses procédures fondées sur les instruments internationaux, on peut, en gros, distinguer entre les procédures de présentation des rapports, les procédures relatives aux plaintes (plaintes déposées par les particuliers et par les États parties) et les procédures relatives aux enquêtes. Le Comité consultatif se penchera tour à tour sur ces trois types de procédure, mais s'attachera tout particulièrement aux procédures de présentation des rapports, compte tenu de la requête formulée par le Ministre des affaires étrangères.

3a. Procédures de présentation des rapports

Les procédures de présentation des rapports sont les plus utilisées des diverses procédures fondées sur les instruments internationaux. Tous les États parties sont tenus de présenter des rapports périodiques par le biais desquels ils rendent compte de la manière dont ils appliquent les dispositions des instruments internationaux. Les fonctions de ce système ont été énoncées ci-dessus. Dans la présente section, le Comité consultatif axera ses commentaires et ses suggestions sur les deux composantes suivantes : la composante internationale (compte tenu des problèmes de retard dans la présentation des rapports et de la charge qu'implique leur rédaction) et la composante nationale (notamment la situation des Pays-Bas).

Composante internationale

Les progrès tant qualitatifs que quantitatifs accomplis sur le plan international depuis 1988 ont été brièvement abordés ci-dessus. Le Comité consultatif se propose de considérer ci-dessous un certain nombre de questions concernant l'amélioration des méthodes de travail et le perfectionnement des procédures de surveillance. Dans le même temps, il se penchera sur les efforts entrepris pour pallier les retards considérables dans la présentation et l'examen des rapports, le système des rapporteurs chargés d'examiner la situation dans divers pays, les enquêtes sur le terrain, certaines considérations générales concernant l'amélioration des procédures de surveillance, la nécessité d'une stratégie plus concertée, ainsi que sur les rôles du Haut Commissaire aux droits de l'homme et du Centre pour les droits de l'homme.

Les retards considérables accumulés dans la présentation et l'examen des rapports constituent un problème épineux qu'il n'est pas aisé de résoudre. De fait, il s'agit d'un problème dont l'ampleur et la complexité augmentent à mesure que croît le nombre des instruments internationaux nécessitant la présentation de rapports par les États parties (voir également l'annexe IV). Le Comité consultatif souhaite d'ailleurs souligner que les États parties qui ne s'acquittent pas de leur obligation de présenter des rapports, ou ne s'en acquittent qu'avec beaucoup de retard, enfreignent les dispositions des instruments internationaux et réduisent l'utilité du système de surveillance internationale. Les causes de ces retards sont diverses : manque de personnel qualifié ou insuffisance des effectifs au sein des organes administratifs

nationaux, désintérêt des instances publiques ou parlementaires quant à l'obligation de présenter des rapports, faible motivation politique, lenteurs bureaucratiques et réticences des États parties à se soumettre à une surveillance internationale. Ni les organes créés en vertu d'instruments internationaux, ni l'Assemblée générale des Nations Unies, ni la Commission des droits de l'homme n'ont encore trouvé de solutions idéales. L'envoi de rappels aux États qui faillissent à leur obligation de soumettre un rapport, le fait de désigner nommément ces États dans les rapports et documents directifs et de dialoguer avec les représentants des États concernés sont devenus trop routiniers pour être efficaces. À l'heure actuelle, ni l'octroi d'une aide consultative par le biais de séances de formation à l'établissement de rapports, ni l'aide plus directe dispensée à certains États parties n'ont été très fructueuses.

En outre, les organes créés en vertu d'instruments internationaux doivent eux aussi s'efforcer d'assurer l'examen détaillé et ponctuel des rapports. Dans l'ensemble, le Comité consultatif préconise une discipline plus stricte au sein de ces organes qui devraient se conformer plus rigoureusement à leurs calendriers, plutôt qu'ajourner l'examen des rapports qui ne sont pas présentés en temps voulu. On sait que certains de ces organes s'efforcent déjà à plus de rigueur en la matière. Cela étant, le Comité consultatif a pris connaissance avec intérêt de la manière dont le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et, dans certains cas, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale s'occupent des pays qui sont par trop en retard dans la présentation de leurs rapports : une date d'examen est fixée même si aucun rapport n'a été présenté et la surveillance se fonde alors sur d'autres sources d'information que celles fournies par le pays en cause. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a décidé en principe de se pencher à chaque session sur le cas d'un de ces États. Le Comité consultatif estime que les organes créés en vertu d'instruments internationaux devraient aller plus loin et, à l'avenir, établir leurs calendriers eux-mêmes bien à l'avance (un an à l'avance, par exemple), sans se soucier de savoir si les rapports sont ou non disponibles. Ces calendriers pourraient alors être publiés et communiqués aux diverses institutions nationales et organisations non gouvernementales. Même si cette méthode ne mène pas systématiquement au dialogue constructif souhaité, elle devrait en pratique faire réagir les États parties et les encourager à remettre leurs rapports trop longtemps différés, dans un délai relativement bref. Une méthode de travail plus rationnelle permettrait également d'éviter que les rapports présentés ponctuellement ne restent en souffrance trop longtemps avant d'être examinés et que les informations qu'ils contiennent ne soient caduques lorsque vient le moment de les étudier. Le Comité consultatif est conscient que divers organes créés en vertu d'instruments internationaux se proposent d'accélérer les procédures d'examen des rapports qui ont été soumis mais n'ont pas encore été étudiés. Il estime qu'il est primordial d'adopter des mesures pour résoudre ce problème qui touche bon nombre d'organes, exception faite du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et du Comité contre la torture³. Dans cette optique, le Comité des droits de l'enfant a décidé de porter de 12 à 18 le nombre de ses membres. Cependant, si les

³ Ainsi, au 1er mai 1996, le CEDAW avait encore 44 rapports à examiner et le Comité des droits de l'homme 22.

rapports continuent d'être examinés en séances plénières, le risque est qu'il devienne plus difficile de parvenir à un consensus sur les conclusions formulées à l'issue de cet examen. Il reste à savoir si ce choix permettra d'éviter une aggravation des retards dans l'examen des rapports. Le Comité consultatif juge qu'à court terme, il vaudrait mieux essayer de combler le retard accumulé, quitte à autoriser les organes à se réunir plus souvent. En conséquence, le Comité consultatif exhorte les Pays-Bas à tout mettre en oeuvre si possible en coopération avec ses partenaires, pour que les organes créés en vertu d'instruments internationaux soient dotés des moyens financiers et matériels nécessaires à cet effet.

Le Comité consultatif note avec approbation que la plupart des organes ont nommé des groupes de travail ou des rapporteurs chargés d'établir et de présenter des rapports sur les différents États, ainsi qu'il l'avait suggéré dans son rapport de 1988. Afin d'améliorer la qualité du dialogue entre les représentants des gouvernements et les organes, le Comité consultatif estime que ces derniers devraient tous instaurer une procédure permettant d'examiner les rapports des États parties en trois temps : dans un premier temps, les questions les plus préoccupantes seraient abordées; dans un deuxième temps, au terme d'une période de réflexion de 24 ou 48 heures qui permettrait à l'État partie de procéder à des consultations, le dialogue serait repris et approfondi; enfin, dans un troisième temps, l'organe rendrait ses conclusions, en l'absence de l'État partie. Le Comité consultatif demande par ailleurs instamment que les organes adoptent tous la pratique officielle (Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Comité des droits de l'enfant) et officieuse (Comité des droits de l'homme, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale) de l'examen préalable des rapports, en présence des ONG afin ainsi que les rapporteurs et les autres membres des organes puissent bénéficier de leur expérience. Bien que la plupart des organes ne prévoient pas de consultation avec les ONG nationales et internationales, le Comité consultatif ne voit aucune objection à l'instauration d'une telle pratique, a fortiori si elle revêt dans l'immédiat un caractère informel. Le Comité consultatif note avec approbation que la proposition tendant à faire participer plus activement les ONG à l'échange d'informations qui précède les réunions du Comité, faite à la sixième réunion des présidents, a été approuvée.

