



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

Distr.
GÉNÉRALE

CCPR/C/SR.2043
6 janvier 2003

Original: FRANÇAIS

COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME

Soixante-seizième session

COMPTE RENDU ANALYTIQUE DE LA 2043^e SÉANCE

tenue au Palais Wilson, à Genève,
le mardi 15 octobre 2002, à 10 heures

Président: M. BHAGWATI

SOMMAIRE

OBSERVATIONS GÉNÉRALES DU COMITÉ

Projet d'observation générale concernant l'article 2

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 incorporées à 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 du Comité seront groupées dans un rectificatif unique qui sera publié peu après la session.

La séance est ouverte à 10 h 20.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES DU COMITÉ (point 9 de l'ordre du jour)

Projet d'observation générale concernant l'article 2 (CCPR/C/CRP.4/Rev.1)

1. Sir Nigel RODLEY (Rapporteur pour le projet), présentant la version révisée du projet d'observation générale (CCPR/C/CRP.4/Rev.1), dit qu'il s'est efforcé de prendre en compte toutes les observations formulées par les membres du Comité lors de l'examen de la première mouture du projet (CCPR/C/CRP.4), ainsi que les propositions écrites que certains membres du Comité lui ont fait parvenir. Ainsi, le paragraphe 3 précise que les obligations découlant du Pacte ne s'appliquent pas uniquement au pouvoir exécutif mais à l'ensemble des autorités de l'État. Le paragraphe 7 rappelle que le Comité est d'avis que les États parties ont des obligations quant à la conduite des autres États parties. Le paragraphe 8 a été étoffé afin d'énoncer quelques exemples d'obligations positives mentionnées implicitement ou explicitement dans le Pacte. Le paragraphe 10 va un peu plus loin dans la définition de ce que doit signifier pour les États parties l'expression «toutes les personnes se trouvant sur leur territoire et toutes celles relevant de leur juridiction». Le paragraphe 14 met l'accent sur le fait que les États parties ne peuvent invoquer les dispositions de leur droit interne pour justifier le non-respect des dispositions du Pacte. Le paragraphe 16 précise la notion selon laquelle certains types de violations requièrent automatiquement que soient menées des enquêtes afin de traduire leurs auteurs en justice. Le libellé du paragraphe 17, qui porte sur les amnisties, a été renforcé. Compte tenu du fait que la question de l'impunité revêt une importance considérable pour le Comité, le paragraphe 19 a été rédigé de façon à mettre l'accent sur le fait que, outre la réparation prévue par le paragraphe 5 de l'article 9 et le paragraphe 6 de l'article 14, le Pacte impose de manière générale l'obligation d'accorder une indemnité monétaire appropriée aux personnes dont les droits reconnus par le Pacte ont été violés. Enfin, le paragraphe 20 met l'accent sur l'obligation pour les États parties de prévoir des mesures provisoires pour éviter la poursuite des violations, plus particulièrement dans les affaires dont le Comité est saisi en vertu du Protocole facultatif.
2. Le PRÉSIDENT invite le Comité à examiner le projet d'observation générale paragraphe par paragraphe.
3. M. AMOR observe, dans l'ensemble du texte du projet, un manque de cohérence terminologique puisque les expressions «droits fondamentaux», «droits et libertés fondamentales» ou encore «droits de l'homme» sont tour à tour utilisées. Afin d'éviter toute controverse sur l'interprétation de ce que constituent les «droits fondamentaux», il propose d'utiliser, dans l'ensemble du texte, l'expression «droits consacrés par le Pacte».
4. M. SOLARI YRIGOYEN, appuyé par M. KLEIN, soutient la proposition de M. Amor, mais fait observer que l'expression «droits fondamentaux» apparaît dans la Déclaration universelle des droits de l'homme.
5. Sir Nigel RODLEY (Rapporteur pour le projet) propose de déterminer au fur et à mesure de l'examen du texte quelle expression il convient d'utiliser.

