



**Conseil Economique  
et Social**

Distr.  
GENERALE

E/CN.4/1997/74  
27 mars 1997

FRANCAIS  
Original : ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME  
Cinquante-troisième session  
Point 15 de l'ordre du jour

BON FONCTIONNEMENT DES ORGANES CREEES EN APPLICATION DES INSTRUMENTS  
DES NATIONS UNIES RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à la Commission des droits de l'homme le rapport final sur les moyens d'améliorer l'efficacité à long terme du régime conventionnel mis en place par les Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme, établi par un expert indépendant, M. Philip Alston.

Annexe

RAPPORT FINAL SUR LES MOYENS D'AMELIORER L'EFFICACITE A LONG TERME  
DU REGIME CONVENTIONNEL MIS EN PLACE PAR LES NATIONS UNIES  
DANS LE DOMAINE DES DROITS DE L'HOMME

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION . . . . .	1 - 13	4
A. Contexte général . . . . .	1 - 3	4
B. Progrès accomplis depuis la publication des précédents rapports de l'expert indépendant . . . . .	4 - 6	4
C. Aperçu sur le vif de la situation actuelle . . . . .	7 - 8	5
D. Prémisses du présent rapport . . . . .	9 - 13	7
II. PROBLEMES FONDAMENTAUX ACTUELS . . . . .	14 - 79	8
A. Vers une ratification des instruments internationaux par tous les Etats . . . . .	14 - 36	8
B. Problème des rapports qui sont très en retard . . . . .	37 - 47	15
C. Incapacité du système en place de faire face à la situation si tous les rapports étaient présentés à temps . . . . .	48 - 52	18
D. Problèmes relatifs aux documents . . . . .	53 - 59	21
E. Création et utilisation de bases de données électroniques . . . . .	60 - 66	23
F. Information . . . . .	67 - 71	25
G. Services consultatifs . . . . .	72 - 77	27
H. Rapports spéciaux . . . . .	78 - 79	28
III. PROBLEMATIQUE DES REFORMES A MOYEN ET A LONG TERME	80 - 101	29
A. Introduction . . . . .	80	29
B. Nature de la tâche qui attend les organes conventionnels . . . . .	81 - 84	30

TABLE DES MATIERES (  suite )

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
C. Examen des différentes options . . . . .	85 - 89	31
D. Rapports globaux . . . . .	90	32
E. Abandon des rapports périodiques exhaustifs sous leur forme actuelle . . . . .	91 - 93	33
F. Problématique du fusionnement des organes conventionnels . . . . .	94	34
G. D'autres initiatives seraient-elles souhaitables . . . . .	95 - 97	34
H. Modification des instruments internationaux	98 - 101	35
IV. QUESTIONS DIVERSES . . . . .	102 - 109	37
A. La question taboue des langues de travail	102 - 106	37
B. Coopération avec les institutions spécialisées et d'autres organes . . . .	107 - 108	38
C. Qualité des observations finales . . . .	109	39
V. PRINCIPALES RECOMMANDATIONS . . . . .	110 - 122	39

## I. INTRODUCTION

### A. Contexte général

1. Le présent rapport est soumis par M. Philip Alston, expert indépendant nommé par le Secrétaire général en application de la résolution 43/115 de l'Assemblée générale et de la résolution 1989/47 de la Commission des droits de l'homme en date du 8 décembre 1988 et du 6 mars 1989, respectivement. Un premier rapport avait été présenté à l'Assemblée générale à sa quarante-quatrième session (A/44/668) et un rapport intérimaire (A/Conf.157/PC/62/Add.11/Rev.1) avait été soumis à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme. Aussi bien l'Assemblée que la Commission ont par la suite demandé qu'un rapport final soit établi. Le but de la présente étude est de déterminer, de la manière la plus concise possible, quelques-unes des mesures clefs qui pourraient être prises pour améliorer le fonctionnement du régime conventionnel mis en place par les Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme.

2. Le rapport se fonde sur les deux rapports précédents. Pour l'essentiel, il ne reprend ni les analyses ni les recommandations qui y figuraient. L'objectif était de mettre à jour ces analyses en tenant compte des changements intervenus récemment et de présenter, pour examen, aux organes compétents des recommandations concrètes concernant certaines questions.

3. L'expert indépendant est actuellement Président du Comité des droits économiques, sociaux et culturels; auparavant, il a assumé les fonctions de président-rapporteur d'une réunion organisée en marge de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme qui avait rassemblé pour la première fois les présidents - ou les représentants des présidents - de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, de la Cour européenne des droits de l'homme, de la Commission européenne des droits de l'homme, de la Cour interaméricaine des droits de l'homme et de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, des six organes conventionnels de l'ONU et de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations (OIT). Il a en outre participé à cinq des sept réunions que les présidents des organes de l'ONU créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ont tenues jusqu'à présent (en 1988, 1990, 1992, 1994 et 1996). Il a aussi assumé les fonctions de président-rapporteur de l'Equipe de travail sur l'informatisation créée par la Commission des droits de l'homme en 1989 <sup>1</sup>. Les discussions qu'il a eues dans ces différents contextes ont été une inestimable source d'informations que l'expert a pu mettre à profit lors de l'élaboration du présent rapport.