Le Comité consultatif note que, contrairement à la pratique adoptée par les groupes de travail et les rapporteurs de la Commission des droits de l'homme (voir p. 11 et 12), la plupart des conventions, à l'exception de la Convention contre la torture (voir p. 13), ne prévoient d'enquêtes sur le territoire des États où des violations des droits de l'homme auraient été commises (ci-après dénommées "enquêtes sur place"). Cela n'a pas empêché certains organes tels que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale de mener de telles enquêtes dans des cas exceptionnels, ni de se rendre sur le territoire de l'État partie en cause, avec l'accord de ce dernier. En règle générale, l'envoi de représentants des organes sur le territoire des États parties peut avoir un effet préventif non négligeable. Le Comité consultatif prône le maintien et même le développement de telles pratiques, ou l'instauration de pratiques analogues, tout en ayant conscience que les enquêtes sur place doivent se limiter à des cas spécifiques, en raison des restrictions budgétaires.

Le Comité consultatif a pris note de plusieurs suggestions d'ordre plus général visant à résoudre les problèmes constatés et estime qu'il faudrait sérieusement étudier les moyens de mettre en oeuvre les propositions formulées notamment au paragraphe 7 de la résolution 50/170 de l'Assemblée générale. L'objectif des propositions en question est de simplifier la présentation des rapports sans que leur qualité ait à en pâtir, grâce a) à un système de renvois d'un rapport à l'autre, b) à la mise en place de mécanismes de coordination au sein des services administratifs nationaux, c) à l'amélioration de la coordination entre les organes créés en vertu d'instruments internationaux, et entre ces organes et l'OIT, et d) à la publication d'un rapport global unique par pays au lieu des séries de rapports thématiques qui font suite à une convention donnée. Le Comité consultatif considère que la proposition d) est extrêmement ambitieuse et difficile à mettre en oeuvre et que cette solution ne peut donc être envisagée qu'à long terme mais qu'en revanche il serait assez simple, en tout cas pour les Pays-Bas, d'appliquer les propositions a) et b). Il estime en outre que le Gouvernement néerlandais, appuyé le cas échéant par ses partenaires, devrait encourager l'adoption de la proposition c).

Le Comité consultatif a aussi étudié la possibilité de libérer les pays qui ont reconnu le droit des particuliers de déposer des plaintes de l'obligation de présenter des rapports, ou de rendre cette obligation moins onéreuse. L'idée est que les problèmes liés à l'application d'une convention peuvent aussi être portés à l'attention du comité de surveillance par des particuliers, ce qui réduit le nombre de rapports nécessaires et encourage les États à reconnaître ce droit. Tout en admettant que ce système présente des avantages, le Comité consultatif considère que la procédure de présentation de rapports et le droit des particuliers de déposer des plaintes ne devraient pas être vus comme un choix entre deux formules mais plutôt comme des systèmes complémentaires. À cet égard, le Comité consultatif souhaite rappeler que la présentation de rapports et le dépôt de plaintes ne remplissent pas les mêmes fonctions.

Dans sa demande d'avis consultatif du 6 septembre 1995, le Ministre des affaires étrangères a également soulevé la question de savoir comment les différents organes de surveillance pouvaient harmoniser leurs méthodes de travail et adopter des interprétations uniformes et transparentes des normes relatives aux droits de l'homme. Le Comité consultatif a bien conscience de ce problème, qui est intimement lié au fait que les organes créés en vertu d'instruments internationaux disposent d'une grande indépendance dans l'exercice de leurs fonctions de surveillance. Ils font rapport à l'Assemblée générale mais celle-ci n'a pas compétence pour leur dicter leur action ou la corriger. Juridiquement, les organes ne sont pas subordonnés à l'Assemblée générale; ce sont des organes sui generis. Il faut donc s'employer à moyen terme à trouver une autre manière d'harmoniser leur travail. On pourrait par exemple, comme on l'a vu plus haut, adopter des mesures de fond telles que la création d'un mécanisme unique de surveillance. Il faudrait également déterminer si les pays qui sont obligés de présenter des rapports au titre de différentes conventions pourraient à l'avenir faire examiner ces rapports "conjointement" par les organes concernés. Enfin, on pourrait, à titre provisoire, tenter de regrouper les rapports relatifs à des instruments différents dans un même rapport. Dans son rapport consultatif de 1988, le Comité avait déjà examiné cette possibilité, à laquelle la Déclaration finale et le Programme d'action de la deuxième

Conférence mondiale des droits de l'homme (par. 87) et la résolution 50/170 de l'Assemblée générale font d'ailleurs prudemment allusion.

À court terme, la clarification et le renforcement des fonctions de coordination du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et du Centre pour les droits de l'homme seraient une solution. Un Centre pour les droits de l'homme qui soit à la fois vigilant et performant devrait pouvoir déterminer les divergences entre les différents organes puis les porter à l'attention des présidents desdits organes par l'intermédiaire du Haut Commissaire aux droits de l'homme. Afin de garantir la cohérence nécessaire, les présidents pourraient débattre de la manière d'améliorer la coordination, si toutefois les organes sont disposés à coopérer activement à cet égard. Une des solutions envisageables consisterait à consacrer systématiquement à ce problème une question de l'ordre du jour des réunions annuelles des présidents. Les "observations finales" et les "observations générales" formulées par les différents organes pourraient servir de point de départ à la discussion, à condition qu'elles soient disponibles et largement diffusées.

Composante nationale

La composante nationale des procédures relatives à l'établissement de rapports est aussi, sinon plus importante que la composante internationale. Le Comité consultatif estime que, de manière générale, on ne prête pas assez attention à cet aspect de la question. Cela signifie, dans le cas des Pays-Bas, que le Ministère des affaires étrangères devrait consulter les autres ministères concernés et les représentants des différentes provinces du Royaume bien avant la date de présentation du rapport, afin d'établir un calendrier pour son élaboration et sa présentation, qu'il faudrait respecter rigoureusement. Le cas échéant, un haut fonctionnaire pourrait être chargé d'en vérifier le respect. Le Comité consultatif n'est pas certain que les grandes organisations communautaires comme les organisations non gouvernementales devraient prendre part à l'élaboration des rapports de pays, comme c'est le cas dans certains pays. Il considère que la responsabilité en incombe en principe au gouvernement, et qu'il convient de faire clairement la distinction entre les responsabilités du gouvernement et celles des ONG. En conséquence, il pense que la participation des ONG à la préparation des rapports devrait se limiter à l'offre d'informations.

Cela étant, le Comité consultatif estime essentiel que les rapports, une fois rédigés, fassent l'objet d'un débat national transparent dans les instances chargées des questions sociales comme dans les milieux universitaires. Les ONG peuvent faire en sorte - comme le fait la section néerlandaise de la Commission internationale de juristes - que les observations formulées soient intégrées au rapport du Gouvernement et qu'elles soient mises à la disposition de l'organe concerné, que ce soit sous la forme d'un "contre-rapport" ou sous toute autre forme. Cette approche, adoptée par les Pays-Bas comme par d'autres pays, permet d'élargir et d'approfondir le dialogue entre l'organe de surveillance et l'État partie. Toutefois, un tel système ne peut fonctionner que si les ONG et les autres parties concernées disposent, au moment d'examiner les rapports, d'informations actualisées sur le programme des réunions de l'organe de surveillance et si elles ont accès au texte des rapports du gouvernement. Le Comité consultatif estime en outre que le Parlement devrait avoir un meilleur

contrôle sur la manière dont les Pays-Bas s'acquittent de leurs obligations. En conséquence, il recommande que les rapports soient envoyés aux Chambres haute et basse du Parlement en même temps qu'aux organes concernés.