Paragraphe 1

6. M^{me} CHANET estime que le Comité ne peut pas dire que l'observation générale concernant l'article 2 ne traite pas des dispositions du paragraphe 1 qui ont trait à la non-discrimination. Il est vrai que l'objet du présent projet d'observation générale n'est pas la non-discrimination en tant que telle mais cette question est forcément abordée dans l'un ou l'autre des paragraphes du texte à l'étude. M^{me} Chanet propose donc de modifier la deuxième phrase du paragraphe en conséquence.
7. Sir Nigel RODLEY (Rapporteur pour le projet) précise que cette phrase à pour objet d'indiquer aux intéressés ce qu'ils peuvent attendre de la lecture de l'observation générale et d'établir clairement que l'examen de ce que signifie la non-discrimination n'y figure pas, étant donné que cette question fait déjà l'objet d'autres observations générales.
8. M. YALDEN estime qu'en l'état la deuxième phrase laisse entendre que nulle part dans le texte de l'observation générale il n'est question de la non-discrimination, ce qui n'est pas le cas.
9. M^{me} CHANET propose de garder cette phrase en suspens et de la reformuler à la fin de l'examen du projet, lorsque le Comité saura précisément dans quelle mesure l'observation générale traite ou non de la non-discrimination. Il sera alors toujours possible de dire, par exemple, que l'observation générale ne traite pas de manière spécifique des violations du paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte.
10. M. SHEARER demande que les numéros des sessions auxquelles les observations générales n° 18 et n° 28 ont été adoptées et qui figurent actuellement dans le corps du texte soient supprimés ou placés en note de bas de page, à des fins de clarté.
11. Le PRÉSIDENT dit que le Comité reviendra par la suite sur le paragraphe 1 du projet, comme proposé par M^{me} Chanet.

Paragraphe 2

12. M. KRETZMER suggère de reprendre les termes employés dans le Pacte et de dire ainsi, dans la deuxième phrase, que l'article 2 impose aux États parties l'obligation de garantir la jouissance des droits énoncés dans le Pacte à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence. Enfin, la dernière phrase pourrait être utilement raccourcie en en supprimant la première proposition.
13. *Les suggestions de M. Kretzmer sont retenues.*
14. M. AMOR suggère de remplacer le mot «assumées» par «souscrites», dans la première phrase de la version française.
15. Sir Nigel RODLEY (Rapporteur pour le projet) est d'avis que, dans la première phrase, le verbe se rapportant aux obligations juridiques devrait être celui utilisé dans le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte.
16. *La suggestion de Sir Nigel Rodley est retenue.*

17. *Le paragraphe 2, ainsi modifié, est adopté.*

Paragraphe 3

18. M. KRETZMER souhaiterait que ce paragraphe soit sensiblement raccourci, et suggère d'en regrouper les deuxième et troisième phrases de façon à dire simplement que toutes les autorités de l'État – pouvoir exécutif, législatif et judiciaire – peuvent être à même d'engager la responsabilité de l'État partie. La quatrième phrase pourrait en outre être remaniée de façon à dire que le pouvoir exécutif ne peut arguer du fait qu'un acte incompatible avec une disposition du Pacte a été commis par une autre autorité pour tenter d'exonérer l'État de sa responsabilité.

19. M. KLEIN estime que les suggestions de M. Kretzmer améliorent beaucoup le texte. À son sens, le paragraphe 3 doit mettre en lumière deux idées: la première est que la responsabilité au regard de l'application du Pacte incombe à toutes les autorités de l'État, et la deuxième est que l'interprétation de l'article 2 du Pacte découle directement du principe énoncé à l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. M. Klein relève d'ailleurs que le paragraphe 14 du projet exprime sensiblement la même idée, au moins dans sa partie qui renvoie aux dispositions de l'article 50 du Pacte, et peut-être vaudrait-il mieux replacer cette partie dans le paragraphe 3 du projet.

20. M. SOLARI YRIGOYEN est d'avis que le terme exact qui devrait être utilisé dans la version espagnole pour désigner les autorités de l'État est le mot «poder» et non pas «rama».

21. Sir Nigel RODLEY (Rapporteur pour le projet) souscrit à la suggestion de M. Klein visant à intégrer au paragraphe 3 certains points du paragraphe 14. Pour ce qui est de la suggestion de M. Kretzmer concernant les deuxième et troisième phrases, elle lui paraît judicieuse sauf sur un point. En effet, elle aurait pour effet de supprimer la référence à «l'organe chargé des poursuites lorsqu'il est indépendant des autres autorités». Or, dans certains États, cet organe ne fait pas partie du système judiciaire, et c'est la raison pour laquelle Sir Nigel Rodley a estimé important de le mentionner.