### B. Progrès accomplis depuis la publication des précédents rapports de l'expert indépendant

4. Bon nombre de recommandations figurant dans les précédents rapports ont été appliquées. Celles du rapport de 1989 étaient les suivantes : élaboration d'une étude sur les dispositions des différents instruments qui font double emploi et sur les possibilités qu'ont les Etats parties de procéder par des renvois lors de l'élaboration de leurs rapports, modification de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et de la Convention internationale sur l'élimination de toutes

les formes de discrimination raciale de façon à y prévoir le financement des activités du Comité contre la torture sur les ressources du budget ordinaire et adoption de mesures intérimaires pour assurer le financement nécessaire, augmentation du temps de réunion de plusieurs organes conventionnels, élaboration à l'avance par la plupart des comités d'une liste de questions écrites aux fins de faciliter le dialogue avec l'Etat partie, reconnaissance de l'utilité potentielle de toutes les informations quelle qu'en soit la source, adoption de conclusions concrètes et précises et publication périodique d'un inventaire de toutes les activités consacrées à l'établissement de normes internationales dans le domaine des droits de l'homme.

5. Parmi les mesures recommandées dans le rapport de 1993, il convient de mentionner l'adoption de dates butoir pour la ratification universelle d'au moins certains instruments, la poursuite de la recherche de solutions au problème de la non-présentation de rapports, notamment le recours, si nécessaire, à la méthode consistant à examiner la situation dans un pays même en l'absence de rapport, la réduction du nombre de demandes que les Etats reçoivent en plus de celles qui leur sont adressées dans le cadre du système conventionnel de présentation de rapports, la fourniture d'un minimum de services de secrétariat à un ou deux membres d'organe conventionnel à Genève, l'adoption de dispositions pour la mise en place d'un service de documentation au Centre pour les droits de l'homme, le renforcement de l'accent mis sur les sources d'information électroniques, et l'application de diverses mesures de moindre importance.

6. Cependant, aucune suite n'a été donnée à bon nombre de recommandations. Certaines d'entre elles sont réitérées dans le présent rapport.

#### C. Aperçu sur le vif de la situation actuelle

7. En dépit des progrès accomplis ces dernières années la situation n'a pas fondamentalement changé depuis la publication du rapport intérimaire de l'expert indépendant en 1993. A cet égard, les éléments suivants méritent d'être signalés :

a) depuis 1993 le nombre des ratifications s'est accru d'environ 26 %, les augmentations les plus sensibles ayant été enregistrées pour la Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Néanmoins, 31 % des Etats ne sont pas parties à aucun des deux Pactes internationaux et près de 50 % d'entre eux n'ont pas encore adhéré à la Convention contre la torture;

b) l'application de la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid a été suspendue. C'est là une bénédiction pour l'ensemble du système puisque le taux de non-présentation de rapports au titre de cet instrument était tel qu'un observateur particulièrement expérimenté a qualifié la situation de "fiasco" <sup>2</sup>;

c) aucun nouvel organe conventionnel n'a été créé et aucun nouvel instrument prévoyant la mise en place d'un organe de surveillance n'est

entré en vigueur. Le temps de réunion imparti à trois comités a néanmoins sensiblement augmenté;

d) le nombre de rapports en retard a augmenté de 34 % et l'intervalle entre la présentation et l'examen des rapports des Etats parties s'est allongé au point où certains Etats doivent attendre presque trois ans avant que leur rapport soit examiné;

e) Le nombre de communications reçues dans le cadre des différentes procédures de plainte a considérablement augmenté et le retard qui s'est accumulé est inacceptable. Dans le même temps, il est manifestement nécessaire de mettre en place d'autres systèmes pour l'examen des plaintes afin d'accorder l'attention voulue aux droits économiques, sociaux et culturels et à tout l'éventail des droits de la femme. Des propositions concrètes concernant à la fois la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sont à l'étude;

f) Les ressources dont dispose l'organisation pour financer ce système qui connaît une expansion considérable ont en fait diminué au lieu d'augmenter et des appels constants - de plus en plus nombreux et insistants - ont été lancés par les différents comités et, en particulier, lors des réunions de présidents d'organes conventionnels pour que ces ressources soient augmentées et que les services fournis aux différents organes soient améliorés;

g) Dans le même temps, les responsables des services de conférence à Genève ont proposé que les rapports des Etats parties soient limités à 50 pages en moyenne. Les comptes rendus analytiques ne sont plus établis que dans deux langues (anglais et français) et leur traduction dans l'autre langue accuse généralement un retard considérable.

8. Les grosses lacunes dans le système de surveillance de l'application des instruments internationaux ont amené certains observateurs à proposer des solutions radicales. C'est ainsi, par exemple, qu'en 1994 une commentatrice a suggéré, entre autres, que les Etats qui ne satisfont pas à un ensemble de normes minimales établies en fonction des différents instruments soient exclus du régime conventionnel, que le système de présentation de rapports soit abandonné, que les organes conventionnels procèdent à des enquêtes sur place dans chaque Etat partie et que l'acceptation du droit de soumettre des communications au titre des six instruments internationaux devienne obligatoire <sup>3</sup>. Dans un rapport pour l'Association de droit international, la même commentatrice notait en août 1996 qu'elle considérait qu'il y avait en matière d'application "une crise ... aux proportions dangereuses" <sup>4</sup>. Selon elle, "le régime conventionnel s'est déprécié du fait d'un non-respect chronique touchant à la fois les dispositions des différents instruments et les mécanismes d'application" <sup>5</sup>. D'autres observateurs sont beaucoup plus optimistes quant à la capacité du système de surveillance d'atteindre les objectifs fixés <sup>6</sup>.

