



NATIONS UNIES  
CONSEIL  
ECONOMIQUE  
ET SOCIAL



Distr.  
GENERALE

E/CN.4/419  
11 avril 1950  
FRANCAIS  
ORIGINAL : ANGLAIS

---

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME

Sixième session

LE DROIT DE PETITION

(Rapport du Secrétaire général)

## SOMMAIRE

Le présent document est destiné à aider la Commission des droits de l'homme à mettre en oeuvre la résolution 217 (III) de l'Assemblée générale concernant le droit de pétition. L'introduction consiste en une analyse de la requête de l'Assemblée générale et des diverses décisions prises par le Conseil économique et social.

Ce document contient un exposé des différentes formes que le droit de pétition revêt dans les constitutions et dans les systèmes juridiques nationaux. Il rappelle que, lors des travaux préparatoires des organes des Nations Unies qui ont examiné la question de la Déclaration internationale, le droit d'adresser des pétitions aux autorités nationales avait été, à certains stades, lié au droit d'adresser des communications et des pétitions à l'Organisation des Nations Unies ; il rappelle en outre qu'à partir du projet de Déclaration élaboré à la deuxième session du Comité de rédaction, aucune disposition relative au droit de pétition n'a figuré dans les différents projets de Déclaration internationale des droits de l'homme.

Etant donné que la Commission désirera peut-être insérer une disposition sauvegardant le droit de pétition, le document traite la question de l'insertion d'un article relatif au droit de pétition dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Toutefois, la partie principale du document est consacrée à une étude du droit d'adresser des pétitions à l'Organisation des Nations Unies, dans le cadre du problème posé par la mise en oeuvre sur le plan international des dispositions relatives aux droits de l'homme qui figurent dans la Charte de l'Organisation des Nations Unies, dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans des instruments tels que le projet de Pacte relatif aux droits de l'homme.

Le document cite, au sujet de l'exercice du droit d'adresser des pétitions aux organisations et aux congrès internationaux, des exemples puisés dans l'histoire, depuis le dix-septième siècle jusqu'à nos jours. Après avoir mentionné des précédents anciens (Congrès de Bréda, Congrès de Nimègue), le document expose la façon dont les pétitions ont été examinées au Congrès de Vienne, au Congrès de Berlin et aux deux Conférences de la paix de La Haye. Il donne également un bref aperçu de la procédure suivie pour l'examen des pétitions en vertu du régime appliqué par la Société des Nations pour la protection des

minorités et en application de la Convention de Genève relative à la Haute-Silésie. Il rappelle en outre les règles adoptées à l'égard des pétitions en vertu du régime des mandats de la Société des Nations. Il expose la procédure relative aux représentations et aux plaintes, qui est prévue dans la Constitution de l'Organisation internationale du Travail. Il mentionne les règles appliquées par l'Organisation des Nations Unies pour les communications relatives aux droits de l'homme, esquisse les nouveaux arrangements récemment adoptés en vue des consultations avec les organisations non gouvernementales, résume la réglementation relative aux pétitions se rapportant au régime de tutelle et cite des cas isolés d'individus s'adressant à l'Assemblée générale.

La quatrième partie du document contient une analyse des principaux problèmes techniques relatifs au droit d'adresser des pétitions à l'Organisation des Nations Unies et notamment les effets juridiques des pétitions, leur recevabilité et la manière de les présenter, l'audition des auteurs de pétitions et la question de leur immunité, ainsi que le problème de l'épuisement des voies de recours locales et celui des pétitions anonymes. Un paragraphe final expose les tendances actuelles à autoriser les individus à être parties dans des instances de droit international.

TABLE DES MATIERES

		<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u> s
<u>Première partie</u>	Introduction.....	1 à 6	5
<u>Deuxième partie</u>	<u>Formes que revêt le droit de pétition</u>	7 à 10	8
	Le droit de pétition dans les		
	législations nationales .....	7	8
	L'oeuvre des Nations Unies .....	8 à 9	9
	Tâche qui incombe à la Commission des droits de l'homme .....	10	11
<u>Troisième partie</u>	<u>Historique du droit d'adresser des pétitions aux organisations et aux congrès internationaux .....</u>	11 à 26	12
	Premiers précédents .....	12	12
	Congrès de Vienne (1815).....	13	12
	Congrès tenus entre le Congrès de Vienne et le Congrès de Berlin (1815-1878)...	14	13
	Congrès de Berlin (1878) .....	15	13
	Congrès tenus entre le Congrès de Berlin et la première Conférence de la Paix de La Haye (1878-1899) .....	16	13
	Première Conférence de la Paix de La Haye (1899) .....	17	14
	Deuxième Conférence de la Paix de La Haye (1907).....	18	14
	Les pétitions et le régime de protection des minorités institué par la Société des Nations .....	19	15
	Les pétitions et le régime de la Convention de Genève relative à la Haute Silésie .....	20	18
	Les pétitions et le régime des mandats de la Société des Nations .....	21	19

	<u>Paragrap</u> hes	<u>Pages</u>
Les pétitions (réclamations et plaintes) et la Constitution de l'Organisation internationale du Travail .....	22	22
Règles adoptées par l'Organisation des Nations Unies au sujet des communica- tions relatives aux droits de l'homme..	23	25
Dispositions prises par l'Organisation des Nations Unies au sujet des consultations avec les organisations non gouverne- mentales .....	24	25
Les pétitions et le régime de tutelle....	25	27
L'individu et l'Assemblée générale des Nations Unies .....	26	28
 <u>Quatrième partie</u>		
Choix de questions liées au droit de présenter des pétitions à l'Organisation des Nations Unies .....	27 à 36	30
Observations générales .....	27	30
Effets juridiques d'une pétition .....	28 à 29	31
Question de la recevabilité des pétitions	30	36
Mode de présentation des pétitions .....	31	38
Question des audiences .....	32	38
Question de l'immunité des pétitionnaires	33	39
Question de l'épuisement des voies de recours locales .....	34	39
Question des pétitions anonymes .....	35	40
Tendances actuelles à autoriser les individus à être parties à des instances de droit international .....	36	41

PREMIERE PARTIE - INTRODUCTION

1. Le 10 décembre 1948, l'Assemblée générale a adopté la résolution 217 B (III), qui était rédigée comme suit :

"L'Assemblée générale,

"Considérant que le droit de pétition est un des droits essentiels de l'homme, comme le reconnaissent les constitutions de nombreux pays,

"Ayant examiné le projet d'article relatif aux pétitions qui figure dans le document A/C.3/306 et les amendements à cet article déposés par Cuba et la France,

"Décide de ne prendre aucune mesure à ce sujet au cours de la présente session;

"Prie le Conseil économique et social d'inviter la Commission des droits de l'homme à procéder à un nouvel examen du problème des pétitions lorsqu'elle examinera le projet de Pacte relatif aux droits de l'homme et aux mesures de mise en oeuvre, afin que l'Assemblée générale puisse, au cours de sa prochaine session ordinaire, examiner quelles mesures doivent être prises, s'il y a lieu d'en prendre, en ce qui concerne le problème des pétitions."

Le projet d'article mentionné dans la résolution est rédigé comme suit :

"Toute personne a le droit d'adresser, seule ou conjointement avec d'autres personnes, des pétitions ou des communications soit aux autorités publiques du pays dont elle est ressortissante ou dans lequel elle réside, soit à l'Organisation des Nations Unies."

Les amendements présentés par la France et par Cuba et examinés par l'Assemblée générale étaient les suivants :

France (A/C.3/244/Rev.1/Corr.1 - Documents officiels de la troisième session de l'Assemblée générale, première partie, page 45).

"Toute personne a le droit d'adresser, seule ou conjointement avec d'autres personnes, des communications ou des pétitions aux autorités publiques du pays dont elle est ressortissante ou dans lequel elle réside. Elle a également le droit d'adresser, pour ce qui concerne le respect des droits de l'homme, des pétitions aux organismes qualifiés des Nations Unies."

Cuba (A/C.3/261 - Documents officiels de la troisième session de l'Assemblée générale, première partie, page 45).

"Toute personne a le droit d'adresser, seule ou conjointement avec d'autres personnes, des pétitions ou des communications à toutes les autorités compétentes, soit au sujet de questions d'intérêt général, soit au sujet de questions d'intérêt particulier, et d'obtenir une décision rapide."

Tout en décidant de ne prendre aucune mesure à ce sujet à sa troisième session, l'Assemblée générale a prié le Conseil économique et social d'inviter la Commission des droits de l'homme à procéder à un nouvel examen du problème des pétitions lorsqu'elle examinera le projet de Pacte relatif aux droits de l'homme et aux mesures de mise en oeuvre, afin que l'Assemblée générale puisse, au cours de sa prochaine session ordinaire, examiner quelles mesures doivent être prises, s'il y a lieu d'en prendre, en ce qui concerne le problème des pétitions.

2. A sa huitième session, le Conseil économique et social a, par sa résolution 191 (VIII), transmis la résolution de l'Assemblée générale à la Commission des droits de l'homme pour qu'elle prenne les mesures envisagées dans cette résolution.

3. A sa cinquième session, la Commission des droits de l'homme a traité le problème des pétitions lors de l'examen des points 5 et 6 de son ordre du jour et dans les chapitres V et VI de son rapport (document E/1371). Il y a lieu de se reporter, en particulier, aux paragraphes 21, 22 et 25 du rapport de la cinquième session.

4. A sa neuvième session, le Conseil économique et social, considérant que la Commission des droits de l'homme n'avait pas encore pris de décision définitive au sujet du problème des pétitions, a recommandé en conséquence que l'Assemblée générale ne prenne pas d'autres mesures en la matière lors de sa quatrième session (résolution 236 B (IX)).

5. Conformément à la recommandation du Conseil économique et social, le Bureau a recommandé, lors de la quatrième session de l'Assemblée générale, que la question du droit de pétition ne soit pas inscrite à l'ordre du jour. A la 224ème séance plénière de l'Assemblée générale, le représentant de Cuba a indiqué son désaccord sur la proposition du Bureau. Le droit de pétition, a-t-il dit, est l'un des droits essentiels de la personne humaine, qui est pour l'individu

la seule source de garanties réelles lui permettant de formuler ses réclamations contre l'arbitraire des pouvoirs publics. Le représentant de Cuba aurait voulu que la quatrième session de l'Assemblée générale complète la Déclaration universelle des droits de l'homme en y ajoutant ce droit. Il s'est élevé contre l'ajournement de la discussion d'une question qui présente une telle importance et il a conclu en invitant instamment la Commission des droits de l'homme à examiner rapidement la question du droit de pétition et à faire un rapport à ce sujet "afin que nous puissions aussitôt que possible, inscrire le droit de pétition dans la Déclaration internationale des droits de l'homme". Il a ajouté que l'Assemblée devait "sauvegarder dans chaque pays les droits de la personne humaine".

Après que le Président de l'Assemblée générale eût rappelé la recommandation du Conseil économique et social, la proposition du Bureau tendant à ne pas inscrire ce point à l'ordre du jour a été approuvée (document A/PV.224).