22. M^{me} CHANET voit mal comment le Comité concilie l'obligation de garantir l'indépendance de la justice avec ce qui est dit dans la deuxième phrase du paragraphe 3. À son sens, en disant que les obligations découlant du Pacte s'appliquent à toutes les autorités de l'État, y compris le pouvoir judiciaire, le Comité va plus loin que ce qui est dit au paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte, à savoir que les États parties doivent prendre des arrangements devant permettre l'adoption de mesures d'ordre «législatif ou autre» pour donner effet aux droits reconnus dans le Pacte. Les termes «ou autre» renvoient à l'évidence à l'autorité administrative, et non pas au pouvoir judiciaire. Celui-ci intervient sur le plan des garanties accordées aux personnes dont les droits reconnus dans le Pacte ont été violés. En conséquence, M^{me} Chanet souhaiterait que l'on modifie la deuxième phrase du paragraphe, dans laquelle il est dit que les obligations découlant de l'article 2 du Pacte s'appliquent au pouvoir judiciaire.

23. M. SCHEININ, revenant sur le rapport entre ce qui est dit au paragraphe 3 et au paragraphe 14 du projet, dit que si le Comité souhaite donner des exemples, il ne devrait pas se contenter de citer les trois pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire et les États dotés d'une structure fédérale. En effet, il existe plusieurs façons de déléguer les pouvoirs publics à des organes autonomes autres que les structures classiques des trois pouvoirs exécutif, législatif et

judiciaire ou les structures fédérales. M. Scheinin mentionne à ce propos les municipalités qui jouissent d'une autonomie dans certains États, les organismes privés auxquels sont déléguées des fonctions publiques, ainsi que certaines institutions que l'on pourrait qualifier d'«ethnoculturelles», qui, en vertu d'arrangements relatifs aux minorités et sans avoir de compétence territoriale, exercent l'autorité publique dans certains domaines. Compte tenu de toutes ces situations, le Comité devrait fournir davantage d'exemples, ou rédiger le paragraphe en termes généraux.

24. M. LALLAH est d'avis que le principe selon lequel les obligations découlant du Pacte s'appliquent à toutes les autorités de l'État doit être rappelé. Cela étant, le paragraphe 3 est sûrement trop long et pourrait être centré uniquement sur la responsabilité de l'État partie, qui est engagée quelle que soit l'autorité en cause.

25. M. RIVAS POSADA, revenant sur les termes utilisés dans la version espagnole pour désigner les autorités de l'État, dit qu'il faut tenir compte de l'évolution de la pensée juridique, qui considère aujourd'hui le pouvoir public comme une entité unique comportant plusieurs branches. En ce sens, le mot «*ramas*» lui paraît pleinement acceptable. Par ailleurs, M. Rivas Posada partage le point de vue de M^{me} Chanut concernant la deuxième phrase du paragraphe et souhaiterait que l'on mette en évidence le fait que la responsabilité de l'État partie s'étend à toutes les autorités de l'État, plutôt que la question de l'applicabilité des principes énoncés dans le Pacte.

26. M. YALDEN souscrit à l'idée de raccourcir le paragraphe pour n'en conserver que les idées exprimées dans la première et la dernière phrase, ce qui, à son sens, répondrait au souci exprimé par plusieurs membres du Comité. M. Yalden considère, lui aussi, qu'il serait faux de dire que les obligations découlant du Pacte s'appliquent au pouvoir judiciaire. En ce qui concerne la quatrième phrase, elle est sujette à caution étant donné que, par exemple, dans certains pays seul le Parlement peut proclamer l'état de guerre. Cette phrase pourrait être aussi contestée à d'autres égards, notamment compte tenu de la situation dans les États parties régis par la *common law*, et il vaudrait mieux ainsi la supprimer. Enfin, en ce qui concerne les exemples, M. Scheinin a raison: si l'on en donne, il faut en donner bien davantage. Or ce ne serait guère judicieux, et mieux vaut par conséquent s'en tenir à un libellé général. En tout état de cause, il conviendrait d'épurer le paragraphe de tous les points sujets à controverse.