D. Prémisses du présent rapport

9. Le présent rapport procède de plusieurs prémisses. La première est que les principes à la base du système de surveillance de l'application des instruments internationaux sont judicieux et restent entièrement valides. En d'autres termes, le principe consistant à mettre devant leurs responsabilités les Etats qui ne respectent pas les obligations qui leur incombent en vertu des instruments internationaux, dans le cadre d'un dialogue objectif et constructif mené sur la base de renseignements complets provenant de toutes les parties intéressées s'est révélé juste dans la pratique et peut constituer un moyen important et efficace de promouvoir le respect des droits de l'homme. Aucun autre mécanisme ne permet de se passer de la contribution potentielle de cette méthode. La deuxième prémisses est que tous les organes conventionnels ont accompli un travail considérable ces dernières années, encore que les résultats obtenus soient très inégaux. La troisième est que l'amélioration de la qualité et de l'efficacité du suivi et la réforme des procédures et des institutions ne peuvent se faire que graduellement; il n'existe pas de "remède miracle".

10. La quatrième prémisses est que le système actuel n'est pas viable et il faudra procéder à d'importantes réformes si l'on veut que le régime dans son ensemble atteigne les objectifs qui lui sont assignés. La situation actuelle est la conséquence de plusieurs facteurs, à savoir la formidable expansion du régime conventionnel en moins de 20 ans, la portée de plus en plus vaste et les exigences croissantes des régimes régionaux, la prolifération des obligations de faire rapport dans d'autres contextes, notamment dans le domaine de l'environnement, et les pressions de plus en plus fortes exercées sur les gouvernements et le système des Nations Unies pour qu'ils réduisent leurs dépenses budgétaires et rationalisent leurs programmes. Les organes conventionnels ne sauraient échapper à ces pressions et ne devraient d'ailleurs pas chercher à s'y soustraire.

11. Mais pour pouvoir déterminer ce qui doit être fait, il est essentiel d'avoir une idée des ressources qui seront disponibles dans l'avenir. Il est certes difficile, sinon impossible, d'établir des prévisions fermes mais tout porte à croire qu'une nette augmentation des ressources dans les prochaines années est peu probable. Cela s'explique en partie par les pressions budgétaires à l'échelle mondiale et leur incidence sur l'ensemble du système des Nations Unies. Toutefois, cette situation est surtout la conséquence de la réticence peut-être inévitable - mais néanmoins à courte vue et regrettable - des gouvernements à fournir des ressources suffisantes pour la mise en place de mécanismes capables de surveiller d'une manière plus efficace leur comportement dans le domaine des droits de l'homme.

12. A maints égards, c'est là la question clef tant pour les partisans d'une réforme du système que pour ceux qui n'en voient pas la nécessité. L'avenir du système de surveillance de l'application des instruments internationaux dépend dans une large mesure des moyens de financement qui seront disponibles dans le futur. Si l'on présume qu'avec le temps, des ressources beaucoup plus importantes seront disponibles, l'accent devrait être mis sur le perfectionnement ou, tout au moins, l'amélioration du système actuel. Mais si l'on considère qu'une augmentation du volume des ressources dans les années à venir est improbable, force est de conclure que le système

en place n'est tout simplement pas viable et qu'il y aura une diminution constante des fonds alloués à chaque organe conventionnel et de la capacité de chacun de ces organes d'accomplir un travail efficace.

13. Avant d'examiner les différentes propositions de réforme, il convient de rappeler la mise en garde lancée par l'expert indépendant, lorsqu'il avait fait observer dans son rapport intérimaire qu'il ne fallait pas pour autant "s'engager" dans la recherche de solutions novatrices "sans reconnaître l'importance de l'oeuvre accomplie et la nécessité de procéder avec finesse, afin que l'intégrité fondamentale du système, et en particulier sa capacité de protéger les droits de l'homme, ne soient pas sacrifiées à des notions illusoires de rationalisation et d'efficience" (A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1, par. 12).

## II. PROBLEMES FONDAMENTAUX ACTUELS

### A. Vers une ratification des instruments internationaux par tous les Etats

14. La ratification des six principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme de l'ONU par tous les Etats serait le meilleur des tremplins pour les efforts internationaux visant à promouvoir le respect de ces droits. En 1993, l'expert indépendant avait recommandé dans son rapport intérimaire que la communauté internationale se donne jusqu'en l'an 2000 pour parvenir à cet objectif. Ultérieurement, la Conférence mondiale sur les droits de l'homme a approuvé dans le cadre de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne trois séries de mesures ayant trait à la ratification :

a) La Conférence a fixé les objectifs suivants : ratification par tous les Etats de la Convention relative aux droits de l'enfant avant 1995 (première partie, sect. I, par. 21) et de la Convention relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes d'ici à l'an 2000 (première partie, sect. II, par. 39); elle a en outre demandé instamment que "tous les instruments relatifs aux droits de l'homme soient universellement ratifiés" (première partie, sect. I, par. 26);

b) La Conférence a vivement recommandé "de mener une action concertée en vue d'encourager et de faciliter la ratification des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et des protocoles s'y rapportant adoptés dans le cadre du système des Nations Unies, l'adhésion à ces instruments ou la succession en la matière, l'objectif visé consistant à les faire reconnaître universellement. Le Secrétaire général, agissant en consultation avec les organes créés en vertu de traités, devrait envisager d'ouvrir un dialogue avec les Etats qui ne sont pas parties à ces instruments, afin de déterminer quels sont les obstacles qui s'y opposent et de voir comment les surmonter" (première partie, sect. II, par. 4);

c) La Conférence a également recommandé que l'on s'attache en particulier, lors de l'examen quinquennal de l'application de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne en 1998, "à évaluer dans quelle mesure on s'est rapproché de l'objectif de la ratification universelle..." (première partie, sect. II, par. 100).