6. Le présent rapport a pour objet d'aider la Commission à poursuivre ses efforts en vue d'établir une méthode pratique pour la suite à donner aux pétitions.

Le Secrétaire général attire l'attention de la Commission sur le fait qu'à l'alinéa b) du paragraphe 25 du rapport de sa cinquième session (Annexe IV, projet de résolution C), la Commission des droits de l'homme a décidé d'inviter le Conseil économique et social à demander au Secrétaire général d'examiner les communications relatives aux droits de l'homme reçues par les Nations Unies en vue de soumettre à l'examen de la Commission, lors de sa prochaine session, les communications qui seraient recevables dans les conditions proposées dans l'étude mentionnée à l'alinéa a) de la résolution. Comme on le fait remarquer au paragraphe 14 du document E/CN.4/368, le Conseil économique et social n'a pris aucune décision au sujet du projet de résolution C figurant en annexe au rapport de la cinquième session de la Commission (document E/SR.320). Le Secrétaire général estime qu'étant donné les termes de la résolution 75 (V) du Conseil, telle qu'elle a été amendée, il ne peut donner suite à la demande contenue à l'alinéa b) de ladite résolution.

DEUXIEME PARTIE. Formes que revêt le droit de pétition

7. Le droit de pétition dans les législations nationales

Le droit de pétition tel qu'il est reconnu dans les législations nationales est le droit de présenter aux autorités des plaintes, des griefs, des requêtes ou des propositions sur toutes sortes de questions ou de problèmes. Ce droit est très étendu et, bien qu'il diffère dans le détail selon les pays, il est reconnu dans presque toutes les constitutions et les systèmes juridiques. Dans certains pays, le droit de pétition est proclamé d'une manière absolue et sans réserve. D'autres garantissent le droit de pétition sous réserve des dispositions de la loi, ou stipulent qu'il doit être exercé dans les formes légales ou de la manière prescrite par la loi. La Constitution ou la législation de certains pays disposent que les pétitions doivent être exprimées dans un langage respectueux et convenable, ou présentées d'une manière calme et paisible, ou rédigées dans les formes ou encore qu'elles doivent être présentées par écrit et signées. La plupart des systèmes accordent le droit de pétition tant aux individus qu'aux collectivités, mais certains n'étendent pas ce droit aux associations. Certaines législations prévoient que l'auteur d'une pétition a droit à une réponse et certaines constitutions vont même jusqu'à fixer un délai dans lequel l'autorité doit répondre. Dans certains systèmes les auteurs de pétitions jouissent soit d'une immunité conditionnelle, soit d'une immunité absolue contre une action publique; il est illégal d'emprisonner les auteurs de pétitions ou de les poursuivre. Dans d'autres systèmes, la garantie constitutionnelle consiste uniquement dans la règle établissant qu'il n'est pas illégal ou délictueux d'adresser des pétitions et que nul ne sera poursuivi pour le simple fait d'avoir présenté une pétition. Dans certains pays, la loi dispose que l'auteur de la pétition ne peut être poursuivi pour avoir présenté une pétition, mais que des poursuites peuvent être intentées en raison du contenu de la pétition.

Le droit de pétition a joué un rôle particulièrement important dans le développement de l'Etat moderne et de son système juridique et administratif. Au cours des siècles, le droit de pétition, tel qu'il existait à l'origine, a été transformé dans une large mesure par les lois ou par le droit non écrit en des recours juridiques bien définis. Certaines des fonctions accomplies jadis par l'exercice du droit de pétition ont été reprises, dans certaines communautés, par la presse. La garantie de la liberté d'expression, de réunion et d'association

a très souvent rendu inutile le recours aux pétitions. Cependant, même dans les systèmes juridiques qui ont remplacé le droit de pétition primitif et traditionnel par des voies de recours modernes, dont certaines portent encore le nom de "pétitions", l'ancienne institution du droit de pétition a conservé son importance, du moins dans les cas exceptionnels, lorsqu'il n'est pas possible de recourir aux moyens de procédure normaux ou lorsque ceux-ci ont été épuisés.

Le droit de pétition rentre dans la catégorie de certaines des voies de droit énoncées dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, par exemple le droit pour les personnes de faire entendre leur cause équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial (article 10) ou le droit à un recours effectif (article 8). Comme les autres droits fondamentaux de l'homme, l'exercice du droit de pétition peut être garanti tant sur le plan national que sur le plan international.

#### 8. L'oeuvre des Nations Unies

Au cours des travaux préparatoires des organes des Nations Unies qui ont participé à l'élaboration de la Déclaration internationale des droits de l'homme, des dispositions ont été proposées au sujet du droit d'adresser des pétitions tant aux autorités nationales qu'à l'Organisation des Nations Unies.

L'avant-projet de Déclaration internationale des droits de l'homme établi par le Secrétariat stipulait dans son article 28 que tout individu a le droit, soit à titre individuel, soit conjointement avec d'autres, d'adresser des pétitions au gouvernement de son pays ou à l'Organisation des Nations Unies pour obtenir le redressement d'abus. (Annexe A du document E/CN.4/21). Le projet d'articles que le représentant de la France a proposé pour la Déclaration internationale des droits de l'homme (Annexe D du document E/CN.4/21), disposait qu'aucun Etat ne peut dénier à un individu le droit d'adresser, seul ou conjointement avec d'autres, des pétitions soit aux autorités et au gouvernement de son pays ou de sa résidence, soit à l'Organisation des Nations Unies, pour obtenir le redressement d'abus. Le projet de Déclaration élaboré par le Comité de rédaction pendant sa première session disposait, dans son article 24, qu'aucun Etat ne peut dénier à un individu le droit d'adresser, seul ou conjointement avec d'autres, des pétitions ou des communications au gouvernement de son pays ou de sa résidence ou à l'Organisation des Nations Unies (Annexe F du document E/CN.4/21).

Le projet de Déclaration élaboré à la deuxième session de la Commission des droits de l'homme (Annexe A du document E/600) contenait une disposition relative au droit d'adresser des pétitions ou des communications aux autorités nationales et à l'Organisation des Nations Unies. Cette disposition faisait l'objet de l'article 20 dont nous avons déjà cité le texte au paragraphe premier du présent rapport.

9. Or, à sa deuxième session, le Comité de rédaction a décidé de n'examiner l'article 20 du projet de Déclaration élaboré à Genève que lorsque les articles relatifs aux mesures d'application seraient rédigés (document E/CN.4/95, article 20). Au cours des débats qui ont abouti à cette décision, le représentant du Royaume-Uni a déclaré que la question des pétitions était étroitement liée à l'application de la Déclaration et il a proposé qu'aucune décision ne soit prise avant que ce problème ne soit résolu. Le représentant du Chili a fait observer que le droit de pétition énoncé à l'article 20 ne se rapportait pas uniquement aux droits de l'homme, mais à n'importe quelle question, ainsi que l'avait relevé également l'Union Sud-Africaine dans ses observations (document E/CN.4/85, page 37). Le représentant de la France a estimé qu'il fallait faire une distinction entre le droit de pétition exercé à l'intérieur d'un pays et le droit d'adresser des pétitions aux Nations Unies. Les Constitutions de presque tous les Etats du monde reconnaissent le droit de pétition à l'intérieur du pays. En ce qui concerne les Nations Unies, toutefois, il ne s'agit pas de consacrer un droit ancien. Il faut bien reconnaître, a précisé le représentant de la France, qu'une pétition ne peut avoir de base sérieuse que dans la mesure où l'Organisation est compétente pour y donner suite.

A la deuxième session du Comité de rédaction, le droit de pétition a donc été retiré de la liste des droits à énoncer dans le texte qui est devenu, par la suite, la Déclaration universelle des droits de l'homme. Cette suppression s'appliquait tant au droit d'adresser des pétitions aux autorités nationales sur toutes questions d'intérêt public et privé qu'au droit d'adresser des communications ou des pétitions à l'Organisation des Nations Unies. Aucune disposition énonçant le droit de pétition n'a figuré dans aucun des projets qui ont suivi celui que le Comité de rédaction avait élaboré lors de sa deuxième session.

10. Tâche qui incombe à la Commission des droits de l'homme

L'Assemblée générale et le Conseil économique et social ont prié la Commission des droits de l'homme de procéder à un nouvel examen du problème des pétitions lorsqu'elle examinerait le projet de Pacte relatif aux droits de l'homme et les mesures de mise en oeuvre. Par conséquent, la Commission entendra peut-être insérer dans le projet de Pacte relatif aux droits de l'homme une disposition par laquelle les Etats parties à ce Pacte s'engageront à respecter le droit de pétition. On se souviendra toutefois qu'à la cinquième session de la Commission, les avis étaient également partagés sur cette question. Dans ces conditions, la Commission désirera peut-être examiner l'une des deux solutions suivantes : l'insertion dans le Pacte d'une disposition garantissant le droit d'adresser des pétitions aux minorités nationales et à l'Organisation des Nations Unies ou l'insertion d'une disposition se limitant au droit d'adresser des pétitions aux autorités nationales.

La Commission ne sortirait pas, semble-t-il, du cadre des attributions que lui ont conférées l'Assemblée générale et le Conseil et pourrait s'appuyer sur la déclaration qu'a faite le représentant de Cuba pendant la quatrième session de l'Assemblée générale (voir paragraphe 6 ci-dessus), en recommandant d'ajouter un article relatif au droit de pétition dans la Déclaration universelle des droits de l'homme proclamée à la troisième session de l'Assemblée générale.

Lorsqu'elle examinera les mesures d'application, la Commission voudra peut-être continuer à examiner le droit d'adresser des pétitions à l'Organisation des Nations Unies en le considérant comme l'un des aspects possibles de la procédure de la mise en oeuvre internationale des dispositions relatives aux droits de l'homme contenues dans la Charte des Nations Unies et dans les autres instruments internationaux qui traitent des droits de l'homme, notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme et le projet de Pacte international relatif aux droits de l'homme. Les observations qui suivent visent cet aspect du problème.

### PARTIE III. HISTORIQUE DU DROIT D'ADRESSER DES PETITIONS AUX ORGANISATIONS ET AUX CONGRES INTERNATIONAUX

11. Le droit d'adresser des communications et des pétitions aux autorités nationales est reconnu par les lois constitutionnelles de la plupart des pays du monde. Le droit d'adresser des communications aux conférences et aux organisations internationales, s'il est d'origine plus récente, est toutefois plus ancien qu'on le pense généralement. Ce droit a été exercé longtemps avant la création de la Société des Nations.

#### 12. Premiers précédents

C'est un fait historique que des pétitions ont été adressées par des particuliers à des congrès internationaux, dès le XVII<sup>e</sup> siècle. Le philosophe et pédagogue tchèque, Comenius, a pris la parole devant le Congrès de Breda en 1667 et Robert Barclay et George Fox ont adressé des appels en faveur de la paix au Congrès de Nimègue en 1678.