27. Le PRÉSIDENT souscrit aux suggestions qui ont été faites par les membres du Comité.

28. M. KRETZMER estime, comme M^{me} Chanut, que le Comité ne devrait pas dire que les obligations découlant du Pacte s'appliquent à toutes les autorités de l'État. Le Comité devrait dire plutôt que toutes les autorités peuvent être à même d'engager la responsabilité de l'État partie. En outre, compte tenu de la réflexion de M. Scheinin, il vaudrait mieux supprimer la référence aux trois pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire et affirmer simplement que toutes les autorités de l'État et les autorités gouvernementales peuvent être à même d'engager la responsabilité de l'État partie. Enfin, la quatrième phrase pourrait être modifiée de façon à dire que le pouvoir exécutif, qui représente l'État partie à l'échelon international, y compris devant le Comité, ne peut arguer du fait qu'un acte incompatible avec une disposition du Pacte a été commis par une autre autorité de l'État ou autorité gouvernementale pour tenter d'exonérer l'État partie de la responsabilité de cet acte et de l'incompatibilité qui en résulte.

29. M. AMOR souhaiterait que la question de la référence au pouvoir judiciaire soit examinée à la lumière de ce qui est dit au paragraphe 14 du projet et, plus généralement, de l'examen des rapports entre les normes prévues par le Pacte et les normes constitutionnelles des États parties. Il est suggéré en conséquence de laisser en suspens l'adoption du paragraphe 3. Quant à la suggestion de M. Kretzmer visant à supprimer la référence à «l'organe chargé des poursuites lorsqu'il est indépendant des autres autorités», elle ne lui paraît pas judicieuse étant donné que, dans certains pays, des autorités indépendantes sont investies du pouvoir de poursuites, voire de jugement. De ce fait, la référence à l'organe chargé des poursuites devrait être maintenue dans la deuxième phrase du paragraphe. M. Amor estime par contre que le début de la quatrième phrase devrait être modifié, car il importe de tenir compte de la distinction qui existe entre la source de la responsabilité de l'État partie, l'imputation de la responsabilité et la représentation de l'État partie. À son sens, il convient d'affirmer que l'autorité responsable de la conduite des affaires étrangères, et donc réputée représenter l'État partie à l'échelon international, ne peut arguer du fait que d'autres autorités peuvent être à l'origine d'un acte incompatible avec une disposition du Pacte pour tenter d'exonérer l'État partie de la responsabilité de cet acte et de l'incompatibilité qui en résulte.

30. M. ANDO estime que les suggestions de MM. Kretzmer et Lallah améliorent sensiblement le texte du paragraphe. Ce qu'il importe d'affirmer, c'est que les obligations découlant du Pacte incombent à l'État partie en tant que tel, et cela quelle que soit sa structure interne.

31. M. HENKIN souligne l'importance de la responsabilité de l'État au niveau international et partage à cet égard les opinions de MM. Lallah et Kretzmer.

32. M. SHEININ appuie la proposition de M. Kretzmer, dans laquelle il suggère toutefois de remplacer les termes «les autorités gouvernementales» par les termes «les autorités publiques ou gouvernementales» qui présentent une couverture plus large.

33. Le PRÉSIDENT constate qu'il y a consensus sur l'inclusion de la proposition de M. Kretzmer, légèrement modifiée, dans le paragraphe 3.

34. Sir Nigel RODLEY dit que les paragraphes 3 et 14 pourraient effectivement être regroupés. Il rappelle que le paragraphe 3 attire l'attention sur la responsabilité de l'État partie dans son ensemble et que ce dernier ne peut se soustraire à sa responsabilité au titre de la séparation des pouvoirs. Un remaniement du texte permettra de supprimer les inexactitudes, le texte restant compréhensible, non seulement pour les juristes internationaux, mais aussi pour tous les intéressés.

35. Le PRÉSIDENT propose de reformuler le paragraphe 3, d'examiner la possibilité de déplacer la dernière partie du paragraphe et de présenter la nouvelle version dès qu'elle sera prête.