À l'heure actuelle, les organes créés en vertu d'instruments internationaux informent uniquement le gouvernement de leurs conclusions. Afin de garantir la cohérence du suivi et d'encourager le respect constant des obligations contractées, le Comité consultatif recommande que le Gouvernement – dans le cas présent, le Gouvernement néerlandais – informe également le Parlement et les organisations de la teneur du dialogue entre les représentants du gouvernement et les organes. Les "observations finales" des organes, qui comprennent un résumé des points forts et des points faibles ainsi que des recommandations relatives au suivi constituent un excellent moyen pour les instances internationales de communiquer avec les instances nationales. Dans ce contexte, le Comité consultatif fait sienne la recommandation formulée par les présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux que l'Assemblée générale a approuvée par sa résolution 50/170 (par. 17). Le Gouvernement devrait également faire régulièrement rapport à la Chambre haute et à la Chambre basse du Parlement sur la manière dont les recommandations sont ou devraient être appliquées. Le Comité consultatif suggère que, pour donner aux activités de suivi une base structurelle, le Gouvernement envisage de mettre en place un groupe de travail interministériel spécial.

Enfin, le Comité consultatif souhaite insister une fois de plus sur l'importance de l'interaction entre les composantes nationales et internationales, interaction dans laquelle le Gouvernement et les ONG nationales, aux Pays-Bas comme dans d'autres pays, devraient jouer un rôle central tout en conservant leurs propres domaines de responsabilité.

3b. Procédures relatives aux plaintes

Il convient de faire la distinction entre les procédures relatives aux plaintes des États et les procédures relatives aux plaintes déposées par les particuliers. Le Comité ne s'étendra pas sur le droit des États de déposer des plaintes dans le cadre des procédures relatives aux instruments des Nations Unies. Bien que ce droit soit reconnu dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et – de manière facultative – dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention contre la torture, les États n'en ont jamais fait usage. Pour différentes raisons, ils préfèrent faire part de leurs doléances concernant des violations des droits de l'homme dans d'autres États au sein d'instances politiques comme la Commission des droits de l'homme, ou par d'autres voies politiques ou diplomatiques. Le Comité consultatif le regrette mais ne s'attend pas à ce que la situation change de sitôt.

S'agissant du droit des particuliers de déposer des plaintes, le Comité rappelle que les Pays-Bas ont grandement contribué à ce qu'il soit reconnu, du moins sous la forme de dispositions facultatives, dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention contre la torture. Le droit de déposer des plaintes n'occupe qu'une place modeste dans les travaux du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et du

Comité contre la torture. En revanche, il s'est avéré précieux pour le Comité des droits de l'homme et la jurisprudence en la matière a joué un rôle essentiel pour la promotion et la protection des droits de l'homme. Même si les décisions du Comité ne sont pas juridiquement contraignantes, elles font foi et sont généralement mises en oeuvre, en grande partie parce que le Comité a établi un système de suivi. Pour cette raison entre autres, l'augmentation continue du nombre d'États parties au premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques est particulièrement encourageante (voir annexe IV).

Le Comité consultatif souhaite rappeler que, dans son rapport sur les droits économiques, sociaux et culturels (rapport consultatif No 18), il a préconisé de définir un droit individuel et collectif de déposer des plaintes au titre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Il invite de nouveau à le faire et appelle l'attention sur les arguments qu'il avait avancés en 1994. Compte tenu de la lenteur des progrès réalisés au niveau international, le Comité recommande une fois de plus que l'on encourage et appuie particulièrement les initiatives en cours, en particulier concernant la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Le Comité souhaite que le Gouvernement continue, conformément à la tradition établie par les Pays-Bas, de faire tout ce qui est en son pouvoir pour appuyer la proposition qui est examinée actuellement par la Commission de la condition de la femme, afin que celle-ci aboutisse à une décision favorable.

3c. Procédures relatives aux enquêtes

La Convention contre la torture est la seule convention des Nations Unies relative aux droits de l'homme prévoyant expressément une procédure d'enquête, qui peut être décidée par le Comité contre la torture. L'article 20 autorise le Comité contre la torture, s'il reçoit des renseignements crédibles concernant la pratique systématique de la torture dans un État partie, à inviter ledit État à fournir des renseignements et à formuler des observations et à charger un ou plusieurs de ses membres de procéder à une enquête confidentielle et de lui faire rapport d'urgence. Cette enquête peut comporter une visite sur le territoire de l'État incriminé. Le Comité contre la torture a utilisé cette procédure d'enquête à deux reprises au moins (Turquie et Égypte). Le Comité consultatif estime que les procédures de ce type sont essentielles car, à la différence des procédures relatives à la présentation de rapports ou aux plaintes, elles investissent le comité de surveillance du pouvoir de conduire des enquêtes. Bien que l'utilisation de cet instrument suppose une méthode différente de celles qui sont utilisées pour les tâches plus traditionnelles des organes créés en vertu d'instruments internationaux, le Comité consultatif est favorable à l'établissement de procédures d'enquête similaires pour les autres instruments relatifs aux droits de l'homme.

Le Comité consultatif a fait remarquer plus haut que certains organes créés en vertu d'instruments internationaux avaient décidé de lancer une enquête spéciale lorsque le caractère exceptionnel ou urgent de la situation l'exigeait, bien que les conventions ne leur en donnent pas expressément mandat, et de charger un ou plusieurs de leurs membres de se rendre sur le territoire de l'État concerné, avec l'assentiment de ce dernier. Le Comité consultatif se

félicite de ce type de décision, qui ne va pas sans susciter une controverse au sein de l'Organisation des Nations Unies, non seulement parce qu'une visite sur le territoire de l'État concerné permet aux organes de supervision de mieux se rendre compte de la situation, mais aussi parce que cette visite peut avoir un effet préventif. À cet égard, le Comité consultatif souhaite attirer l'attention sur les résultats – généralement considérés comme positifs – de la Convention européenne pour la prévention de la torture, qui met spécifiquement l'accent sur la création d'un système institutionnel de visites dans les prisons, les centres de détention et autres établissements pénitentiaires des États parties. Les caractéristiques de ce système sont telles qu'il ne pourrait pas être appliqué directement dans le cadre de l'ONU, mais le Comité consultatif recommande que le Gouvernement, si possible en coopération avec d'autres pays, encourage l'adoption d'un système similaire, qui serait reconnu dans les instruments internationaux, et l'invite à apporter un soutien inconditionnel aux efforts déployés en ce sens.

Les différentes procédures évoquées plus haut sont étroitement liées entre elles et constituent un pont entre le niveau national et le niveau international. Ainsi, les rapports et les plaintes peuvent déboucher sur des enquêtes et le suivi des procédures relatives aux plaintes peut également faire l'objet de rapports. On voit donc que les procédures se complètent. Pour en garantir l'efficacité, il faut que les trois conditions suivantes soient remplies : premièrement, les États parties qui ont contracté des obligations en vertu d'instruments internationaux mais qui manquent parfois à leurs responsabilités doivent coopérer activement. Deuxièmement, les membres des organes créés en vertu d'instruments internationaux doivent faire preuve de compétence, de volonté et d'indépendance. Troisièmement, le Centre pour les droits de l'homme doit être doté des ressources et des compétences nécessaires, et se consacrer entièrement à sa tâche. Le Comité consultatif s'inquiète de voir que ces trois conditions sont loin d'être remplies. Il invite instamment le Gouvernement à faire tout ce qui est en son pouvoir pour contribuer à la réalisation de ces conditions, en donnant l'exemple (en remettant ses rapports à temps, par exemple), en consultant d'autres pays (par exemple dans le cadre de l'Union européenne) et en influant sur la prise de décisions à l'ONU (questions budgétaires, élections, etc.).