#### 13. Congrès de Vienne (1815)

Le Congrès de Vienne a reçu un grand nombre de pétitions et a donné suite à un certain nombre d'entre elles. De nombreux particuliers se sont adressés au Congrès en lui demandant de prendre leurs demandes en considération. Les représentants de l'Eglise catholique d'Allemagne ont, par exemple, demandé la restitution de leurs biens confisqués. La communauté israélite de Francfort-sur-le-Main et le docteur Buchholz, représentant les Juifs des villes hanséatiques, ont demandé au Congrès que les Etats allemands reconnaissent les droits civils et politiques des Juifs. Les principaux libraires allemands ont réclamé la reconnaissance de la liberté de la presse et des droits de propriété littéraire. Dans ses décisions, le Congrès de Vienne a tenu compte de ces pétitions. La Constitution élaborée à l'intention de l'Allemagne a admis le bien-fondé des revendications formulées par les libraires et a reconnu les droits de la population juive.

Si la procédure suivie par le Congrès de Vienne en matière de pétitions ne ressort pas clairement des documents officiels, on sait que le prince de Metternich, en sa qualité de Président du Congrès, a informé les pétitionnaires que leurs communications avaient été examinées et leur a fait connaître la suite que le Congrès avait donnée aux pétitions. Le prince de Metternich a résumé l'attitude du Congrès de Vienne à l'égard des pétitions en déclarant que le Congrès n'était pas "indifférent au bien-être des individus".

14. Congrès tenus entre le Congrès de Vienne et le Congrès de Berlin (1815-1878)

Les plénipotentiaires réunis en 1818 à Aix-la-Chapelle avaient également reçu diverses pétitions. Dans quelques-unes de ces pétitions, des citoyens français se plaignaient de certains actes de souverains étrangers; les habitants de la principauté de Monaco formulaient des plaintes contre des mesures prises par leur prince et une supplique a été présentée en faveur de Napoléon, qui était alors prisonnier à Sainte-Hélène. Robert Owen avait adressé, il est vrai par l'intermédiaire du représentant britannique, une pétition en faveur des travailleurs. On sait cependant fort peu de chose de la procédure que le Congrès d'Aix-la-Chapelle a suivi en ce qui concerne ces pétitions.

15. Le Congrès de Berlin (1878)

Le Congrès de Berlin (1878) a adopté pour la première fois une procédure précise en matière de pétitions. A la deuxième séance, le prince de Bismarck, Président du Congrès, a fait part à ses collègues de la réception d'un nombre considérable de pétitions émanant de particuliers et a annoncé que le secrétariat avait été chargé de trier ces pièces et de dresser une liste qui résumerait la teneur des pétitions offrant un intérêt particulier. Au total, 14 listes mentionnant 145 pétitions ont été présentées au Congrès de Berlin. Toutes ces pétitions, à l'exception de six, avaient pour auteurs des particuliers ou des sociétés privées. Il a cependant été décidé qu'aucune des communications portées sur les listes ne serait examinée par le Congrès, sauf si un délégué en faisait la demande. Le Président a également informé le Congrès qu'une pétition anonyme, tout en ayant été jugée importante, ne figurait pas sur les listes, car celles-ci ne mentionnaient que les pétitions authentiques. Il a cependant déclaré que la communication anonyme avait été déposée aux archives et que le secrétariat la tenait à la disposition des délégués.

16. Congrès tenus entre le Congrès de Berlin et la Première Conférence de la Paix de La Haye (1878-1899)

Entre le Congrès de Berlin et les Conférences de la Paix de La Haye, il y eut un certain nombre de conférences techniques. Ces conférences ont reçu des pétitions dont le sort a, dans l'ensemble, été réglé conformément à la procédure adoptée par le Congrès de Berlin. Cette procédure a notamment été suivie par la Conférence de 1890 pour la réglementation du travail dans les établissements industriels et dans les mines; par la Conférence de 1884 pour la protection des oeuvres littéraires et artistiques, et par la Conférence de 1889-1890 pour la

répression de la traite des esclaves.

17. Première Conférence de la Paix de La Haye (1899)

La Première Conférence de la Paix de La Haye a renvoyé les communications reçues par le Bureau à une commission spéciale de cinq membres chargée du dépouillement de la correspondance. Le Président de cette commission a présenté à la neuvième séance plénière de la Conférence le rapport suivant<sup>1)</sup>;

"La Commission a examiné les divers télégrammes, lettres et communications adressés à la Conférence. La plupart de ces adresses formulent des vœux pour le succès des travaux de la Conférence. Il y a été répondu en termes appropriés par le Président ou par le Bureau.

"La Commission a également eu communication d'un nombre considérable de résolutions en faveur du désarmement et de l'arbitrage, émanant de sources privées, ainsi que d'une quantité de brochures, etc., dont, pour la plupart, les délégués avaient reçu individuellement des exemplaires. Ces pièces n'appelaient pas de réponse.

"Enfin, la Commission a cru devoir laisser de côté un certain nombre de communications de nature très diverse qui concernent des sujets étrangers à la Conférence ou échappant à sa compétence."

La Conférence a approuvé ce rapport sans débat, en séance plénière.

18. Deuxième Conférence de la Paix de La Haye (1907)

La Deuxième Conférence de la Paix qui s'est tenue à La Haye, en 1907, a, elle aussi, nommé sur la demande de son Président, une commission de cinq membres, chargée de la correspondance. Sur la proposition du Président, la Conférence a décidé à l'unanimité que la commission serait chargée d'examiner les diverses communications, de les trier et de statuer sur la suite qui leur serait donnée. La commission a réparti les communications en trois catégories analogues à celles que la Première Conférence de la Paix à La Haye, avait établies.

La Conférence s'étant jugée autorisée à recevoir des pétitions, a nommé une commission chargée de les trier et de leur donner une suite appropriée; la commission a dressé une liste de toutes les communications reçues et a porté à la connaissance de la Conférence, lors d'une de ses premières séances, les principales communications qui présentaient un certain intérêt. Dans toute la mesure

---

1) Traduit de l'anglais par le Secrétariat des Nations Unies.

du possible, les publications reçues en un nombre suffisant d'exemplaires ont été distribuées aux délégués pour information; les auteurs des communications qui avaient présenté des vœux pour le succès de la Conférence ou qui lui avaient adressé des documents à titre d'information en ont été remerciés. Aucune réponse n'a été faite aux pétitions dont l'objet dépassait le cadre de la Conférence.

19. Les pétitions et le régime de protection des minorités institué par la Société des Nations

Le Secrétaire général a l'honneur d'attirer l'attention de la Commission sur l'étude du régime de protection internationale des minorités institué par la Société des Nations, qu'il a présentée à la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités (document E/CN.4/Sub.2/6). Les traités de paix et les traités concernant la protection des minorités qui ont été conclus après la Première guerre mondiale, ainsi que certaines des déclarations relatives à la protection des minorités qui ont été faites devant le Conseil de la Société des Nations, prévoyaient que les dispositions relatives au traitement des minorités constituaient des obligations de caractère international, placées sous la garantie de la Société des Nations. Les Etats auxquels incombaient les obligations relatives aux minorités ont admis que tout membre du Conseil de la Société des Nations aurait le droit de signaler à l'attention du Conseil de la Société des Nations les infractions ou les menaces d'infraction à l'une quelconque de ces obligations et que le Conseil pourrait prendre les mesures et donner les instructions qui paraîtraient appropriées et efficaces dans la circonstance. La procédure suivie dans les affaires relatives aux minorités portées devant le Conseil de la Société des Nations a été établie en détail dans une série de rapports et de résolutions adoptés par le Conseil de 1920 à 1929 et dont la liste figure au chapitre IV du document déjà cité (E/CN.4/Sub.2/6). D'après les dispositions des traités et déclarations, le Conseil de la Société des Nations pouvait être saisi par l'un quelconque de ses membres d'une question intéressant les minorités. Mais, en fait, la procédure n'a jamais débuté de cette façon. Dans tous les cas, c'est une pétition émanant d'éléments minoritaires ou d'un gouvernement non représenté au Conseil qui a été le point de départ de la procédure. Le Secrétaire général de la Société des Nations vérifiait si les pétitions remplissaient les conditions requises de recevabilité. Si la pétition était jugée recevable, le Secrétaire général la communiquait au gouvernement intéressé pour que celui-ci soit en mesure de présenter ses observations. Les

pétitions étaient ensuite examinées par un comité des minorités (nommé par le Conseil) qui décidait de porter ou de ne pas porter la question devant le Conseil. Si le Conseil était saisi de la question, il s'efforçait de la régler par un accord avec l'Etat mis en cause.

Comme nous l'avons dit, n'importe quel membre du Conseil de la Société des Nations avait le droit de signaler à l'attention du Conseil toute infraction et toute menace d'infraction à l'une quelconque des obligations concernant les minorités, même si aucune pétition n'avait été présentée. Dans une déclaration qu'il a faite au Conseil en 1920, Lord Balfour a dit : "S'il est nécessaire de protéger une minorité, l'un des membres du Conseil devra se charger du rôle d'accusateur de l'Etat qui n'a pas rempli ses engagements". Ce rôle aurait été extrêmement désagréable et les gouvernements auraient vraisemblablement beaucoup hésité à le remplir. On a donc trouvé un autre moyen d'entamer la procédure. Quand des éléments minoritaires auraient des plaintes à formuler, ils présenteraient une pétition à un comité du Conseil. Si le comité, après avoir examiné la pétition, décidait de saisir le Conseil, la responsabilité de cette décision serait partagée par plusieurs Etats. Le but essentiel des pétitions était de signaler certains faits à l'attention du Conseil, mais elles n'avaient pas par elles-mêmes pour effet de saisir le Conseil. L'un des rapports qui ont fixé la procédure a précisé notamment qu'une pétition "ne peut avoir l'effet juridique de saisir le Conseil et de provoquer son intervention". Les allégations émanant d'éléments minoritaires conservaient, ainsi que l'a souligné une des résolutions, "le caractère d'une pétition ou d'une information pure et simple." En fait, c'était donc le Comité des minorités qui était chargé d'examiner les pétitions et qui décidait de signaler un cas à l'attention du Conseil. La régularité de cette méthode a été contestée, notamment par le Gouvernement polonais qui a fait valoir devant la Cour permanente de Justice internationale que, selon les dispositions des traités, c'était aux membres du Conseil agissant individuellement et non à un comité qu'il appartenait de saisir le Conseil. Cependant, dans son avis consultatif du 10 septembre 1923 (C.P.J.I., série B, n° 6, page 22), la Cour a repoussé cette thèse. La Cour déclarait dans cet avis consultatif :

"Pour ce qui est de la procédure suivie par le Conseil dans les questions de minorités, il appartient au Conseil même de la régler. D'autre part, il est impossible de dire que l'affaire dont il s'agit n'a pas été signalée à

l'attention du Conseil par l'un de ses membres conformément aux stipulations de l'article 12. Les premiers mots du rapport de M. Da Gama indiquent que l'affaire avait été portée à la connaissance du Conseil par un rapport présenté par trois de ses membres et il est sans importance que ces membres aient fait partie d'un comité désigné conformément à la résolution du 25 octobre 1920 du Conseil en vue de faciliter au Conseil l'exercice de ses devoirs en ce qui concerne les minorités."