36. *Il en est ainsi décidé.*

Paragraphe 4

37. Après un échange de vues auquel participent MM. KLEIN, AMOR, RIVAS POSADA et LALLAH, Sir Nigel RODLEY (Rapporteur pour le projet) indique que les termes

«fondamentaux» et «procédural» (dans la deuxième phrase) peuvent être supprimés. La troisième phrase peut également être supprimée étant donné qu'elle perd sa raison d'être après suppression, dans la précédente, du terme «fondamentaux». S'agissant de la dernière phrase, il convient d'indiquer clairement que la réserve dont il s'agit viserait le paragraphe 3 de l'article 2 du Pacte.

38. M. RIVAS POSADA, se référant à la première phrase du paragraphe, se dit préoccupé par l'affirmation selon laquelle l'obligation énoncée au paragraphe 3 est une obligation immédiate. Il se demande si le Comité ne pourrait pas accepter que les États parties s'acquittent de cette obligation de façon progressive.

39. Le PRÉSIDENT pense pour sa part que l'obligation en question revêt un caractère immédiat et qu'elle doit être satisfaite dans la mesure des possibilités de chaque État partie dès la ratification du Pacte.

40. Sir Nigel RODLEY dit que la première phrase pourra être modifiée pour tenir compte des préoccupations des membres du Comité concernant le caractère immédiat de l'obligation en question. Par ailleurs, il souligne que l'expression «s'engagent à» figurant à l'article 2 du Pacte a déjà fait l'objet d'un débat pour savoir si l'État partie est tenu de s'acquitter immédiatement de ses obligations après ratification. Sir Nigel Rodley a opté pour une formule reflétant, d'après lui, la position du Comité, à savoir que l'engagement de l'État partie revêt un caractère immédiat.

41. Le PRÉSIDENT dit que les termes «est une obligation immédiate» seront remplacés par les termes «est une obligation ayant effet immédiat pour tous les États parties». Les deuxième et troisième phrases seront maintenues, la quatrième phrase sera supprimée et la dernière phrase sera replacée dans le paragraphe du projet traitant du paragraphe 3 de l'article 2 du Pacte.

42. *Le paragraphe 4, ainsi modifié, est adopté.*

Paragraphe 5

43. M. LALLAH, appuyé par M^{me} CHANET, propose de reformuler la deuxième phrase du paragraphe 5 de la manière suivante: «Les États parties doivent s'abstenir de violer les droits garantis dans le Pacte et les restrictions doivent être limitées à celles autorisées par les dispositions applicables du Pacte.». S'agissant de la troisième phrase, M. Lallah suggère de la modifier comme suit: «Toute limitation des droits énoncés dans le Pacte doit être conforme aux dispositions concrètes et procédurales de l'article considéré et doit être prévue par la loi.».

44. À l'issue d'un échange de vues entre M. KRETZMER et Sir Nigel RODLEY (Rapporteur pour le projet), il est décidé de remplacer dans la dernière phrase du texte anglais les mots «infringe on the basic substance» par «impair the essence».

45. *Le paragraphe 5, ainsi modifié, est adopté.*

Paragraphe 6

46. M. GLÈLÈ AHANHANZO, appuyé par M. AMOR et M. YALDEN, propose de supprimer dans la première phrase l'expression «dans certaines circonstances» qu'il juge trop

vague et de la remplacer par les mots «au besoin». Il suggère aussi de supprimer le mot «prospectives» dont il n'apprécie pas l'emploi.

47. Après un échange de vues auquel participent M. RIVAS POSADA, M. SHEARER et Sir Nigel RODLEY (Rapporteur pour le projet), il est décidé de modifier la seconde phrase comme suit: «En vertu de l'article 2, les États parties doivent supprimer tous les obstacles qui empêchent la réalisation effective des droits reconnus dans le Pacte et, à cet effet, ils doivent adopter toute une série de mesures d'ordre législatif, judiciaire, administratif et pédagogique pour s'acquitter de leurs obligations juridiques.».

48. *Le paragraphe 6, ainsi modifié, est adopté.*

La séance est levée à 13 heures.