15. Depuis la Conférence de Vienne, le taux de ratification des principaux instruments s'est nettement amélioré. Au 1er janvier 1993, 678 Etats étaient parties aux six instruments. Le 30 juin 1996, leur nombre avait atteint 853, ce qui représente une augmentation de 175 ou de 26 %. C'est là un résultat impressionnant, mais il y a le revers de la médaille : 31 % des Etats (59 sur 193) ne sont parties à aucun des deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, bien que ces deux instruments revêtent une importance primordiale dans le cadre du régime général des droits de l'homme.

16. Tout aussi surprenant est le fait que presque 50 % des Etats (95 sur 193) n'ont pas adhéré à la Convention contre la torture. Sachant que la Convention relative aux droits de l'enfant contient une interdiction totale du recours à la torture à l'encontre de toutes les personnes de moins de 18 ans, comment expliquer que tant d'Etats aient accepté cette obligation mais ne veulent pas souscrire à l'obligation analogue figurant dans la Convention contre la torture ? De même, 36 Etats ont accepté l'obligation de ne pas recourir à la torture faite dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques mais n'ont pas encore ratifié la Convention contre la torture.

17. L'augmentation du nombre total de ratifications doit en outre être appréhendée sous l'angle de trois facteurs importants qui expliquent en partie les bons résultats obtenus. Le premier est que des Etats nouvellement créés ont succédé aux instruments concernés, augmentant le nombre total de ratifications sans qu'il y ait pour autant une baisse du nombre des Etats qui n'avaient pas encore adhéré à différents instruments au moment où se tenait la Conférence de Vienne. Le deuxième facteur tient à l'impact de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, qui a contribué, aussi bien pendant la période préparatoire qu'après sa tenue, à encourager les Etats à ratifier la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Le nombre des ratifications a ainsi augmenté de 39 (34 %), passant de 114 le 1er janvier 1993 à 153 le 30 juin 1996. Le Programme d'action de Beijing contenait, à cet égard, un appel en faveur de la ratification de la Convention par tous les Etats d'ici à l'an 2000.

18. Le succès extraordinaire des efforts visant à promouvoir la ratification de la Convention relative aux droits de l'enfant constitue le troisième facteur. Trente pour cent du nombre total de nouvelles ratifications enregistrées au cours de cette période de trois ans et demi (soit 53 ratifications) sont exclusivement attribuables à cet instrument, dont le nombre des Etats parties est passé de 134 à 187. Prises ensemble, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention relative aux droits de l'enfant totalisent 92 (environ 53 %) des nouvelles ratifications.

19. D'importants enseignements peuvent être tirés du succès de ces deux conventions dont le nombre d'Etats parties a tant augmenté ces dernières années. Il y a d'abord l'importance de la volonté politique, qu'elle se manifeste par la tenue de conférences internationales qui mettent l'accent voulu sur l'instrument visé ou par les efforts inlassables déployés par les organisations internationales. A contrario, au cours des processus préparatoires des Conférences internationales sur le développement social (Copenhague) et sur les établissements humains (Istanbul), aucune attention

n'a été accordée aux efforts visant à promouvoir la ratification des instruments relatifs aux droits de l'homme connexes. Le deuxième enseignement est qu'il est important de mobiliser les partenaires nationaux concernés (en l'occurrence, les organisations non gouvernementales s'occupant des femmes et des enfants) à l'appui des objectifs et des mécanismes prévus dans l'instrument visé, de façon à faciliter sa ratification par les gouvernements.

20. Le troisième enseignement, le plus important dans le cas de la Convention relative aux droits de l'enfant, concerne l'assistance et les conseils fournis par un organisme international, en l'occurrence le Fonds des Nations Unies pour l'enfance. De tels organismes peuvent, chaque fois qu'ils sont sollicités, aider de différentes manières les gouvernements et les principaux partenaires sociaux, notamment en mettant en évidence l'importance de l'instrument pris globalement et de ses différentes dispositions, en le faisant mieux connaître de façon à faciliter les consultations et les discussions au niveau national, en mettant en lumière les obligations qui en découlent en cas de ratification, en aidant les parties intéressées à définir et à prendre toutes les mesures requises avant la ratification, en apportant leur assistance lors de l'élaboration des rapports, que ce soit indirectement au moyen des analyses de situation qu'ils auront effectuées ou directement par la fourniture, au besoin, d'une aide spécialisée, et en rassurant les pays en développement qui doivent notamment comprendre que la ratification leur faciliterait l'accès à au moins certaines des compétences techniques et ressources financières dont ils ont besoin pour appliquer les dispositions clefs de l'instrument.

21. A cet égard, le succès des efforts visant à promouvoir la ratification de la Convention relative aux droits de l'enfant indique qu'il n'y a pas (ou tout au moins qu'il n'y a plus) de résistance profondément ancrée au principe de la participation aux mécanismes de surveillance de l'application du régime relatif aux droits de l'homme. Sachant que la Convention est un instrument relativement complet et que le respect des droits de l'enfant est indissociable du respect de ceux du reste de la collectivité, on peut penser que les raisons pour lesquelles différents Etats n'ont jusqu'à présent pas ratifié chacun des principaux instruments relatifs aux droits de l'homme n'ont plus un caractère impérieux et que lesdits Etats seront à l'avenir plus disposés à s'intégrer davantage dans l'ensemble du régime conventionnel. En effet, c'est une situation bien singulière que celle où tous les Etats sauf quatre sont devenus parties à une convention d'une portée aussi vaste alors que près d'un Etat sur trois n'a adhéré à aucun des deux Pactes internationaux.