Conformément à la procédure suivie par la Société des Nations, il incombait au Secrétaire général d'examiner chaque pétition pour vérifier si elle remplissait les conditions de forme suivantes, prescrites par une résolution que le Conseil de la Société des Nations avait adoptée le 5 septembre 1923 :

"... les pétitions adressées à la Société des Nations, relatives à la protection des minorités :

- a) Doivent avoir pour objet la protection des minorités conformément aux traités;
- b) En particulier, elles ne doivent pas être présentées sous la forme d'une demande de rupture des liens politiques entre la minorité en question et l'Etat dont elle fait partie;
- c) Elles ne doivent pas émaner d'une source anonyme ou mal établie;
- d) Elles doivent être rédigées sans violence de langage;
- e) Elles doivent contenir des informations ou signaler des faits qui n'ont pas récemment fait l'objet d'une pétition soumise à la procédure ordinaire."

Si le Secrétaire général jugeait la pétition irrecevable parce qu'elle ne remplissait pas les conditions prescrites par le Conseil, il en informait le pétitionnaire en lui communiquant "le cas échéant la résolution du 5 septembre 1923 du Conseil fixant les conditions de recevabilité..." Le pétitionnaire avait ainsi la faculté de former une nouvelle pétition purgée du vice qui avait entraîné l'irrecevabilité de sa pétition primitive. Si le Secrétaire général jugeait la pétition recevable, il la communiquait à l'Etat mis en cause par la pétition. Cet Etat pouvait contester la recevabilité de la pétition. Prévoyant ce cas, la résolution précitée disposait : "Le Secrétaire général soumettra la question de recevabilité au Président du Conseil, qui pourra inviter deux autres-membres du Conseil à l'assister dans l'examen de cette question. Si l'Etat intéressé le demande, cette question de procédure pourra être inscrite à l'ordre du

jour du Conseil".

Les phases suivantes de la procédure suivie par le Comité des minorités et par le Conseil de la Société des Nations sont exposées au chapitre IV du document E/CN.4/Sub.2/6 déjà cité.

20. Les pétitions et le régime de la Convention de Genève relative à la Haute Silésie

Aux termes des dispositions générales des traités de paix, ainsi que des traités et déclarations concernant les minorités, les membres de minorités avaient le droit de soumettre des informations uniquement au Secrétariat de la Société des Nations et le Conseil de la Société des Nations ne pouvait être saisi de ces questions que si les gouvernements constituant le Comité des minorités jugeaient utile de porter une réclamation devant le Conseil; par contre la procédure prévue par la Convention de Genève relative à la Haute Silésie était différente. Dans son article 72, paragraphe 2, la Convention de Genève définissait la procédure générale prévue dans les traités concernant les minorités. En outre, l'article 147 disposait ce qui suit :

"Article 147. Le Conseil de la Société des Nations est compétent pour statuer en ce qui concerne toute pétition individuelle ou collective ayant trait aux dispositions de la présente partie et adressée directement à lui par des personnes appartenant à une minorité. Lorsque le Conseil transmet ces pétitions au gouvernement de l'Etat dans le territoire duquel les pétitionnaires sont domiciliés, ce gouvernement les renverra, pour examen, au Conseil, avec ou sans observations."

Cette disposition accordait aux membres des minorités un accès direct au Conseil de la Société des Nations. La Convention prévoyait également la création d'offices des minorités dans les parties allemande et polonaise de la Haute Silésie; elle définissait la façon dont les offices des minorités et le Président de la Commission mixte donneraient suite à ces pétitions. L'article 149 disposait que, dans le cas où les pétitionnaires ne seraient pas satisfaits de la décision prise par l'autorité administrative, ils pourraient en appeler au Conseil de la Société des Nations.

21. Les pétitions et le régime des mandats de la Société des Nations

Le 31 janvier 1923, le Conseil de la Société des Nations a adopté, en y apportant de légères modifications, un rapport de M. Salandra, représentant de l'Italie, et a décidé "de régler comme suit la procédure à suivre en matière de pétitions relatives aux habitants des territoires sous mandat :

- 1) Toutes les pétitions adressées à la Société des Nations par des communautés ou des éléments de la population des territoires sous mandat seraient transmises au Secrétariat de la Société des Nations par l'intermédiaire du gouvernement mandataire intéressé. Ce dernier joindrait aux pétitions les observations qu'il jugerait convenables.
- 2) Toute pétition émanant de ces habitants qui serait reçue par le Secrétariat de la Société des Nations par une voie autre que celle du gouvernement mandataire intéressé, serait renvoyée aux signataires avec prière de la présenter de nouveau en se conformant à la procédure spécifiée ci-dessus.
- 3) Toute pétition relative aux habitants des territoires sous mandat reçue par la Société des Nations d'une source autre que celle de ces habitants eux-mêmes, serait communiquée au Président de la Commission permanente des mandats. Ce dernier serait chargé de faire le départ entre celles qui, par la nature de leur contenu, ou l'autorité, ou le désintéressement de leurs auteurs, seraient dignes de retenir l'attention, et les autres, manifestement insignifiantes. Les premières seraient communiquées au gouvernement de la Puissance mandataire, qui serait invitée à formuler ses observations dans un délai de six mois, si elle le jugeait utile. Les secondes seraient l'objet d'un rapport du Président de la Commission.
- 4) Toutes les pétitions, transmises à la Société des Nations par la procédure indiquée, seraient, avec les observations des Puissances mandataires groupées et réservées jusqu'à la première réunion de la Commission permanente des mandats.
- 5) Cette Commission, après avoir délibéré sur les pétitions qui lui seraient parvenues, ferait le départ entre celles qui, le cas échéant, pourraient être communiquées avec les observations du gouvernement de la Puissance mandataire au Conseil et aux Membres de la Société, et les autres. Le procès-verbal de la réunion à laquelle elles auraient été discutées serait joint à ces communications".

La Commission permanente des mandats était un organe subsidiaire du Conseil de la Société. Elle n'était pas composée de représentants des gouvernements mais de membres nommés à titre individuel par le Conseil de la Société.

Les principes posés dans la résolution mentionnée ci-dessus établissent une distinction entre les pétitions émanant d'habitants des territoires sous mandat (paragraphe 2 de la résolution) et les pétitions relatives aux habitants des territoires sous mandat qui émanent d'une source autre que celle de ces habitants eux-mêmes. En ce qui concerne les premières, il était stipulé que la pétition serait soumise par l'intermédiaire du gouvernement de la Puissance mandataire intéressée. En ce qui concerne les secondes, le Président de la Commission permanente des mandats avait le droit de les trier pour décider de celles qui étaient dignes de retenir l'attention et de celles qui étaient manifestement insignifiantes.

Les principes posés dans la résolution du 31 janvier 1923 ont été développés et complétés au cours des années ultérieures, tant par des résolutions du Conseil de la Société des Nations que par des résolutions adoptées par la Commission permanente des mandats elle-même. Le 2 juillet 1925, la Commission permanente des mandats a adopté un rapport dans lequel elle déclarait qu'elle n'avait pas qualité pour se substituer aux tribunaux ni pour s'ériger en cour d'appel pour juger des décisions régulièrement rendues par les tribunaux des Puissances mandataires, en application de la législation en vigueur dans les territoires sous mandat. La Commission déclarait que si un pétitionnaire devait porter devant la Commission un litige dont les tribunaux ont à connaître ou en appeler à elle d'une décision régulièrement rendue par un tribunal de la Puissance mandataire, la pétition serait déclarée irrecevable et ne serait pas prise en considération. La Commission permanente des mandats poursuivait en déclarant :

"Mais, si, d'autre part, il devait protester contre un acte de la Puissance mandataire contre lequel il est sans recours aux tribunaux, la Commission aurait à apprécier si cet acte était conforme ou non aux termes de l'Article 22 du Pacte et du mandat en question. Il faut remarquer que la Puissance mandataire manifeste sa politique non seulement par des actes d'ordre exécutif et administratif, mais aussi par sa législation proprement dite. Il se pourrait, par conséquent, qu'à l'occasion d'un procès, le demandeur débouté pût régulièrement porter devant la Commission des mandats la question de savoir, non si les tribunaux qui lui auraient donné tort

avaient justement interprété la législation de la Puissance mandataire, mais si cette législation elle-même était conforme aux principes du Pacte et du mandat.

"Il se pourrait encore, enfin, que l'absence de législation sur un point donné pût donner lieu à une pétition recevable, si, sur ce point, les principes du Pacte et du mandat devaient appeler une réglementation juridique et si le silence du législateur mandataire avait pour conséquence de refuser à un pétitionnaire éventuel le bénéfice des droits qu'il pourrait légitimement revendiquer aux termes du Pacte ou du mandat".

Le 28 octobre 1925, la Commission permanente des mandats a adopté un règlement concernant la recevabilité des pétitions émanant de sources autres que les habitants des territoires sous mandat et aux termes duquel ces pétitions seraient considérées comme recevables, à condition :

- a) Qu'elles ne contiennent pas de plaintes incompatibles avec les dispositions du Pacte ou des mandats;
- b) Qu'elles ne soient pas anonymes;
- c) Qu'elles ne constituent pas, quant au fond, une simple répétition d'une communication récemment adressée à la Puissance mandataire, sans fournir aucun nouveau renseignement.

Au cas où les pétitions ne seraient pas acceptées, les pétitionnaires seraient informés des raisons de ce refus. Les règles applicables aux pétitions émanant de personnes autres que les habitants des territoires sous mandat ont été étendues par analogie aux pétitions émanant de ces habitants et transmises à la Société des Nations par la Puissance mandataire. La Commission adressait sa réponse directement au pétitionnaire sans passer par l'intermédiaire de la Puissance mandataire. La règle selon laquelle les habitants des territoires sous mandat devaient soumettre leurs pétitions par l'intermédiaire de la Puissance mandataire, règle qui était inconnue en ce qui concernait les pétitions soumises au régime des minorités de la Société des Nations, a été souvent l'objet de critiques de la part des membres de la Commission des mandats et du Conseil de la Société, mais cette disposition a été maintenue.

Les règles adoptées par le Conseil de la Société des Nations et par la Commission permanente des mandats ne prévoyaient pas que les pétitionnaires seraient entendus par la Commission. Il convient cependant d'ajouter que les

membres de la Commission se sont souvent entretenus personnellement avec les pétitionnaires tout en précisant chaque fois qu'ils n'agissaient pas à titre officiel.