Chapitre 4

PROCÉDURES ET MÉCANISMES ÉTABLIS EN VERTU DE LA CHARTE

Le Comité consultatif a constaté qu'à l'intérieur du système de procédures et mécanismes de surveillance, le nombre de rapporteurs et groupes de travail concernant la situation dans un pays donné ou chargés de faire rapport sur une question précise avait considérablement augmenté. À l'heure actuelle, les mécanismes "établis en vertu de la Charte" comprennent essentiellement 12 rapporteurs chargés d'examiner la situation dans divers pays et 14 rapporteurs ou groupes de travail chargés d'une question précise, lesquels ont été nommés ou créés par des résolutions de la Commission des droits de l'homme et font rapport à cette dernière ainsi que, dans certains cas, à l'Assemblée générale des Nations Unies. Ils sont dotés d'un mandat spécial. Les rapporteurs concernant la situation dans un pays donné sont nommés pour un an et la plupart des rapporteurs ou groupes de travail thématiques, pour trois ans. Les mandats des uns et des autres peuvent être prorogés, et le sont en effet si les circonstances l'exigent. Le groupe de travail chargé de l'Afrique du Sud est resté en fonctions plus de 25 ans et celui chargé du Chili (remplacé ensuite par un rapporteur), qui avait été créé en 1975, plus de 10 ans. Il convient de noter que les rapporteurs chargés d'examiner la situation dans l'ex-Yougoslavie et au Rwanda ont été nommés en 1992 et 1994 respectivement, lors de sessions extraordinaires de la Commission des droits de l'homme, à la suite de rapports alarmants faisant état de violations massives des droits de l'homme. Contrairement aux procédures conventionnelles, lesquelles n'intéressent que les États parties, les procédures et mécanismes établis en vertu de la Charte s'appliquent à tous les États Membres.

De par leur nature même, les procédures et mécanismes établis en vertu de la Charte ont un mandat plus large et plus souple que les organes conventionnels. Rapporteurs et groupes de travail se rendent régulièrement dans les différents pays (pour autant, bien sûr, qu'ils aient l'accord des gouvernements concernés); si nécessaire, ils peuvent adresser des requêtes d'urgence aux gouvernements, y compris au sujet de particuliers; ils peuvent utiliser toutes les sources d'information qu'ils considèrent fiables, en particulier les organisations non gouvernementales; ils établissent des rapports sur lesquels s'appuient la Commission des droits de l'homme et l'Assemblée générale des Nations Unies pour rédiger les résolutions dans lesquelles elles précisent l'action à adopter. Les procédures mises en place en vertu de la Charte ont une fonction plus politique que les procédures conventionnelles, d'abord parce qu'elles font appel à des spécialistes indépendants, nommés à titre personnel, lesquels rendent compte à des organes politiques, et ensuite, parce qu'elles portent essentiellement sur les violations des droits de l'homme. Le Comité consultatif souligne que les procédures établies en vertu de la Charte et les procédures conventionnelles ne sont pas redondantes mais complémentaires. On peut en dire autant des procédures concernant la situation dans un pays donné et des procédures thématiques. Ces dernières présentent l'avantage de n'être pas sélectives parce qu'elles ne visent pas un pays en particulier. Inversement, les rapporteurs chargés d'étudier la situation dans un pays sont mieux armés pour placer les gouvernements devant leurs responsabilités, ce qui est indispensable en cas de violations graves et massives des droits de l'homme.

Tout en jugeant préoccupant que les États ne soient généralement pas très disposés à coopérer en ce qui concerne les visites sur leur territoire, le Comité consultatif insiste sur la très grande importance des enquêtes sur place qu'il considère comme un outil de recherche utile et efficace. De son point de vue, ces enquêtes devraient être menées activement et ne pas se transformer en entremises diplomatiques, comme cela arrive parfois. Il note avec intérêt que, dans certains cas – dans l'ex-Yougoslavie, au Rwanda et au Malawi –, ces visites de rapporteurs et groupes de travail ont été complétées par des structures telles que des bureaux ou spécialistes des droits de l'homme qui, équipés et formés de façon satisfaisante et munis des instructions voulues, peuvent venir s'ajouter utilement aux méthodes et techniques utilisées en vue de protéger les droits de l'homme. Le Haut Commissaire aux droits de l'homme a, à juste titre, joué en la matière un rôle qui, de l'avis du Comité consultatif, mérite d'être appuyé par le Gouvernement néerlandais sur le plan matériel comme au niveau politique. À ce propos, le Comité consultatif juge intéressant qu'à la session de 1996 de la Commission des droits de l'homme, le Président de la Commission ait demandé au Haut Commissaire de procéder à la création, dès que possible, d'un bureau permanent en Colombie. Ce bureau aurait pour mandat d'aider les autorités colombiennes à mettre au point des politiques et des programmes de promotion et de protection des droits de l'homme, d'attirer l'attention sur les violations des droits de l'homme dans le pays et de présenter des rapports analytiques à ce sujet au Haut Commissaire. Le Gouvernement colombien s'est montré suffisamment accommodant en la matière pour éviter qu'un rapporteur spécial ne soit désigné pour étudier la situation dans le pays. Le Comité consultatif le prie instamment de veiller à ce que la solution adoptée ne devienne pas trop une formule de complaisance et de faire en sorte que le Haut Commissaire et ses collaborateurs puissent utiliser ce bureau pour s'acquitter rigoureusement de leur tâche, qui est d'attirer l'attention sur les violations des droits de l'homme et de les combattre.

Ces dernières années, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et le Haut Commissaire se sont tous deux entretenus régulièrement avec les rapporteurs et les présidents des groupes de travail chargés de faire appliquer les procédures établies en vertu de la Charte. Le Comité consultatif a pris note de ces initiatives avec satisfaction. Le rapport de la première réunion avec le Haut Commissaire⁴, ainsi que les rapports des réunions suivantes d'ailleurs, contiennent une série de suggestions positives visant à accroître l'efficacité de ces mécanismes et procédures, notamment en ce qui concerne l'échange d'informations, l'octroi de ressources budgétaires adéquates, la formation du personnel et l'appui fourni localement aux enquêtes sur place par les organismes des Nations Unies. Le Comité consultatif tient en particulier à appeler l'attention sur une recommandation touchant le rôle de la Commission des droits de l'homme, dont relèvent les rapporteurs et les groupes de travail. De manière générale, étant donné sa charge de travail et la publication tardive du nombre de rapports, la Commission tend à ne pas prêter suffisamment attention au contenu desdits rapports, ce qui est regrettable. Elle a tendance à axer essentiellement ses travaux sur la prise de décisions politiques sous forme de résolutions. Le Comité consultatif recommande donc que des réunions extraordinaires (qui ne doivent pas nécessairement être plénières) soient

⁴ Voir document des Nations Unies E/CN.4/1995/5.

organisées régulièrement plutôt que ponctuellement, sur l'initiative des rapporteurs et des groupes de travail, soit dans le cadre des travaux ordinaires de la Commission, soit en marge de ces travaux, afin d'examiner plus en détail les questions de fond. En l'état actuel des choses, la Commission ne tire pas pleinement parti du travail accompli, ne fournit pas assez de données d'expérience aux rapporteurs et groupes de travail, et ne s'acquitte pas de façon satisfaisante des responsabilités qui sont les siennes en matière de définition des grandes orientations.