22. Le succès obtenu dans le cas de la Convention relative aux droits de l'enfant et les facteurs qui y ont contribué sembleraient confirmer l'analyse ci-après qui est extraite du rapport intérimaire présenté par l'expert indépendant à la Conférence de Vienne :

"Parmi les raisons qui peuvent empêcher certains Etats de ratifier les instruments internationaux ou d'y adhérer, on peut citer la méconnaissance des fonctionnaires de rang intermédiaire chargés de préparer la décision du gouvernement quant à la signification de l'instrument; le manque de personnel compétent, capable d'expliquer avec la précision et les détails nécessaires au ministre concerné

les conséquences d'une ratification; l'existence d'un élément de confusion entre les procédures suivies par les organes conventionnels et les procédures particulières de la Commission des droits de l'homme; le faible degré de priorité budgétaire des mesures qui doivent précéder ou accompagner la ratification ou l'adhésion, comme par exemple l'étude de la législation et des pratiques existantes, la rédaction des textes législatifs et réglementaires nécessaires, la formation des fonctionnaires, etc.; l'absence sur le plan intérieur d'un groupe suffisamment informé qui pourrait appuyer la proposition du gouvernement tendant à ratifier un instrument ou à y adhérer; et enfin la crainte que les obligations en matière de rapport ne s'accompagnent d'un coût trop élevé" (A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1, par. 84).

23. Il est essentiel de mettre l'accent sur la ratification des instruments internationaux par tous les Etats si l'on veut renforcer l'universalité du régime mis en place par l'ONU dans le domaine des droits de l'homme. Malgré les craintes de certains critiques, l'accent mis sur la ratification des instruments internationaux par tous les Etats n'a pas nécessairement des conséquences néfastes sur le régime conventionnel en tant qu'entité. Un de ces détracteurs, le professeur Bayefsky, soutient que ce qui constitue - selon elle - une "crise dans le domaine de l'application des instruments internationaux" est imputable en partie à l'"accent mis délibérément sur la ratification" qui pour de nombreux pays est "devenue un moyen de se faire encenser pour un geste qui n'est suivi d'aucune action concrète" <sup>7</sup>. Elle considère que la ratification a souvent "une contrepartie, à savoir moins d'obligations, une surveillance moins stricte et peu de conséquences néfastes en cas de non respect" <sup>8</sup>. Mais dans cette analyse, il semble y avoir une confusion entre deux aspects qui devraient rester distincts et qui le sont effectivement restés dans une large mesure. Il est difficile d'accepter l'affirmation selon laquelle les organes conventionnels ont fait preuve de laxisme dans leur surveillance afin d'encourager un plus grand nombre d'Etats à souscrire aux obligations imposées dans les différents instruments. D'ailleurs, l'expérience de la Convention relative aux droits de l'enfant semble infirmer cette analyse. Le Comité des droits de l'enfant a été jusqu'à présent un des organes conventionnels les plus exigeants et les plus consciencieux mais cela n'a pas pour autant entravé l'élan spectaculaire vers la ratification de la Convention par la quasi-totalité des Etats. L'expert indépendant est d'avis qu'il faudrait intensifier - et non réduire - les efforts consacrés à la recherche de moyens de répondre aux préoccupations - lorsqu'elles sont légitimes - de certains groupes bien déterminés de pays qui se sont montrés jusqu'à présent réticents.

24. Parmi ces groupes, celui des Etats dont la population ne dépasse pas un million d'habitants est peut-être celui qui retient le plus l'attention. Vingt-neuf Etats appartenant à ce groupe n'ont ratifié aucun des deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme. En 1996, 21 d'entre eux avaient selon les estimations un produit national brut par habitant inférieur à 5 000 dollars des Etats-Unis, et ce chiffre était même inférieur à 2 000 dollars pour 11 d'entre eux <sup>9</sup>. A propos de ces Etats, l'expert indépendant rappelle l'analyse suivante, qui figure dans son rapport intérimaire :

"Si l'on garde présents à l'esprit les risques habituels de généralisations de ce type, on peut tirer de ces données un certain nombre de conclusions. Tout d'abord, au moins certains des petits Etats concernés craignent probablement que les mesures juridiques, bureaucratiques et administratives nécessaires ne soient trop onéreuses compte tenu de la petite taille de leur population. Deuxièmement, les obligations en matière de présentation de rapport peuvent fort bien avoir un effet dissuasif. Troisièmement, il est possible que les ... Etats qui ont une très faible population et un PNB par habitant peu élevé aient peur de ce qu'impliquerait une ratification pour leurs ressources" (A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1, par. 87).

25. Ces observations soulèvent la question de savoir si la communauté internationale devrait fournir des ressources pour faciliter la ratification des instruments internationaux par les Etats qui appartiennent à cette catégorie et les aider, du moins au début, à s'acquitter de l'obligation de faire rapport. Curieusement, il n'a pas encore été reconnu que les activités requises dans ce contexte, sans lesquelles il serait impossible de jeter les bases d'un monde stable et pacifique où les droits de l'homme seront respectés, devraient être convenablement financées dans le cadre de l'ONU. C'est à peine si certains ne pensent pas que les efforts pour promouvoir l'adhésion aux normes relatives aux droits de l'homme seraient d'une certaine façon viciés s'il fallait payer un prix (fourniture d'une assistance technique) pour le progrès escompté. Par contraste, ce principe a été reconnu il y a longtemps dans le domaine de l'environnement où bon nombre d'arrangements conclus au titre de certains instruments clés prévoient une aide financière et d'autres formes d'assistance pour aider les Etats à assurer la surveillance nécessaire, à établir des rapports et à prendre certaines mesures requises pour s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu desdits instruments.