22. Les pétitions (réclamations et plaintes) et la Constitution de l'Organisation internationale du Travail

Aux termes de l'article 24 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, toute organisation professionnelle de travailleurs ou d'employeurs peut adresser une réclamation au Bureau international du Travail dans le cas où "l'un quelconque des Membres n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle ledit Membre a adhéré". Ce droit d'adresser des réclamations est accordé à toute organisation professionnelle de travailleurs ou d'employeurs même s'il ne s'agit pas d'une organisation représentative reconnue par l'article 3 de la Constitution; il est également accordé aux organisations internationales (article 24 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail et article 3 du règlement du 5 février 1938).

Une réclamation faite par une organisation professionnelle en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT a pour effet de permettre au Conseil d'administration du Bureau international du Travail de la transmettre dès sa réception au gouvernement mis en cause et d'inviter ce gouvernement à faire sur la matière telle déclaration qu'il jugera convenable. Si aucune déclaration n'est reçue dans un délai raisonnable ou si la déclaration reçue ne paraît pas satisfaisante, le Conseil d'administration a le droit de rendre publique la réclamation reçue et, le cas échéant, la réponse faite (article 25). Lorsqu'une question soulevée par une réclamation vient devant le Conseil d'administration, le gouvernement mis en cause, s'il n'a pas déjà un représentant au sein du Conseil d'administration, a le droit de désigner un délégué pour prendre part aux délibérations du Conseil relatives à cette affaire. (article 26).

La Constitution de l'Organisation internationale du Travail prévoit également une autre procédure, différente de celle qui a trait aux réclamations mentionnées au paragraphe précédent, à savoir le dépôt d'une plainte. Cette procédure peut être engagée contre toute partie à une convention internationale du travail à qui il est reproché d'avoir violé cette convention. La plainte peut être déposée :

- a) Par un gouvernement ayant ratifié la convention en question;
- b) Par un délégué à la Conférence internationale du travail, qu'il soit délégué d'un gouvernement ou d'une organisation d'employeurs ou de travailleurs, quel que soit le pays d'où il vient, et que son pays ait ou non ratifié la convention, et
- c) D'office, par le Conseil d'administration (article 26).

Il ressort de cette dernière disposition, aux termes de laquelle le Conseil d'administration peut engager d'office la procédure de plainte, que le Conseil peut poursuivre l'examen d'une question qui lui a été signalée à la suite de la réclamation d'une organisation professionnelle et appliquer d'office à cette question la procédure qui est prévue pour les plaintes déposées par les gouvernements d'Etats membres et par les délégués à la Conférence internationale du travail.

La procédure de plainte est la suivante :

a) Communication au gouvernement mis en cause

Le Conseil d'administration peut, avant de saisir une Commission d'enquête, communiquer la plainte au gouvernement mis en cause et inviter ce gouvernement à y répondre par une déclaration (article 26 (3) et 24 de la Constitution de l'OIT).

b) Constitution d'une Commission d'enquête

Si aucune réponse n'est reçue ou si la réponse ne paraît pas satisfaisante ou si le Conseil d'administration ne juge pas nécessaire, dès l'origine, de communiquer la plainte au gouvernement mis en cause, le Conseil d'administration peut former une commission d'enquête ayant pour mission d'étudier la question soulevée et de déposer un rapport à ce sujet. Dans ce cas également, le gouvernement mis en cause, s'il n'est pas déjà représenté, est invité à envoyer un représentant pour prendre part aux délibérations du Conseil (article 26 (3)).

c) Facilités accordées à la Commission

Tous les membres de l'OIT, qu'ils soient ou non directement intéressés à la plainte, sont tenus de mettre à la disposition de la Commission toute information qui se trouverait en leur possession relativement à l'objet de la plainte (article 27).

d) Rapport et recommandations de la Commission d'enquête

La Commission d'enquête, après un examen approfondi de la plainte, rédige un rapport dans lequel elle consigne ses constatations sur tous les points de fait permettant de préciser la portée de la contestation, ainsi que les recommandations qu'elle croit devoir formuler quant aux mesures à prendre pour donner satisfaction au gouvernement plaignant et quant aux délais dans lesquels ces mesures devraient être prises (article 28). Le rapport de la Commission d'enquête est communiqué au Conseil d'administration et à chacun des gouvernements intéressés et il est publié (article 29 (1)).

e) Acceptation du rapport ou décision judiciaire

Chacun des gouvernements intéressés doit déclarer, dans le délai de trois mois s'il accepte ou non les recommandations contenues dans le rapport de la Commission, et, au cas où il ne les accepte pas, s'il désire soumettre le différend à la Cour internationale de Justice (article 29 (2)).

f) Cour internationale de Justice

Les conclusions ou recommandations de la Commission d'enquête peuvent être confirmées, amendées ou annulées par la Cour; les décisions de la Cour ne sont pas susceptibles d'appel (articles 31, 32).

g) Intervention du Conseil d'administration

Si un membre quelconque ne se conforme pas dans le délai prescrit aux recommandations de la Commission d'enquête ou à la décision de la Cour internationale de Justice, le Conseil d'administration peut recommander à la Conférence internationale du travail telle mesure qui lui paraît opportune pour assurer l'exécution de ces recommandations (article 33).

La procédure spéciale que le Conseil d'administration du Bureau international du Travail et le Conseil économique et social ont récemment adoptée en ce qui concerne les plaintes faisant état d'atteintes à l'exercice des droits syndicaux (voir le document E/1595 paragraphe 5, résolution 277 (X) ainsi que le document E/CN.4/164/Add.1) est mentionnée au paragraphe 27 ci-après du présent rapport.

23. Règles adoptées par l'Organisation des Nations Unies au sujet des communications relatives aux droits de l'homme.

Tenant compte des recommandations formulées par la Commission des droits de l'homme, à sa première session, le Conseil économique et social a, par sa résolution 75 (V), fixé des règles pour la suite à donner aux communications, et, a amendé et complété ces règles dans un certain nombre de résolutions adoptées au cours de sessions ultérieures.

Le Secrétaire général a l'honneur de rappeler le document E/CN.4/361, dans lequel on trouvera un exposé sur l'état actuel de la question des communications relatives aux droits de l'homme. Ce document mentionne également les décisions prises par le Conseil économique et social au sujet des communications relatives à la liberté de l'information et des communications faisant état d'atteintes aux droits syndicaux, ainsi que les recommandations présentées par la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités sur la question des pétitions.

Le Secrétaire général rappelle également l'étude qu'il a présentée au Conseil économique et social sous la cote E/857/Rev.1 et le mémorandum qu'il a fait distribuer aux membres de la Commission des droits de l'homme lors de sa cinquième session, (document E/CN.4/165). Etant donné la documentation considérable qui a été fournie à ce sujet, le Secrétaire général n'insistera pas sur cette question dans le présent mémorandum.

24. Dispositions prises par l'Organisation des Nations Unies au sujet des consultations avec les organisations non gouvernementales

Conformément à l'Article 71 de la Charte, le Conseil économique et social a, à ses diverses sessions, arrêté des dispositions appropriées aux fins de consultations avec certaines organisations non gouvernementales. Au cours de sa dixième session, le Conseil a, par sa résolution 288 B (X), fixé des dispositions révisées qui doivent régir ces consultations. D'après ces dispositions, le Conseil a établi trois catégories d'organisations avec lesquelles les consultations doivent avoir lieu.

La catégorie A) comprend les organisations qui, selon l'appréciation du Conseil, s'intéressent au premier chef à la plupart des activités du Conseil et qui ont des rapports étroits avec la vie économique et sociale des régions qu'elles représentent.

La catégorie B groupe les organisations qui, d'après le Conseil, ont une compétence particulière et s'occupent spécialement de certains domaines d'activité du Conseil.

Le Conseil envisage également d'établir des relations avec d'autres organisations qui seront inscrites par le Secrétaire général sur un registre établi à cette fin. Ce registre comprendra les organisations dont l'inscription aura été recommandée soit par le Conseil, soit par le Comité du Conseil chargé des organisations non gouvernementales; les organisations internationales qui, sans bénéficier du statut consultatif accordé aux catégories A ou B, sont dotées du statut consultatif auprès d'une institution spécialisée ou ont des rapports de même nature avec une institution spécialisée; toutes autres organisations internationales qui auront présenté une demande d'inscription au Secrétaire général sont capables d'apporter une aide précieuse au Conseil ou à ses organes subsidiaires.

Selon la catégorie à laquelle elles appartiennent, les organisations bénéficient de certains privilèges au sujet de leurs relations avec le Conseil et ses organes subsidiaires. Les organisations qui appartiennent à la catégorie A jouissent de certains droits à l'égard de l'ordre du jour provisoire du Conseil et de ses commissions. Elles peuvent proposer au Comité du Conseil chargé des organisations non gouvernementales d'inviter, dans certains cas, le Secrétaire général à inscrire à l'ordre du jour provisoire du Conseil des questions qui les intéressent spécialement. Ces organisations peuvent également proposer l'inscription de questions à l'ordre du jour provisoire des commissions sous certaines conditions, et il est entendu que la commission inscrit la question proposée à son ordre du jour si les deux-tiers au moins de ses membres présents et votants en décident ainsi.

Les organisations de la catégorie A ainsi que celles de la catégorie B jouissent de certains droits en ce qui concerne la présentation d'exposés écrits et de déclarations orales au sujet des travaux du Conseil ou de ses organes subsidiaires. Lorsque les exposés concernent les droits de l'homme, il y a exception aux règles générales relatives aux communications sur les droits de l'homme exposées au chapitre précédent.

## 25. Les pétitions et le régime de la tutelle

L'Article 87 de la Charte des Nations Unies dispose que l'Assemblée générale et, sous son autorité, le Conseil de tutelle, dans l'exercice de leurs fonctions, peuvent recevoir des pétitions et les examiner en consultation avec l'autorité chargée de l'administration.

Le règlement intérieur que le Conseil de tutelle a approuvé à sa première session et amendé à ses deuxième, quatrième et cinquième sessions (document T.1/Rev.2), contient, dans ses articles 76 à 93 des règles précises relatives aux pétitions. Au moment où nous rédigeons ce rapport, le Conseil de tutelle étudie, à sa sixième session, qui se tient à Genève, de nouvelles modifications à apporter aux dispositions de son règlement intérieur concernant les pétitions.

L'article 76 dispose que le Conseil de tutelle peut recevoir et examiner les pétitions qui concernent les affaires d'un ou plusieurs Territoires sous tutelle ou le fonctionnement du régime international de tutelle, tel qu'il est établi dans la Charte. Les pétitions peuvent provenir d'habitants de Territoires sous tutelle, ou de tiers. (article 77). Les pétitions peuvent être présentées par écrit ou oralement (article 78). Le règlement intérieur ne stipule pas que les pétitions émanant d'habitants de territoires sous tutelle doivent être transmises à l'Organisation des Nations Unies par l'intermédiaire de l'autorité chargée de l'administration; elles peuvent d'ailleurs être remises aux missions de visite qui sont habilitées à les recevoir (articles 84 et 89). A l'exception des pétitions que le Secrétaire général considère comme manifestement déraisonnables l'examen préliminaire des pétitions est confié au Comité ad hoc prévu par le règlement intérieur.