Le Comité consultatif a relevé plus haut qu'un très grand nombre de procédures concernant des pays ou des thèmes précis. Il tient à souligner que ces procédures constituent un élément crucial et dynamique du programme des Nations Unies relatif aux droits de l'homme. C'est bien pourquoi elles doivent être examinées avec soin et évaluées régulièrement. Le Comité consultatif se demande à ce propos s'il y a lieu de proroger certains mandats qui ont déjà été prolongés à diverses reprises. Il songe par exemple au mandat du Rapporteur spécial sur l'utilisation de mercenaires comme moyen d'empêcher l'exercice du droit des peuples à l'autodétermination, établi en 1987, et qui se justifiait bien davantage il y a 10 ans qu'aujourd'hui. La Commission des droits de l'homme devra par ailleurs faire plus clairement la distinction entre les mandats axés sur les violations des droits de l'homme – qui relèvent directement de son domaine de compétence – et les mandats d'étude qui relèvent de celui de la Sous-Commission. Il y a quelques années par exemple, on avait confié à la Commission un mandat – auquel il a été mis un terme depuis – concernant le droit à la propriété, qu'il aurait été préférable de confier à la Sous-Commission. De façon plus générale, le Comité consultatif note à cet égard qu'un bon nombre des critiques qu'il a formulées dans le rapport consultatif No 20 sur la façon dont les études sont menées, s'appliquent également aux études réalisées dans le cadre de la Commission⁵.

D'une certaine façon, la procédure établie par la résolution 1503 (XLVIII) du Conseil économique et social, occupe une place particulière parmi les procédures fondées sur la Charte. Comme son utilité est de plus en plus souvent remise en question depuis quelques années, le Comité consultatif a décidé d'examiner à nouveau brièvement ses avantages et ses inconvénients dans le cadre du présent rapport. Lorsque cette procédure confidentielle a été établie en 1970, elle constituait une innovation; à cette époque, où l'espoir régnait, il n'existait quasiment aucune procédure de surveillance et de recours au sein de l'Organisation. Depuis, toutefois, nombre de procédures ont été mises en place. Qu'elles soient fondées sur la Charte ou sur des instruments internationaux, elles sont dans l'ensemble mieux ciblées et plus efficaces que la procédure née de la résolution 1503; elles ont en outre le mérite de fonctionner au grand jour. De ce fait, cette procédure joue maintenant en quelque sorte un rôle d'appoint ou de filet de sécurité. Étant donné que certaines de ses activités concernent aussi bien la Sous-Commission que la Commission des droits de l'homme, le Comité consultatif lui a consacré une partie de son rapport sur le rôle de la Sous-Commission (rapport consultatif No 20). Dans un souci d'exhaustivité, il renvoie donc à ses observations antérieures concernant ladite

⁵ Voir le rapport consultatif No 20, en particulier les sections 2.3 et 3.3 et le chapitre 4.

procédure⁶. Comme il ressort clairement de ces remarques, le Comité consultatif estime que la procédure en question peut dans certains cas constituer un bon moyen de pression, principalement sur le plan politique. Il n'en reste pas moins que, comme d'autres, le Comité s'interroge sur les méthodes de travail et l'efficacité de la procédure. Il est très préoccupant de constater que, bien que son rôle soit de donner suite aux recours introduits par des particuliers, elle semble incapable de faire face aux très nombreuses plaintes qu'elle reçoit, autrement dit de les examiner sérieusement. En collaboration avec des organisations non gouvernementales jouissant d'une bonne réputation qui estiment toujours utile d'alimenter cette procédure par des informations sur les violations systématiques des droits de l'homme, la Commission des droits de l'homme devrait prendre l'initiative de chercher les moyens d'améliorer les méthodes de travail employées, sans fausser le cadre conceptuel qui avait conduit à l'origine à l'établissement de ladite procédure. Dans cette optique, on pourrait, par exemple, envisager de donner un caractère public à certains de ses travaux ou de faire la part plus large aux plaignants à chacune des étapes du processus.

Le Comité consultatif souligne à nouveau, pour conclure le présent chapitre, qu'il considère les procédures et mécanismes établis en vertu de la Charte comme un élément crucial et dynamique du programme relatif aux droits de l'homme. Il juge donc fondamental – comme il l'a déjà dit dans ses rapports consultatifs précédents⁷ – que le Centre pour les droits de l'homme ait les moyens de fonctionner convenablement. Le Comité consultatif constate que le rapport récent du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies sur la restructuration du Centre pour les droits de l'homme (A/C.5/50/71) n'indique pas clairement si les services du secrétariat à qui incomberait la tâche importante d'appuyer les rapporteurs spéciaux et les groupes de travail seront dotés des ressources suffisantes – financières et en personnel – pour s'acquitter efficacement de leur travail (voir également chap. 5).

⁶ Voir le rapport consultatif No 18, intitulé "Economic, Social and Cultural Human Rights", p. 14 et 15.

⁷ Voir, par exemple, le rapport consultatif No 17, intitulé "World Conference on Human Rights".

Chapitre 5

FAITS NOUVEAUX SURVENUS DEPUIS LA CONFÉRENCE DE VIENNE

Le relâchement de la tension entre l'Est et l'Ouest et la deuxième Conférence mondiale sur les droits de l'homme, tenue à Vienne en 1993, ont instauré un climat favorable à l'adoption de nouvelles dispositions d'ordre institutionnel et d'innovations dans le domaine des droits de l'homme et les domaines connexes. Le Comité consultatif prend note à ce propos de la création de tribunaux criminels internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda et se déclare favorable à la création d'une cour pénale internationale. Il est évident qu'on s'intéresse de plus en plus aux droits de l'homme, comme en témoignent les récentes opérations de maintien de la paix et, ainsi qu'on l'a vu plus haut, la création de bureaux des droits de l'homme dans un certain nombre de pays et l'envoi de spécialistes sur le terrain (voir p. 20 à 22). Dans le cadre du présent rapport, le Comité consultatif se bornera à prendre note de cette évolution intéressante. Une étude plus poussée serait nécessaire pour évaluer de façon adéquate le fonctionnement et l'efficacité de ces nouveaux mécanismes.

Autre fait nouveau survenu depuis la Conférence de Vienne et dont il a déjà été fait mention dans le présent document : la création par l'Assemblée générale, en décembre 1993, du poste de Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme. Bien que le bien-fondé d'une telle initiative soit moins évident que par le passé du fait que, au fil des années, une multiplicité de procédures aient été établies en vertu de la Charte ou d'instruments internationaux, ce fonctionnaire a un rôle important à jouer, en particulier dans trois domaines : attirer davantage l'attention sur les droits de l'homme, coordonner le programme des Nations Unies relatif aux droits de l'homme et prendre des initiatives indépendantes en cas de violations graves des droits de l'homme⁸. Il est sans doute trop tôt pour dire avec certitude si le Haut Commissaire a réussi à s'acquitter pleinement de ses fonctions. Il a établi des contacts diplomatiques avec nombre de gouvernements mais semble avoir adopté une position plutôt prudente et dans certains cas, ces contacts risquent d'être utilisés par les gouvernements concernés pour éviter que d'autres organes de l'ONU n'enquêtent de façon plus approfondie. Le Haut Commissaire a pris un certain nombre d'initiatives face à des violations massives et graves des droits de l'homme, au Rwanda et au Burundi par exemple.