26. La principale question qui se pose dans le contexte actuel est donc celle de savoir quelles sont les mesures à prendre pour faciliter la réalisation de l'objectif si souvent réaffirmé qu'est la ratification par tous les Etats des six principaux instruments internationaux. A la suite de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, l'Assemblée générale des Nations Unies, dans sa résolution 48/121 en date du 20 décembre 1993, a approuvé la Déclaration et le Programme d'action de Vienne (par. 2) et a prié le Secrétaire général d'assurer l'application des recommandations relatives à la question (par. 9). A l'époque, il avait été prévu d'entreprendre une étude sur les moyens d'encourager les ratifications et une autre sur les questions relatives aux réserves et de consacrer deux réunions régionales à ces sujets. Au cours des trois années suivantes, aucune des deux études n'a été demandée, et sur les deux séminaires régionaux prévus un seul a été organisé. Il a eu lieu à Addis-Abeba en mai 1996 et a porté surtout sur la région de l'Afrique. De cette réunion de quatre jours n'a émané aucun rapport officiel mais uniquement des rapports informels dans lesquels l'importance des différents éléments recensés ci-dessus a été affirmée avec vigueur.

27. Avant d'examiner les mesures concrètes qui pourraient être prises pour promouvoir la ratification des principaux instruments internationaux par tous les Etats, il convient d'évaluer la contribution effective et potentielle

d'autres organes que le Bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme à cet objectif. Une des principales conséquences de la fin de la guerre froide est l'attention accrue accordée à la dimension droits de l'homme de leurs activités par des instances intergouvernementales qui ne font pas partie au sens strict des mécanismes de défense des droits de l'homme. Le mandat que l'Assemblée générale a confié au Haut commissaire aux droits de l'homme en matière de coordination dans sa résolution 48/141 en est l'illustration. De même, des organismes tels que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Banque mondiale ont reconnu l'importance du respect des droits de l'homme (et de questions connexes telles que la démocratisation, la gouvernance et le respect de la légalité) dans le contexte général de leurs propres programmes. Mais, curieusement, ces organismes n'ont jamais considéré que leur propre travail nécessitait un engagement en faveur de la ratification par tous les Etats des principaux instruments internationaux. Or, pour ne prendre qu'un exemple, les droits reconnus dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes revêtent une telle importance dans le cadre des programmes de ces organismes qu'il aurait été normal de s'attendre à ce qu'ils adoptent des mesures concrètes pour encourager la ratification de cet instrument. Cela vaut aussi pour les deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme.

28. Les présidents des organes conventionnels ont reconnu l'importance capitale de la contribution que pourraient apporter les organismes susmentionnés à la ratification des instruments internationaux par tous les Etats. A leur sixième réunion, tenue en 1995, ils ont recommandé que ces organismes assument effectivement leur rôle en la matière; à leur septième réunion, ils ont recommandé en outre qu'"un dialogue s'établisse avec les hauts fonctionnaires des principales organisations et institutions concernées, notamment le Programme des Nations Unies pour le développement" (A/50/505, par. 18). Pourtant, à la septième réunion, le PNUD, la Banque mondiale et la FAO n'étaient pas représentés et les représentants de l'OMS et de l'UNESCO n'ont fait qu'une brève apparition et n'ont pas pris la parole. Autrement dit, il n'y a pas eu de dialogue au niveau des responsables, et la question de la contribution potentielle des organismes concernés à la promotion de la ratification des instruments internationaux par tous les Etats n'a fait l'objet d'aucun échange de vues. De même, bien qu'un haut fonctionnaire du PNUD ait pris la parole à la seizième session du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (janvier 1997) et ait été interrogé au sujet de ce que pourrait faire son organisation pour encourager la ratification de la Convention ou aider les Etats à établir leurs rapports, aucune réponse n'est mentionnée dans le communiqué de presse correspondant (WOM/948).

29. Une question connexe qu'il faudrait aussi aborder est celle de savoir si les organismes qui contribuent activement à la promotion de certains instruments relatifs aux droits de l'homme - et tout particulièrement l'UNICEF (Convention relative aux droits de l'enfant) et le BIT (conventions de l'OIT) - ne pourraient pas aussi se charger d'encourager d'une manière explicite la ratification d'instruments clés tels que les deux Pactes internationaux et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

30. Les organisations régionales pourraient elles aussi être invitées à contribuer à promouvoir la ratification des instruments internationaux par tous les Etats. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) peut, à cet égard, jouer un rôle utile. Comme ses vastes activités dans le domaine des droits de l'homme ne reposent pas sur des instruments contraignants, elle fonde dans une large mesure ses différentes déclarations normatives et autres sur les Pactes et autres instruments internationaux. Par conséquent, un effort conjoint de l'OSCE et de l'ONU en vue de la ratification des six principaux traités des Nations Unies serait tout à fait judicieux.

31. S'agissant de la ratification universelle des instruments internationaux, l'analyse ci-dessus appelle différentes recommandations.