Le Secrétaire général est invité à faire distribuer sans délai, à tous les membres du Conseil de tutelle, toutes les pétitions écrites qu'il a reçues à l'exception de celles qui sont manifestement déraisonnables. En ce qui concerne ces dernières, une liste comprenant un résumé de l'objet de chaque pétition est communiquée aux membres du Conseil de tutelle. Les documents originaux sont mis à la disposition du Conseil de tutelle pour disposition finale (article 85). Il convient cependant de noter que l'article 85 est l'un de ceux que le Conseil de tutelle envisage de modifier au cours de sa sixième session. On trouvera, dans le document T/L.13, le nouveau texte proposé par le Comité du règlement intérieur du Conseil de tutelle pour l'article 85.

L'article 81 dispose que, normalement, les pétitions doivent être considérées comme irrecevables si elles sont dirigées contre les jugements rendus par les tribunaux compétents de l'autorité chargée de l'administration, ou si elles soumettent au Conseil un différend pour lequel les tribunaux sont compétents. Cette règle ne doit pas être interprétée comme pouvant faire obstacle à la prise en considération par le Conseil de tutelle de pétitions dirigées contre la législation, pour cause d'incompatibilité de celle-ci avec les dispositions de la Charte des Nations Unies ou de l'Accord de tutelle, qu'il y ait ou non décision antérieure des tribunaux de l'autorité chargée de l'administration, dans des cas d'espèce relevant de la législation en question.

#### 26. L'individu et l'Assemblée générale des Nations Unies

Un exposé de la procédure suivie par l'Organisation des Nations Unies à l'égard des pétitions écrites ou orales et des communications présentées par des particuliers et des organisations non officielles ne serait pas complet s'il ne parlait pas des cas isolés où des particuliers ou des représentants d'organisations non officielles sont autorisés à prendre la parole devant l'Assemblée générale ou ses commissions. Le Président de la Quatrième Commission a rappelé cette éventualité le 21 novembre 1949 lorsque cette Commission délibérait pour décider si elle devait accorder une audience au Révérend Michael Scott, représentant de certaines tribus du Sud-Ouest Africain. Le Président de la Quatrième Commission a fait observer que la lettre que le Révérend Michael Scott lui avait adressée n'était pas, à proprement parler, une pétition, mais une simple demande d'audience devant la Quatrième Commission. Certains précédents montraient que rien ne s'opposait à l'audition du Révérend Scott par la Quatrième Commission. L'Assemblée générale avait entendu M. La Guardia, Directeur de l'UNRRA; la Cinquième Commission avait entendu des particuliers; la Première Commission avait entendu, au sujet de la question des anciennes colonies italiennes, les représentants d'organisations n'ayant pas un caractère officiel. En outre, au cours de la première partie de la troisième session de l'Assemblée générale, un représentant du Département juridique avait déclaré que si la Charte ne prévoyait pas l'audition de représentants d'organisations n'ayant pas un caractère officiel, elle ne s'y opposait pas. Il avait conclu que la décision appartenait dans chaque cas à l'organe intéressé. En conséquence, la Quatrième Commission

avait le droit de prendre la décision qu'elle jugeait la plus opportune en l'occurrence. (A/C.4/SR.130, pages 15 et 16). La Commission a donc invité le Secrétaire général à distribuer les passages de certaines communications relatives à la demande d'audience présentée par le Révérend Michael Scott. Conformément à cette décision, les passages pertinents de ces communications ont été distribués aux membres de la Commission. La Commission a décidé d'accorder audience à un ou plusieurs représentants de la population indigène du Sud-Ouest Africain qui pourraient dûment justifier de leur mandat par la présentation de pouvoirs appropriés. La Commission a nommé une sous-commission de 7 membres, chargée d'examiner ces pouvoirs et de faire rapport à la Commission le plus tôt possible. La Sous-Commission a fait connaître qu'elle avait examiné les pouvoirs accréditant le Révérend Michael Scott comme représentant de certains groupes de la population indigène du Sud-Ouest Africain et qu'elle avait constaté que ces pouvoirs étaient en bonne et due forme et devaient être considérés comme pleinement valides. La Commission a approuvé le rapport de la Sous-Commission et décidé d'accorder une audience au Révérend Michael Scott. Lors de la 138<sup>ème</sup> séance de la Quatrième Commission, le Révérend Michael Scott a fait une déclaration verbale. La Commission a décidé de faire figurer dans les comptes rendus officiels de l'Assemblée générale certaines annexes auxquelles le Révérend Michael Scott avait fait allusion dans sa déclaration (document A/C.4/SR.138).

Au cours des débats qui ont précédé les décisions prises dans le cas dont il s'agit, plusieurs délégations qui ont voté en faveur de l'octroi d'une audience ont pris soin de faire remarquer que la Commission ne créait, ce faisant aucun précédent, puisqu'elle examinait une situation particulière qui rendait nécessaire le recours à des méthodes spéciales. Les délégations qui étaient opposées à l'octroi d'une audience, ont fondé leurs objections sur la crainte de créer un précédent. Elles ont exprimé l'avis qu'il n'était pas encore opportun d'accorder une audience. On a également fait allusion à la procédure établie par le Conseil économique et social (résolution 75 (V)).

Il convient de rappeler qu'étant donné le statut international du Sud-Ouest Africain, la procédure relative aux pétitions prévue pour les Territoires sous tutelle n'était pas applicable.

QUATRIÈME PARTIE. CHOIX DE QUESTIONS LIÉES AU DROIT DE PRÉSENTER DES PÉTITIONS  
A L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

27. Observations générales

a) La question fondamentale de la politique générale dépasse le cadre du présent mémorandum

Nous n'avons pas l'intention d'examiner, dans le présent rapport, la question de savoir s'il convient ou non à l'heure actuelle de formuler dans la série d'instruments que la Commission élabore en ce moment (Charte internationale des droits de l'homme) le droit pour les particuliers, les groupes de personnes et les organisations non gouvernementales dotées ou non du statut consultatif, d'adresser des pétitions à l'Organisation des Nations Unies faisant état d'atteintes aux droits de l'homme. Les opinions que les gouvernements ont exprimées sur ce point ont été réunies dans l'annexe III du document E/1371, dans le document E/CN.4/353 et ses additifs, et dans la récapitulation des observations présentées par les gouvernements sur la question des mesures de mise en oeuvre (E/CN.4/366). On trouvera les opinions exprimées antérieurement sur cette question dans l'annexe III du rapport sur la cinquième session de la Commission des droits de l'homme (document E/1371). L'annexe II du même rapport reproduit également une déclaration faite par le représentant de l'Égypte sur les mesures de mise en oeuvre. Nous renvoyons également au document E/CN.4/85, qui contient une présentation systématique des observations faites par les gouvernements à l'occasion de la troisième session de la Commission.

La procédure proprement dite que l'on peut établir pour l'examen des pétitions dépasse le cadre du présent rapport. On trouvera dans le document E/CN.4/95 les grandes lignes d'un projet de règlement concernant l'examen préliminaire des pétitions et la participation à cet examen des gouvernements intéressés. Ce projet de règlement a été établi d'après le rapport du Groupe de travail sur les mesures d'application nommé par la Commission des droits de l'homme pendant sa deuxième session.

b) La question de la mise au point de la procédure appliquée actuellement à l'égard des communications dépasse également le cadre du présent mémorandum

On dépasserait également le cadre du présent document en y examinant la possibilité d'améliorer la procédure actuellement suivie à l'égard des communications, de façon à appliquer d'une manière plus satisfaisante les dispositions

de la Charte des Nations Unies relatives aux droits de l'homme : cela a été fait dans un mémorandum présenté à la Commission des droits de l'homme à l'occasion de sa cinquième session (document E/CN.4/165), ainsi que dans la résolution G qui était annexée au rapport de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités sur les travaux de sa deuxième session (document E/CN.4/351) et qui a été approuvée au cours de la troisième session (chapitre IV et projet de résolution VI de l'annexe au document E/CN.4/358).

Nous nous proposons uniquement dans cette partie du présent rapport d'énumérer et d'exposer brièvement quelques-uns des principaux problèmes qui se sont posés à cet égard chaque fois qu'une conférence ou une organisation internationale a reçu des pétitions, et qui appellent une solution de la part de la Commission des droits de l'homme lorsqu'elle décidera de codifier les dispositions qui réglementent le droit de pétition, sur le plan international, pour les particuliers, les groupes de personnes et les organisations.

#### 28. Effets juridiques d'une pétition

La pétition peut être une simple source d'information, ou avoir en outre d'autres effets juridiques.

La procédure établie par les résolutions du Conseil de la Société des Nations relatives au régime de protection des minorités prévoyait que les pétitions émanant d'éléments d'une minorité "devaient conserver le caractère d'une pétition ou d'une information pure et simple et ne pouvaient avoir pour effet juridique de saisir le Conseil de la Société des Nations et de provoquer son intervention."

Les règles établies par le Conseil économique et social dans sa résolution 75 (V) pour la suite à donner aux communications relatives aux droits de l'homme indiquent nettement, dans leur teneur après amendement, que l'auteur d'une communication de ce genre n'a pas le droit, du seul fait qu'il présente une communication, de saisir de la question la Commission des droits de l'homme ou tout autre organe de l'Organisation des Nations Unies. La Commission des droits de l'homme a déclaré qu'elle "estime n'être habilitée à prendre aucune mesure au sujet de réclamations relatives aux droits de l'homme" et le Conseil économique et social a approuvé cette déclaration. Dans son rapport sur l'état actuel de la question des communications relatives aux droits de l'homme (E/CN.4/165, paragraphes 8 et suivants) le Secrétaire général a signalé certains faits qui pourraient justifier un nouvel examen de la situation et de la question de savoir

si la Commission des droits de l'homme ne devrait pas demander au Conseil économique et social d'amender sa résolution 75 (V) aux fins d'habiliter la Commission des droits de l'homme à prendre des mesures appropriées et bien définies dans certains cas, qui seraient également déterminés avec autant de précision que possible. Le Secrétaire général a notamment indiqué que la Commission des droits de l'homme voudrait peut-être envisager la possibilité de recommander au Conseil économique et social d'accorder à la Commission le droit de faire rapport et de soumettre des recommandations au Conseil sur les questions qui auront été portées à la connaissance de la Commission au cours de son examen de communications relatives aux droits de l'homme (paragraphe 13 du document E/CN.4/165). Lors de la cinquième session de la Commission des droits de l'homme, le Comité des communications nommé au cours de cette session a estimé qu'il ne disposait pas de suffisamment de temps pour procéder à une étude détaillée du rapport du Secrétaire général et qu'il y aurait lieu de reprendre l'examen de ce rapport, dans son ensemble, après l'élaboration du Pacte international relatif aux droits de l'homme (voir le document E/CN.4/302 et le document E/CN.4/361, paragraphe 6).