Dans ce contexte, il ne faut jamais oublier que les circonstances dans lesquelles le Haut Commissaire est entré en fonction étaient loin d'être idéales. Son envergure politique aurait été bien différente si on l'avait installé au Siège à New York, aux côtés du Secrétaire général, comme l'avaient

⁸ Voir Van Genugten et Castermans-Holleman, Twee jaar Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens, een Tussentijdse Balans, bulletin de la Commission internationale de juristes, vol. 1996, p. 656 à 675, en particulier p. 659.

espéré un certain nombre d'organisations, notamment Amnesty International⁹ et le Comité consultatif¹⁰ lui-même. Mais l'Assemblée générale a décidé de lui confier la direction du Centre pour les droits de l'homme et de l'établir à Genève, soulignant par là ses responsabilités administratives plutôt que sa fonction politique. Cette décision a mis le Haut Commissaire dans une situation difficile vis-à-vis du Sous-Secrétaire général aux droits de l'homme qui était jusque-là à la tête du Centre, si bien que, au début du moins, il lui a été très difficile de diriger le Centre efficacement. Si, par ailleurs, on tient compte du fait que l'intention des autorités budgétaires des Nations Unies était de ne mettre à sa disposition que de modestes ressources en personnel, on peut légitimement se demander s'il existait, parmi les États Membres de l'Organisation, la volonté politique de faire du Haut Commissaire un instrument réellement efficace de promotion et de protection des droits de l'homme. Certains points semblent avoir été éclaircis depuis. On a restructuré le Centre pour les droits de l'homme, lequel a ensuite fusionné avec le bureau du Haut Commissaire pour former une entité à part entière. On a engagé du personnel supplémentaire – en nombre limité toutefois – et créé de nouvelles sections. De l'avis du Comité consultatif, l'essentiel est d'éviter la fragmentation des activités. Étant donné l'importance des procédures décrites plus haut, il est crucial que, quelle que soit la forme qu'elle revête, la réorganisation en cours contribue à améliorer l'efficacité, la coordination et la communication. C'est pourquoi les États Membres de l'Organisation doivent veiller à ce que le système dispose des ressources financières et en personnel dont il a besoin pour fonctionner de façon satisfaisante. Partant du principe que, pour le moment, le Haut Commissaire et le Centre réorganisé méritent tous deux qu'on leur accorde le bénéfice du doute, le Gouvernement néerlandais continuera de s'employer activement à promouvoir ces améliorations, non seulement en cherchant lui-même de nouvelles solutions mais en fournissant, si nécessaire, un appui politique et financier aux initiatives d'autres États Membres.

⁹ Voir Peter R. Baehr, "Human Rights Organizations and the UN: A Tale of Two Worlds", dans Dimitris Bourantonis et J. Wiener, éd. : The United Nations in the New World: The World Organization at Fifty (Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan, 1995) p. 170 à 189, en particulier p. 181 à 183.

¹⁰ Voir notamment le rapport consultatif No 17, intitulé "World Conference on Human Rights".

Chapitre 6

RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS

En septembre 1995, le Ministre des affaires étrangères a prié le Comité consultatif pour les droits de l'homme et la politique étrangère de lui donner des avis sur le fonctionnement du système des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme et la mise en oeuvre de ces droits au niveau international. Le 19 février 1996, le Comité a publié un rapport consultatif sur le rôle de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités (rapport consultatif No 20). Dans le présent rapport, le Comité axe ses travaux sur les procédures d'établissement des rapports demandés en application des traités relatifs aux droits de l'homme et sur les possibilités de rationalisation et d'harmonisation mutuelle de ces procédures dans le cadre du dispositif de surveillance du respect des diverses obligations qu'imposent les traités relatifs aux droits de l'homme.

Le Comité consultatif examine les faits nouveaux intervenus dans ce domaine sur le plan qualitatif et quantitatif depuis la publication en 1988 de son rapport consultatif No 7 : Conventions relatives aux droits de l'homme relevant de la surveillance des Nations Unies. Après avoir retracé les diverses étapes de la mise en place d'un système de surveillance du respect des normes définies dans le domaine des droits de l'homme, il expose certains des problèmes qui amoindrissent l'efficacité des procédures d'établissement des rapports, des procédures de recours et des procédures d'enquête. Il examine également certains aspects des procédures et mécanismes de surveillance établis par la Commission des droits de l'homme en vertu de la Charte des Nations Unies. En conclusion, il présente brièvement certains faits nouveaux entrant dans le cadre du présent rapport qui se sont produits depuis la deuxième Conférence mondiale sur les droits de l'homme.

Les procédures de surveillance de l'ONU ont pris corps dans le cadre d'une série de conventions, dotée chacune de son propre système de surveillance, et en application de décisions prises par la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, qui a créé un grand nombre d'organes en vertu de la Charte. Ces procédures ont un caractère complémentaire. L'ensemble de ces procédures est extrêmement complexe et il est difficile d'en faire l'inventaire. Dans un sens, c'est un système très sain, mais qui exige d'énormes efforts de la part de l'ONU si l'on veut qu'il fonctionne de manière efficace dans son ensemble. Pour faire en sorte qu'il en soit ainsi dans l'avenir, le Comité consultatif recommande ce qui suit :

Recommandations générales

1. Le Comité consultatif insiste sur le fait qu'il considère les mécanismes de surveillance de l'ONU comme un élément important, vigoureux et dynamique du système de protection globale des droits de l'homme. C'est une considération qu'il faut garder à l'esprit lorsqu'on formule des propositions d'amélioration.

2. Les différentes procédures découlant des traités visées plus particulièrement ci-après sont complémentaires. Si l'on veut en assurer l'efficacité, trois conditions au moins doivent être réunies. Tout d'abord, la coopération effective des États parties qui ont souscrit à certains obligations en vertu des traités, mais qui bien souvent reviennent sur leurs engagements. Deuxièmement, l'expertise, le dévouement et l'indépendance des membres des organes conventionnels. Troisièmement, un Centre pour les droits de l'homme bien équipé et doté d'un personnel qualifié et dévoué. Le Comité consultatif note avec préoccupation que ces trois conditions sont loin d'être réunies. Il prie instamment le Gouvernement (néerlandais) de n'épargner aucun effort pour y parvenir, si possible en coopération avec des pays partageant son point de vue.

Procédures d'établissement des rapports

3. Les organes conventionnels doivent prendre des mesures garantissant l'examen complet et ponctuel des rapports présentés par les pays. Le Comité consultatif prie instamment ces organes de respecter plus strictement leurs calendriers d'examen. Il recommande par ailleurs qu'à l'avenir les organes conventionnels établissent eux-mêmes bien à l'avance leur calendrier (par exemple une année à l'avance), que les États parties soient prêts ou non à présenter leurs rapports dans les délais voulus et en mesure de le faire.
4. Il faudrait appuyer les propositions présentées par divers organes conventionnels visant à accélérer l'examen des rapports qui ont été soumis, mais pas encore considérés. Le Comité consultatif prie instamment le Gouvernement néerlandais, si possible avec des partenaires souscrivant à ses vues, de s'employer à faire allouer les fonds et moyens nécessaires.
5. Pour rehausser la qualité du dialogue entre les représentants des gouvernements et les organes conventionnels, le Comité consultatif estime que ces derniers devraient adopter un système d'examen des rapports de pays en trois étapes : un premier examen des questions les plus importantes, qui permettrait à l'État partie de réfléchir et de tenir des consultations internes; un deuxième examen permettant de poursuivre et de compléter le dialogue et, finalement, une troisième phase, sans la présence de l'État partie, au cours de laquelle l'organe conventionnel mettrait au point ses observations finales.
6. Le Comité consultatif appuie la tendance des organes conventionnels à organiser, avant l'examen des rapports de pays, des sessions avec les ONG pour leur permettre de faire part de leurs données d'expérience aux rapporteurs de pays et autres membres des organes conventionnels. Il est favorable à l'extension de cette pratique. De manière générale, il recommande que les ONG nationales et internationales participent activement aux échanges d'informations précédant les réunions de comités.
7. La plupart des traités relatifs aux droits de l'homme ne prévoient pas l'établissement d'enquêtes comportant des visites des territoires des États parties. Sous réserve qu'elles soient approuvées par l'État partie concerné, ces enquêtes sur place ont généralement un important effet de