32. Le Haut Commissaire aux droits de l'homme devrait être invité à entreprendre des consultations avec les organismes internationaux compétents, notamment le PNUD, la Banque mondiale, l'UNESCO, l'OMS et la FAO en vue de déterminer, le cas échéant, les initiatives qu'ils seraient disposés à prendre afin d'encourager les Etats avec lesquels ils traitent à ratifier ceux des six traités auxquels ils ne sont pas encore parties et à faire rapport par écrit à la huitième réunion des présidents d'organe conventionnel qui doit avoir lieu en septembre 1997.

33. Le dialogue recommandé par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme aux fins de déterminer quels sont "les obstacles [qui s'opposent à la ratification] et de voir comment les surmonter" devrait être entamé. Il convient d'adopter à cet effet une démarche systématique équitable et constructive. Vu le manque de ressources, qui explique en partie l'absence, jusqu'à présent, d'un dialogue organisé ou systématique, il est recommandé qu'un fonds d'affectation spéciale soit créé de façon à pouvoir doter le Haut Commissaire des services de deux conseillers en matière de ratification et de présentation de rapports. Ils auraient pour tâche d'aider les Etats, selon les modalités décrites ci-dessus. Une des deux personnes à recruter serait un consultant politique et l'autre un spécialiste des aspects techniques ayant la capacité d'effectuer ou de superviser les études préalables à la ratification, ainsi que de surveiller l'élaboration des rapports initiaux. Le nouveau groupe devrait être créé pour une période de trois ans et disposer de suffisamment de ressources pour pouvoir fournir aux Etats une assistance dans la capitale des pays concernés plutôt qu'à Genève. Les conseillers spéciaux en matière de ratification et de présentation de rapports devraient être exhortés à déterminer avec précision les groupes de pays prioritaires de façon à optimiser l'efficacité de leurs activités.

34. Des fonds spéciaux prélevés sur les ressources du programme de services consultatifs devraient être consacrés à la fourniture d'un appui à l'élaboration des rapports initiaux des pays en développement qui viennent de ratifier un instrument international. Comme l'élaboration des rapports suivants pose, à maints égards, beaucoup moins de problèmes et serait considérablement facilitée par l'expérience acquise lors de l'établissement du rapport initial, les pays concernés n'auraient pas à supporter un fardeau trop lourd.

35. Les participants à la réunion des présidents d'organe conventionnel devraient être invités à examiner la manière dont le processus de présentation de rapports pourrait être rationalisé et allégé dans le cas de tous les Etats dont la population ne dépasse pas un million d'habitants.

36. Les conseillers spéciaux en matière de ratification et de présentation de rapports devraient rechercher le meilleur moyen de permettre aux 32 Etats qui n'ont ratifié que la Convention relative aux droits de l'enfant ou cette convention et un autre instrument seulement (dans la plupart des cas, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ou la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes) d'établir, en se fondant sur le ou les rapports qu'ils sont déjà tenus d'élaborer, un rapport unifié de façon à pouvoir devenir partie aux instruments restants sans que cela alourdisse leurs obligations, et rendre compte des résultats de leur recherche.

B. Problème des rapports qui sont très en retard

37. La plupart des comités continuent d'exprimer leurs préoccupations au sujet des rapports qui sont très en retard dont le nombre est considérable. Le tableau 1 ci-après fait le point sur la situation en 1993 au moment de la parution du rapport intérimaire de l'expert indépendant et à la fin de 1996.

Tableau 1. Tendance en ce qui concerne les rapports en retard (1993-1996)

Instrument	Etats parties		Etats parties ayant des rapports en retard		Nombre total de rapports en retard	
	1993	1996	1993	1996	1993	1996
Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	119	134	65	97	65	115
Pacte international relatif aux droits civils et politiques	115	134	64	84	83	114
Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale	132	147	112	126	342	401
Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes	118	153	78	115	127	189
Convention contre la torture	71	98	36	61	38	67
Convention relative aux droits de l'enfant	126	187	59	71	59	71
Total	680	853	414	554	714	957

38. Dans son rapport annuel de 1996 (A/51/44), le Comité contre la torture a noté, au paragraphe 1, que les Etats parties à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants étaient au nombre de 96 et, au paragraphe 21, que 55 Etats avaient des rapports en retard. Le Comité a ensuite déploré le manquement à leurs obligations des Etats dont les rapports avaient plus de quatre ans de retard et a évoqué les nombreux rappels que leur avait envoyés le Secrétaire général et les différentes lettres que leur avait adressées le Président du Comité. Face à cette situation, le Comité a pris deux mesures. La première a consisté à publier un document distinct contenant la liste des rapports en retard. La seconde a été de faire une large publicité à cette liste pendant sa conférence de presse de fin de session.

39. Dans son rapport annuel de 1996 (A/51/40), le Comité des droits de l'homme a "déploré" que "plus des deux tiers des Etats parties ... étaient en retard dans la présentation de leurs rapports", et a noté que "cet état de choses [entravait] sérieusement le contrôle de la mise en oeuvre du Pacte" (par. 45) <sup>10</sup>. Le Comité continue de rechercher de nouveaux moyens d'encourager les Etats parties qui manquent à leurs obligations à présenter leurs rapports. Outre qu'il envoie régulièrement des rappels aux Etats concernés et qu'il organise des réunions entre les membres de son bureau et les représentants permanents desdits Etats, le Comité a commencé en 1994 à inclure dans le corps de son rapport annuel une liste séparée des Etats qui ont plus d'un rapport en retard. Dans son rapport de 1996, il est allé plus loin lorsqu'il "s'est réservé la possibilité de rendre publique une liste des Etats en retard dans la présentation des rapports durant les conférences de presse convoquées à la fin de chacune des sessions du Comité" (par. 32).