En attendant, le Conseil économique et social a pris des mesures au sujet de l'un des droits de l'homme, à savoir, le droit d'association des travailleurs et des employeurs (droits syndicaux). Aux termes de cette décision, le Conseil et, de par son autorisation, une commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale établie par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail tant au nom de l'Organisation des Nations Unies qu'en son propre nom, ont maintenant le droit d'exercer une certaine action ayant un caractère d'investigation et de consultation à l'égard des plaintes faisant état d'atteintes à l'exercice des droits syndicaux (voir le document E/1595, paragraphe 5, la résolution du Conseil économique et social 277 (X) et également le document E/CN.4/164/Add.1, paragraphes 9 et 10). Le Conseil économique et social ou le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, notamment, pourront renvoyer, pour enquête, à la Commission d'investigation et de conciliation, toutes plaintes émanant d'organisations syndicales ouvrières ou patronales. Le Conseil d'administration a décidé que les communications émanant de sources autres que les gouvernements et les organisations syndicales ouvrières ou patronales ne seront pas recevables. Le Conseil économique et social a prié le Secrétaire général d'attirer l'attention du Conseil, nonobstant les dispositions de la résolution 75 (V) amendée, sur les plaintes relatives à des atteintes aux

droits syndicaux qui seraient formulées par des gouvernements ou par des organisations syndicales ouvrières ou patronales.

Il a également été décidé que le Conseil économique et social et le Conseil d'administration du Bureau international du Travail prendront toute autre mesure appropriée de nature à protéger les droits relatifs à la liberté d'association, dans tous les cas où un Etat n'aura pas consenti à se soumettre à la procédure fixée (document E/1595, paragraphe 5 et résolution du Conseil économique et social 277 (X)).

A titre d'exemples de pétitions qui, en elles-mêmes, ont l'effet juridique de saisir un organisme international de leur objet et qui, par conséquent, diffèrent essentiellement de la pétition qui n'est qu'une "information pure et simple", on peut citer les pétitions présentées en vertu des articles 147 et 149 de la Convention de Genève relative à la Haute Silésie. De même, les pétitions présentées en vertu du régime de tutelle (Article 87 b) de la Charte et articles 76 et suivants du règlement intérieur du Conseil de tutelle) ont pour effet de saisir le Conseil de tutelle, à condition, bien entendu, que les pétitions soient jugées recevables et, par conséquent, distribuées.

29. Les propositions de ceux des Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies qui estiment qu'il conviendrait de reconnaître le droit d'adresser des pétitions à l'Organisation des Nations Unies ou qui sont disposés à accorder ce droit aux particuliers, aux organisations non gouvernementales, ou à certaines organisations seulement, sont entièrement fondées sur l'hypothèse que ces pétitions ne seront pas une simple source d'information et constitueront par conséquent la première phase de la mise en mouvement d'un système international d'investigation, de conciliation ou d'arbitrage.

a) L'article 17 (1), b), c) et d) du projet de statut de la Cour internationale des droits de l'homme contenu dans les propositions de l'Australie (annexe III, document E/1371), prévoit que des particuliers, des groupes de personnes et des associations, soit nationales, soit internationales, pourront être parties à des affaires portées devant la Cour internationale des droits de l'homme dont la création est envisagée. L'article 18 du même projet dispose expressément que la Cour sera ouverte aux ressortissants des Etats parties au statut et prévoit que les conditions auxquelles la Cour sera ouverte aux ressortissants des autres Etats seront, sous réserve des dispositions particulières des traités en vigueur, fixées par le Conseil

économique et social. Dans ses observations, qui sont soumises à la Commission à sa sixième session (document E/CN.4/353/Add.10), le Gouvernement australien indique qu'afin d'assurer une acceptation rapide et aussi générale que possible du Pacte, il est peut-être préférable, pour le moment, de rechercher un accord sur des bases moins étendues.

b) Les propositions de la France sur les mesures de mise en oeuvre (annexe III du document E/1371), prévoient, à l'article 25, que la Commission spéciale, dont la création est envisagée à l'article 21, sera saisie des requêtes ou pétitions émanant notamment d'organisations non gouvernementales, de particuliers ou de groupes de particuliers. Les propositions de la France prévoient également que, hors le cas où la requête émane d'un Etat partie au Pacte, la Commission peut subordonner l'examen de toute pétition à l'avis favorable, donné préalablement, d'une des organisations non gouvernementales, nationales ou internationales, dotées du statut consultatif par le Conseil économique et social et comprises dans une liste spéciale des organisations agréées à cet effet par la Commission spéciale. Les propositions de la France prévoient également que ces organisations non gouvernementales auront qualité pour présenter des pétitions directement à la Commission spéciale. Dans ses observations relatives aux mesures de mise en oeuvre (E/CN.4/353/Add.8, section III (3)), le Gouvernement français déclare qu'afin de diminuer l'écart qui existe entre ses propositions primitives et celles qu'ont formulées d'autres gouvernements, il est prêt à admettre que la Commission spéciale jouisse d'attributions plus étroitement spécialisées que celles que préoyaient les propositions précédentes de la France. Dans ses observations, le Gouvernement français maintient cependant la proposition qui tend à permettre à la Commission spéciale de "connaître des pétitions émanant d'une organisation non gouvernementale, ou d'un particulier, ou d'un groupe de particuliers. Ainsi, le principe de l'accès des individus à la qualité de sujets directs du droit international se trouve reconnu." (ibid., section III (4)).

c) Les propositions soumises par le représentant du Guatemala lors de la cinquième session de la Commission (annexe III du document E/1371) prévoient également que les organisations non gouvernementales et les simples particuliers qui se trouvent sur le territoire des Etats qui ratifieront le Pacte pourront avoir recours à la procédure envisagée. Les réclamations seraient adressées au Secrétaire général des Nations Unies qui les renverrait à une commission. Cette commission déterminerait si les réclamations formulées

par des organisations non gouvernementales ou par des particuliers doivent ou non être soumises à des conciliateurs ou, dans la négative, quel en serait le sort.

d) Les propositions soumises par le représentant de l'Inde lors de la cinquième session de la Commission (annexe III du document E/1371) prévoient la création d'un comité permanent dont la tâche consistera, notamment, à recevoir des pétitions émanant de particuliers, de groupements, d'associations ou d'Etats. Le Comité siégerait à huis clos pour examiner les pétitions et procéder aux négociations. Dans ses observations (document E/CN.4/353/Add.9), le Gouvernement de l'Inde a indiqué que ses vues sont conformes à celles qu'a exprimées le représentant de l'Inde à la Commission des droits de l'homme.

Dans sa réponse au questionnaire sur les mesures de mise en oeuvre, le Gouvernement de l'Inde a également exprimé l'opinion que les particuliers, les groupes de particuliers et les organisations non gouvernementales doivent avoir le droit d'adresser des pétitions.

e) Le Gouvernement des Philippines propose que l'on accorde le droit de pétition aux organisations non gouvernementales et aux groupes de particuliers, mais non à des particuliers agissant indépendamment (E/CN.4/353/Add.3). Il propose que l'examen de ces pétitions soit subordonné à l'avis favorable, donné préalablement, de l'une des organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif et comprises dans une liste spéciale agréée à cet effet par l'organe chargé des mesures d'application (réponse à la question (5), Deuxième partie, chapitre 2 B du questionnaire). Le Gouvernement des Philippines s'est également déclaré d'avis d'accorder aux organisations non gouvernementales qui figuraient sur une liste spéciale le droit de pétition à cette seule condition que la pétition fasse état d'une violation qui aurait été commise sur un territoire ou en un lieu placé sous l'autorité d'un Etat signataire (document E/CN.4/353/Add.3).

f) Le Gouvernement d'Israël a émis l'avis (document E/CN.4/353/Add.4) que le droit de pétition devrait être accordé aux organisations non gouvernementales reconnues à cet effet par l'organe chargé des mesures d'application. Le Gouvernement d'Israël propose que les organisations non gouvernementales ayant le droit de pétition puissent exercer ce droit sans restrictions (réponse à la question II, chapitre II B (9)).

### 30. Question de la recevabilité des pétitions

Les exemples puisés dans l'histoire qui sont cités dans le présent rapport montrent que chaque fois qu'un organisme international s'est trouvé dans le cas de recevoir des pétitions il a fallu établir des règles concernant la recevabilité de ces pétitions; ces exemples montrent notamment que le régime de protection des minorités de la Société des Nations comportait une réglementation à ce sujet. Sous ce régime, c'était au Secrétariat qu'il appartenait d'examiner en premier les pétitions et de décider si elles étaient recevables. Selon la procédure adoptée pour les pétitions sous le régime des mandats de la Société des Nations, c'était au Président de la Commission permanente des mandats qu'il appartenait de décider si les pétitions méritaient d'être prises en considération ou étaient manifestement futiles.

Sous le régime de tutelle, le Secrétaire général est chargé d'écarter les pétitions qui sont manifestement déraisonnables. Le soin de trier les pétitions est laissé au Comité ad hoc pour les pétitions. Le Conseil de tutelle envisage actuellement de modifier le règlement relatif au filtrage des pétitions (voir l'article 85 et le rapport final du Comité du règlement intérieur - T/L.13).

Il apparaît clairement d'après les quelques exemples mentionnés dans le présent rapport que, dans tout système international comportant le droit de pétition, on a fixé des règles concernant la recevabilité des pétitions. Ces règles avaient pour objet de filtrer les pétitions et d'éviter l'exercice abusif du droit de pétition.<sup>1)</sup>

Les dispositions actuellement en vigueur à l'Organisation des Nations Unies pour les communications relatives aux droits de l'homme (résolution 75 (V) du Conseil économique et social telle qu'elle a été amendée ultérieurement) ne règlent pas la question de la recevabilité des communications. Les dispositions de la résolution valent pour toute communication relative aux droits de l'homme. Lorsqu'à la cinquième session du Conseil économique et social, le Comité social a étudié le texte qui est devenu par la suite la résolution 75 (V), le représentant de la Tchécoslovaquie avait proposé un amendement aux recommandations contenues au

---

1) La Commission voudra peut-être étudier les statistiques concernant les pétitions présentées sous le régime de protection des minorités de la Société des Nations qu'elle trouvera jointes en annexe au document E/CN.4/Sub.2/6.

chapitre V du rapport de la première session de la Commission des droits de l'homme (document E/259); selon cet amendement, la Commission des droits de l'homme n'aurait examiné que les communications répondant aux conditions suivantes :

- 1) L'intention de protéger les droits de l'homme doit être manifeste;
- 2) Les communications ne doivent pas provenir d'individus anonymes, non identifiés ou irresponsables (document E/AC.7/27). La proposition tchécoslovaque a cependant été repoussée par 10 voix contre 4 (documents E/AC.7/SR.12, 13 et 14).