- prévention. Le Comité consultatif est favorable à la poursuite et à l'extension d'une telle option, ou à sa création lorsqu'elle n'existe pas encore. Il n'ignore pas qu'en raison de restrictions budgétaires, ces enquêtes ne peuvent se dérouler que dans des cas particuliers.
8. Le Comité consultatif partage l'opinion selon laquelle il faut que les organes conventionnels parviennent à l'adoption d'une politique ferme sur les questions de fond. On pourrait, à cette fin, adopter à long terme un mécanisme de surveillance unique et uniforme ou une approche commune permettant aux différents organes conventionnels d'examiner les rapports de pays en même temps. Une solution provisoire consisterait à combiner les rapports demandés en vertu des différents traités en un seul rapport d'ensemble. À court terme, une solution réaliste consisterait à clarifier et renforcer les activités de coordination du Haut Commissaire aux droits de l'homme et du Centre pour les droits de l'homme.
 9. L'élément national des procédures d'établissement de rapports ne reçoit, dans l'ensemble, que trop peu d'attention, alors qu'il est au moins aussi important, sinon plus, que l'élément international. Dans la pratique, cela exigerait que les Pays-bas, comme d'autres pays, organisent des réunions de coordination avec tous les ministères compétents bien avant la date de présentation d'un rapport et établissent un calendrier de préparation et de soumission de ce dernier. Il est crucial de respecter strictement le calendrier. Comme c'est aux États parties qu'il appartient de respecter les obligations auxquelles ils ont souscrit concernant l'établissement des rapports, le Comité consultatif estime que le rôle des ONG devrait en principe se borner à la fourniture d'informations.
 10. Le Comité consultatif considère très important que les rapports complets fassent l'objet d'un débat national dans la société et les milieux universitaires. Mais un tel débat dépend de la possibilité donnée aux ONG et à d'autres partenaires d'avoir accès aux textes des rapports du Gouvernement et d'être informés bien à l'avance des dates auxquelles les organes conventionnels examineront lesdits rapports.
 11. Le Comité consultatif estime que le Parlement devrait également être mieux informé de la manière dont les Pays-Bas s'acquittent des obligations que leur imposent les traités. Il recommande donc que les rapports pertinents soient envoyés aux Chambres haute et basse du Parlement au moment où ils sont présentés aux organes conventionnels, et qu'après leur examen par ces organes, le Gouvernement rende compte aux deux Chambres de la manière dont les recommandations sont appliquées. Pour favoriser le débat sur cette question, les observations finales devraient être mises à la disposition du Parlement.

Procédures de recours

12. En ce qui concerne le droit de recours des particuliers, le Comité consultatif rappelle que dans un certain nombre de cas les Pays-Bas ont pris d'importantes initiatives au sein de l'ONU à cet égard. Il demande instamment qu'une procédure de recours individuel soit attachée au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et aux autres

conventions qui ne prévoient pas de telles procédures, telles que la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Il compte que le Gouvernement appuiera dans toute la mesure du possible la proposition en cours d'examen devant la Commission de la condition de la femme, et favorisera et encouragera l'adoption d'une décision positive.

Procédures d'enquête

13. Le Comité consultatif attache une grande importance à la procédure d'enquête, qui pour l'heure ne figure que dans la Convention contre la torture. Bien que l'application d'une telle procédure exige une approche différente de celles adoptées pour l'accomplissement des tâches traditionnelles des organes conventionnels, le Comité consultatif estime que des procédures d'enquête analogues devraient être prévues pour d'autres conventions relatives aux droits de l'homme.

Procédures et mécanismes créés en vertu de la Charte

14. Le Comité consultatif souligne que les visites dans les territoires des États parties de rapporteurs de pays et de rapporteurs thématiques constituent une méthode importante et efficace de surveillance du respect des droits de l'homme. Cette observation s'applique aussi aux bureaux et aux observateurs des droits de l'homme sur le terrain établis par le Haut Commissaire aux droits de l'homme. Sous réserve d'être convenablement équipées, dotées d'un personnel formé et ayant reçu les instructions nécessaires, ces structures peuvent utilement compléter les mécanismes existants de protection des droits de l'homme. Le Haut Commissaire a, à juste titre, joué un rôle de premier plan dans ce domaine qui, de l'avis du Comité consultatif, mérite de recevoir un soutien politique et matériel du Gouvernement néerlandais.
15. Le Comité consultatif note avec approbation la tenue de réunions périodiques entre le Secrétaire général de l'ONU et le Haut Commissaire aux droits de l'homme et les rapporteurs et présidents des groupes de travail chargés d'appliquer les procédures établies en vertu de la Charte. Les suggestions constructives qui ont été faites en vue de renforcer l'efficacité de ces mécanismes et procédures méritent d'être appuyées, en particulier la recommandation concernant la manière dont la Commission des droits de l'homme devrait prendre acte des rapports de ces rapporteurs et groupes de travail. Le Comité consultatif recommande donc que ces réunions spéciales soient convoquées périodiquement plutôt que ponctuellement à l'initiative personnelle des rapporteurs et des groupes de travail, soit dans le cadre des travaux de la Commission soit à l'occasion de ses travaux, ce qui permettrait d'accorder une attention plus soutenue aux questions de fond.
16. Les nombreuses procédures concernant les pays et les thèmes exigent d'être examinées et évaluées périodiquement. La Commission des droits de l'homme devra par ailleurs mieux distinguer entre les mandats qui sont axés sur les violations des droits de l'homme et relèvent donc de sa compétence, et les activités d'étude qui sont, elles, du ressort de la Sous-Commission.

17. Le Comité consultatif estime que dans certains cas, la procédure 1503 joue un rôle utile, essentiellement parce qu'elle permet de faire pression sur le plan politique. En revanche, il a des doutes quant à la méthode de travail utilisée et l'efficacité de la procédure en question. La Commission des droits de l'homme, associée à des ONG jouissant d'un grand crédit, devrait s'efforcer de rechercher les moyens d'améliorer les méthodes de travail exigées par cette procédure sans affaiblir les concepts qui ont présidé à son établissement en premier lieu. Dans ce contexte, on pourrait par exemple envisager de rendre publiques certaines parties de la procédure, ou d'élargir les possibilités offertes aux requérants d'influencer le processus à tout moment.

Faits nouveaux intervenus depuis "Vienne"

18. À l'heure actuelle, dans le cadre de sa restructuration générale, le Centre pour les droits de l'homme se dote de nouvelles sections. De l'avis du Comité consultatif, ce qui importe ici c'est d'éviter la fragmentation des activités. Il est d'une importance cruciale que la réorganisation, quelle que forme qu'elle prenne, contribue à l'élévation des normes et à l'amélioration de la coordination et de la communication. Une condition essentielle à cet égard est que les États Membres des Nations Unies veillent à ce que le système soit doté de ressources financières et humaines suffisantes pour lui permettre de fonctionner de manière satisfaisante. Partant de l'hypothèse qu'actuellement, tant le Haut Commissaire aux droits de l'homme que le Centre pour les droits de l'homme réorganisé doivent se voir accorder le bénéfice du doute, le Comité consultatif pense que le Gouvernement néerlandais devrait continuer de s'employer à améliorer le système. Pour ce faire, il faudra non seulement qu'il recherche lui-même activement de nouveaux moyens, mais aussi qu'il appuie politiquement et concrètement, si besoin est, les initiatives prises par d'autres États Membres de l'ONU.

ANNEXE I

Membres du Comité consultatif pour les droits de l'homme
et la politique étrangère

M. R. Baehr
M. C. E. von Benda-Beckmann - Droogleever Fortuijn (vice-président)
M. T. C. van Boven
M. C. P. M. Cleiren
M. T. ETTY
M. C. Flinterman (président)
M. W. J. M. van Genugten
Mme C. Hak
M. R. Hermann (jusqu'au 19 janvier 1996)
M. A. Hordijk
M. S. H. Kamminga
M. K. Koch
Mme B. A. W. Korvinus
M. F. Kuitenbrouwer
M. A. J. van der Meer
M. C. F. Stork
M. J. van der Valk

Membres consultants :

M. Th. R. G. van Banning
M. K. de Vey Mestdagh

Secrétaire :

M. T. D. J. Oostenbrink

En décembre 1996.

ANNEXE II

Demande d'avis consultatif

Monsieur le Président du Comité consultatif
pour les droits de l'homme et la
politique étrangère
P.O. Box 20061
2500 EB La Haye

Date : 6 septembre 1995

Objet : Demande d'avis sur le système des Nations Unies pour les droits
de l'homme – application au niveau international

Conformément à l'alinéa premier de l'article 3 de la loi du 20 juin 1984 portant création du Comité consultatif pour les droits de l'homme et la politique étrangère, je vous demande de bien vouloir présenter un rapport consultatif sur les points suivants :

1. Il est apparu récemment que les critères d'indépendance auxquels doivent satisfaire les experts nommés à la Sous-Commission ou aux organes conventionnels sont de plus en plus négligés. Les nominations politiques sont monnaie courante – situation qui est maintenant de notoriété publique. Il faut rechercher les moyens, dans le cadre du système existant des Nations Unies, de remédier à cette situation. Ne pas sauvegarder cette indépendance – à tout le moins dans un sens purement formel – sapera non seulement l'autorité des organes compétents, mais sera également préjudiciable à l'ensemble des instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme. Il faut absolument empêcher que les mécanismes juridiques ne soient politisés.

Je demande au Comité consultatif de faire des recommandations sur cette question. Veuillez noter que mon ministère attache une grande importance à l'élaboration d'un code de nomination, aux différents postes, qui soulignerait très fortement l'incompatibilité du cumul de diverses fonctions (par exemple, celles d'ambassadeur, de ministre ou de fonctionnaire) avec celles d'un emploi à l'Organisation des Nations Unies. Le paragraphe 2 de l'article 57 de la Constitution néerlandaise donne un exemple d'une telle approche : "Un membre des États généraux ne peut être ministre, secrétaire d'État, membre du Conseil d'État, membre de la Cour des comptes néerlandaise, membre de la Cour suprême ou procureur ou avocat général auprès de la Cour suprême."

2. La rationalisation des procédures d'établissement des rapports demandés en vertu des conventions des Nations Unies relatives aux droits de l'homme est inscrite à l'ordre du jour de l'ONU depuis quelque temps déjà. Les consultations sur ce thème ont abouti à la rédaction, par les États parties, d'un document de base qui doit être utilisé pour tous les

/...

rapports. Malgré cette simplification et la diminution du volume de travail, la charge qu'implique l'établissement des rapports reste encore lourde tant pour les États parties que pour les organes de surveillance. Le Comité consultatif est prié d'examiner les possibilités de simplifier et d'améliorer le système d'établissement des rapports.

3. Lorsqu'on examine la rationalisation des procédures d'établissement des rapports, il est impossible de ne pas s'étonner que les divers organes de surveillance n'aient pas adopté de politique uniforme. À titre d'exemple, le Comité des droits de l'homme a bien voulu se prononcer sur la question de savoir si les châtiments corporels pouvaient être considérés comme des "sanctions légales", alors que le Comité contre la torture a refusé jusqu'à présent de le faire, malgré les demandes répétées à cet effet du Gouvernement néerlandais. De telles prises de position ne feront que créer confusion et opacité dans le domaine des normes régissant les droits de l'homme, situation qu'il faut éviter. Le Comité consultatif est prié de proposer des moyens permettant de mettre un frein à cette évolution peu souhaitable.
4. Le Comité consultatif est prié de définir le rôle que la Sous-Commission joue ou devrait jouer par rapport à la Commission. À cette fin, il devrait examiner la viabilité des initiatives prises par la Sous-Commission. Au cours de la dernière session de celle-ci, il est une nouvelle fois apparu de plus en plus clairement que ses travaux s'éloignaient grandement de son mandat initial. J'attends avec intérêt votre rapport consultatif.

Le Ministre des affaires étrangères

[Signature]

ANNEXE III

Liste des rapports publiés par le Comité consultatif

- No 1 "On an equal footing", on strengthening the role of officials of the Ministry of Foreign Affairs in the promotion and protection of human rights (1983)
- No 2 "Supporting human rights; human rights in Suriname" (1984)
- No 3 "Crossing borders; the right to leave a country and the right to return" (1986)
- No 4 "Freedom of information" (1986)
- No 5 "Development cooperation and human rights" (1987)
- No 6 "Threatened women and refugee status" (1987)
- No 7 "Human rights conventions under UN supervision (1988)
- No 8 "Towards a semi-permanent European Commission on Human Rights" (1989)
- No 9 "The international mechanism for supervising observance of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms" (1990)
- No 10 "Harmonization of asylum law in Western Europe" (1990)
- No 11 "Democracy and human rights in Eastern Europe" (1990)
- No 12 "Human rights and international economic relations" (1991)
- No 13 "The human dimension of the CSCE" (1991)
- No 14 "The traffic in persons" (1992)
- No 15 "The use of force for humanitarian purposes" (1992)
- No 16 "Indigenous peoples" (1993)
- No 17 "World Conference on Human Rights" (1993)
- No 18 "Economic, social and cultural human rights" (1994)
- No 19 "Collective rights" (1995)
- No 20 "The role of the Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities" (1996)
- No 21 "The European Union and Human Rights" (1996)
- No 22 "UN Supervision of Human Rights" (1996)

No 23 "National Minorities, in particular in Central and Eastern Europe"
(1996, in translation)

Également disponibles :

Advisory Committee's evaluation report 1988-1993 (1993)
Advisory letter "CSCE mechanisms" (1994)
Advisory letter "Social Summit" (1995)
Advisory letter "Indigenous Peoples" (1995)
Advisory letter "Habitat II" (1996)

ANNEXE IV

Données statistiques

États parties et nombre de rapports en retard

Instruments internationaux	21 octobre 1996		Juin 1988	
	États parties	Rapports en retard	États parties	Rapports en retard
Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	135	124	91	169
Pacte international relatif aux droits civils et politiques	135	126	87	54
Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale	148	415	124	170
Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes	154	197	94	57
Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants	99	82	37	—
Convention relative aux droits de l'enfant	187	73	—	—
Total	858	1 017	433	450

Procédures de recours émanant de particuliers et vues exprimées à ce sujet

Protocoles facultatifs	États parties			Communications déclarées	
	1988	1996	Vues définitives	recevables	irrecevables
Premier protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques	43	89	418 ¹¹	207	211
Deuxième protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques	—	29	—	—	—
Protocole facultatif se rapportant à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale	14	23	5	4	1
Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants	25	37	13 ¹²	4	9

¹¹ Avril 1996.

¹² Mai 1995.