Dans le "Règlement proposé au sujet des pétitions" qu'il avait été invité à préparer pour la troisième session de la Commission des droits de l'homme (document E/CN.4/93), le Secrétaire général proposait pour la recevabilité des pétitions les règles suivantes :

"Art. 2. Les pétitions autres que celles émanant du gouvernement d'Etats parties au Pacte ne sont recevables que si elles sont présentées conformément aux règles ci-après :

- a) Une pétition ne doit pas être anonyme. On considérera qu'une pétition renfermant une signature et une adresse remplit les conditions requises.
- b) La pétition ne doit pas être rédigée en termes violents et injurieux.
- c) Les pétitions qui n'ont manifestement pas trait à une violation du présent Pacte ne sont pas recevables.
- d) Les pétitions qui n'émanent manifestement pas des Etats, d'individus, de groupes ou d'organisations visés à l'article 1 ne sont pas recevables.

"Art. 3. Le Secrétaire général des Nations Unies ne transmet à \_\_\_\_\_ que les pétitions satisfaisant aux conditions énoncées à l'article 2. Il fournit également à \_\_\_\_\_ une liste de pétitions qu'il juge non recevables.

"Art. 4. Le \_\_\_\_\_ détermine d'après les informations qui lui ont été communiquées par le Secrétaire général si telle pétition que le Secrétaire général lui a transmise ou qui figure dans la liste dont il est fait mention à l'article 3, est recevable.

"Art. 5. Lorsqu'une pétition est jugée recevable, le Secrétaire général le notifie à son auteur. Lorsqu'une pétition est jugée non recevable, le Secrétaire général fait connaître cette décision et les raisons qui l'ont motivée à l'auteur de la pétition."

### 31. Mode de présentation des pétitions

Selon les règles en vigueur sous le régime des mandats de la Société des Nations, les pétitions des habitants des territoires sous mandat devaient être présentées par l'intermédiaire du gouvernement mandataire. Aucune clause analogue n'existait pour la procédure applicable sous le régime des minorités institué par la Société des Nations. Le Gouvernement polonais avait proposé le 22 août 1923 que les pétitions émanant de personnes appartenant à des groupes minoritaires de l'Etat contre lequel la pétition est présentée soient adressées à la Société par l'intermédiaire du gouvernement de l'Etat intéressé mais le Conseil de la Société n'a pas accepté cette proposition. Cette clause ne figure également pas dans les règles applicables aux pétitions sous le régime de tutelle. Non seulement, les pétitions peuvent être adressées directement aux Nations Unies mais, comme on l'a déjà signalé, les Missions de visite du Conseil de tutelle ont également le droit d'accepter des pétitions au cours de leur visite.

Le règlement actuellement en vigueur au sujet des communications relatives aux droits de l'homme ne précise pas comment les communications doivent être présentées. Il en découle cependant implicitement que les communications doivent être transmises par écrit (ou par télégramme) et peuvent être adressées directement aux différents organes des Nations Unies ou reçues par le Secrétaire général en leur nom.

Dans ses observations relatives aux mesures d'application qu'étudiait la Commission à sa troisième session, le Gouvernement égyptien a indiqué que, comme le Groupe de la mise en oeuvre, il reconnaissait aux particuliers "le droit d'adresser des pétitions aux Nations Unies comme moyen d'amorcer la procédure de mise en application des droits de l'homme". Il ajoutait: "Il est évident qu'une réglementation détaillée s'impose pour déterminer le mode de présentation des pétitions et la procédure de leur examen" (document E/CN.4/85, chapitre XIV, paragraphe 5, alinéa 2). A la cinquième session de la Commission, la délégation égyptienne, tout en n'étant pas défavorable en principe aux pétitions émanant d'organisations ou d'individus, a exprimé l'avis qu'il y aurait lieu de procéder par étapes et de commencer par l'examen des plaintes (pétitions) émanant des Etats (document E/1371, Annexe II, page 33).

### 32. Question des audiences

Contrairement à ce qui se passait sous le régime des mandats de la Société des Nations, le règlement du Conseil de tutelle prévoit que les pétitionnaires pourront

être entendus aussi bien par le Conseil que par les Missions de visite. On a déjà signalé au paragraphe 25 un cas isolé de particulier s'adressant à la Quatrième Commission de l'Assemblée générale.

### 33. Question de l'immunité des pétitionnaires

Alors que certaines législations le Bill of Rights anglais par exemple, accordent l'immunité de poursuite aux personnes qui adressent des pétitions aux autorités nationales, les dispositions en vigueur à la Société des Nations ne contenaient aucune clause à cet effet. Il n'en existe pas davantage actuellement en ce qui concerne les communications relatives aux droits de l'homme adressées aux Nations Unies. Dans les décisions qu'il a prises à cet égard, le Conseil économique et social a cherché à résoudre ce problème très difficile et très délicat en prévoyant dans une certaine mesure, le secret des communications et notamment en interdisant de dévoiler le nom des personnes adressant des communications aux Nations Unies.

Dans ses observations relatives au projet de Pacte international des droits de l'homme et de mesures de mise en oeuvre (E/CN.4/353/Add.2), le Gouvernement du Royaume-Uni a exprimé l'avis qu'il faudrait préciser que les pétitionnaires qui divulguent des secrets d'Etat, encouragent le renversement d'un gouvernement par la force ou diffament un particulier ne sauraient prétendre à aucune immunité.

### 34. Question de l'épuisement des voies de recours locales

La procédure applicable sous le régime des minorités de la Société des Nations ne comportait pas la règle selon laquelle une pétition n'était pas recevable du fait qu'un tribunal local avait réglé l'affaire, en était saisi ou pouvait en connaître. Le fait qu'une affaire était en instance dans un tribunal local provoquait la suspension de la procédure de la Société des Nations jusqu'au moment où les tribunaux locaux avaient prononcé un jugement définitif.

Sous le régime des mandats toutefois, les pétitions traitant de questions présentant, selon le droit local, le caractère de différends judiciaires n'étaient pas recevables.

Un projet d'article sur la mise en oeuvre proposée par le Gouvernement des Etats-Unis (document E/CN.4/353/Add.1) prévoit que, si le Comité des droits de l'homme dont on envisage la création constate que, dans l'affaire dont il est saisi, les voies de recours nationales, d'ordre judiciaire et administratif, n'ont pas été utilisées ou n'ont pas été épuisées, son rapport se limitera à cette constatation.

Le Gouvernement du Royaume-Uni a attiré l'attention sur le fait que "les pétitions qui en appelleraient d'une décision du Tribunal suprême d'un Etat poseraient des problèmes constitutionnels d'une certaine complexité (document E/CN.4/353/Add.1

### 35. Question des pétitions anonymes

Le problème concernant la façon dont il conviendrait de traiter les pétitions anonymes s'est posé, dès l'origine, dans les congrès internationaux et les organisations internationales. On a déjà fait remarquer précédemment que le Congrès de Berlin avait pris une décision particulière sur ce point. Les règles applicables sous le régime des minorités de la Société des Nations stipulaient que, pour être recevable, une pétition ne devait pas émaner d'une source anonyme ou non identifiée.

Le Conseil économique et social lui-même a discuté la question des communications anonymes à sa cinquième session et, en repoussant au sein de son Comité social la proposition tchécoslovaque (document E/AC.7/27), a décidé que les communications anonymes ne devraient pas être exclues du bénéfice des dispositions de la résolution 55 (V). A la sixième session du Conseil, le représentant du Liban a suggéré que le Secrétaire général devrait dresser une liste confidentielle spéciale des communications anonymes. Il a précisé que, par "communication anonyme" il entendait celles émanant de personnes dont la vraie personnalité reste inconnue, qu'elle ait signé d'un pseudonyme ou non. Le représentant du Secrétaire général a signalé le fait que le Secrétariat n'avait pas les moyens d'établir l'authenticité d'une signature. La proposition du Liban tendant à ce qu'une liste séparée de communications anonymes soit établie a été repoussée par trois voix contre deux et douze abstentions (document E/AC.7/SR.32).

Dans ses observations (E/CN.4/353/Add.2), le Gouvernement du Royaume-Uni a souligné la nécessité de déterminer "le sort qui serait réservé aux pétitions présentées anonymement ou sous un pseudonyme".

Le Conseil de tutelle est actuellement saisi d'une proposition que lui a soumise son Comité de règlement intérieur au sujet des pétitions anonymes (document T/L.13, paragraphe 6).

Dans les propositions qu'il a présentées à la troisième session de la Commission (document E/CN.4/93), le Secrétaire général a prévu une clause précisant que les pétitions ne doivent pas être anonymes (alinéa a) de l'article 2. Cependant, selon cette clause, on considérera "qu'une pétition renfermant une signature et une adresse remplit la condition requise".

36. Tendances actuelles à autoriser les individus à être parties à des instances de droit international

Les faits les plus récents, notamment ceux qui se sont produits pendant et depuis la Deuxième guerre mondiale indiquent que la situation des individus et des organisations non gouvernementales dans la société internationale subit actuellement une modification profonde. Il y a un demi siècle, la doctrine quasi-unanime en droit international était que seuls les Etats et non les individus sont sujets de droit international mais on est maintenant amené, en étudiant la situation actuelle, à professer une opinion moins formelle. Les tendances actuelles sont révélées par des faits tels que l'adoption du Statut du Tribunal militaire international pour le jugement des grands criminels des pays européens de l'Axe et le Statut analogue du Tribunal militaire international d'Extrême-Orient. Ces deux actes s'inspirent du principe de la responsabilité criminelle de l'individu en droit international. L'un et l'autre envisagent également la protection de l'individu ("toutes populations civiles") contre certains excès d'autorités nationales. En plus des quatre signataires, dix-neuf Etats qui sont devenus par la suite Membres des Nations Unies ont adhéré au Statut de Londres du 8 août 1945. Les principes de ce Statut ont été appliqués aux procès de Nuremberg et de Tokyo et dans un grand nombre de tribunaux nationaux, militaires et d'occupation. Ils se retrouvent également dans les cinq traités de paix conclus avec l'Italie, la Bulgarie, la Roumanie, la Hongrie et la Finlande le 10 février 1947.

L'Assemblée générale des Nations Unies a confirmé les principes du Statut de Londres par deux résolutions 95 (I) et 177 (II). Elle a également mené à bonne fin l'oeuvre qu'elle avait entreprise au sujet de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, Convention qui est actuellement en voie d'être ratifiée par les Etats Membres (résolution 96 (I), 180 (II), 260 (III)). L'Assemblée générale a invité la Commission du droit international à examiner s'il serait souhaitable et possible de créer un organe judiciaire international chargé de juger les personnes accusées de crime de génocide ou d'autres crimes.

La reconnaissance des obligations de l'individu en droit international, appuyée par des sanctions pénales, a sa contrepartie dans les mesures prises en vue de faire reconnaître les droits de l'individu en droit international. C'est de là que procèdent non seulement le programme des droits de l'homme adopté par les Nations Unies et les activités connexes des institutions spécialisées et des organismes intergouvernementaux régionaux, mais aussi tout le système de consultation avec les organisations non gouvernementales élaboré par l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées. La question soumise à l'examen de la Commission au sujet du droit de pétition est l'un des éléments fondamentaux de cette évolution.

-----