40. Des mesures telles que celles qu'ont dû prendre les deux comités susmentionnés témoignent d'une foi admirable dans l'étendue du lectorat des rapports annuels des comités et dans l'intérêt que revêt la révélation au grand jour du non-respect par un Etat de son obligation de faire rapport à un organe de l'ONU. Force est cependant de conclure qu'il est peu probable que de telles mesures aient une incidence notable sur le comportement des Etats concernés. Dans le cas du Comité des droits de l'homme par exemple, cinq Etats, qui ont reçu au moins 20 rappels sur une période de 10 ans ou plus, n'ont pas jugé nécessaire d'y répondre (A/51/40, par. 45).

41. Une autre solution pourrait consister à assouplir l'obligation de faire rapport dans certaines circonstances. C'est ainsi qu'à sa seizième session le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a examiné un rapport oral présenté par un Etat partie. Le Comité a toutefois souligné qu'il le faisait à titre exceptionnel, par courtoisie à l'égard de la délégation, et a insisté pour que la présentation d'un rapport écrit soit programmée <sup>11</sup>. Le Comité des droits de l'homme a décidé en 1996 que "dans des circonstances très exceptionnelles", lorsqu'un Etat est en retard dans la présentation de son rapport "en raison de difficultés matérielles", il pourrait l'inviter à envoyer une délégation devant lui pour discuter desdites difficultés ou lui demander de soumettre un rapport intérimaire portant sur certaines dispositions seulement du Pacte (A/51/40, par.32). De telles initiatives soulèvent deux questions. La première est celle de savoir si, d'un point de vue pragmatique, elles sont de nature à permettre à un plus grand nombre d'Etats de faire rapport. On ne saura la réponse à

cette question qu'avec le temps, mais il semble que le nombre des ces Etats n'augmentera sensiblement que si d'importantes concessions sont accordées, cas par cas, par rapport au principe selon lequel tous les Etats sont tenus de faire rapport conformément aux règles générales. Cela conduit à la seconde question qui est de savoir si de véritables concessions (celles qui sont de nature à servir d'incitation à des Etats récalcitrants) peuvent être faites sans saper les fondements mêmes du système de présentation de rapport.

42. Une autre formule, qui serait applicable d'une façon non pas ponctuelle mais systématique et qui permettrait dans le même temps d'aborder la problématique de la présentation de rapports d'une manière mieux adaptée aux différentes situations et plus souple, consisterait à supprimer l'obligation de présenter des rapports périodiques complets comme c'est le cas actuellement. Cette formule est examinée ci-après.

43. D'une manière générale, les Etats qui ne présentent pas de rapport ne le font pas pour deux raisons : il y a d'abord l'incapacité sur le plan administratif qui peut être due au manque de spécialistes ou à l'absence d'une volonté politique ou à ces deux facteurs à la fois. En cas d'incapacité due au premier facteur, des appels répétés resteront presque invariablement sans réponse. La solution réside plutôt dans un programme de services consultatifs plus sérieux, mené d'une manière plus compétente, et mieux ciblé. Cette possibilité est brièvement examinée ci-après.

44. Dans le second cas, l'absence de volonté politique se traduit essentiellement par un calcul de la part de l'Etat concerné qui considérera que la non-présentation d'un rapport aura, sur le plan interne et international, des conséquences sans commune mesure avec les coûts administratifs et politiques considérables résultant du respect de l'obligation de faire rapport. Dans ce cas, les organes conventionnels ou les organes politiques n'ont d'autre choix que de faire en sorte que le "coût" à payer en cas de non-respect soit plus lourd. L'incapacité de trouver des moyens appropriés de faire face à cette situation a des conséquences qui dépassent largement les effets que peut avoir le comportement d'un Etat partie pris individuellement. Le non-respect par un grand nombre d'Etats de l'obligation de faire rapport discrédite l'ensemble du système. Il en résulte une situation où les nombreux Etats sont, en fait, récompensés pour avoir violé leurs obligations alors que d'autres sont pénalisés parce qu'ils s'en sont acquittés (dans la mesure où il ont accepté de se soumettre à l'examen des organes conventionnels) et où les Etats seront de moins en moins nombreux à faire rapport régulièrement et où certains Etats ne présenteront pratiquement plus aucun rapport.

45. Cela dit, toute la question est de savoir quel type de mesures destinées à faire payer plus cher le non-respect pourrait s'avérer utile, capable de contribuer à sauvegarder l'intégrité du système, compatible avec le cadre juridique de l'instrument concerné et acceptable du point de vue politique et à d'autres égards. Différents moyens de pallier à cette situation existent et ont été examinés dans d'autres parties du présent rapport; parmi eux figurent le remplacement du système de présentation de rapport par des questions détaillées auxquelles les Etats doivent répondre, l'élaboration d'un rapport unique qui satisfassent à plusieurs obligations différentes et un recours sur une échelle beaucoup plus vaste à un programme de services consultatifs plus

professionnel pour aider les Etats à élaborer leurs rapports. En dernière analyse il se peut, toutefois, qu'aucune de ces mesures ne permette de faire face aux cas les plus récalcitrants. Dans de telles circonstances, les organes conventionnels n'auront d'autre choix que de procéder à l'examen de la situation dans le pays concerné en l'absence d'un rapport. C'est ce que fait déjà le Comité des droits économiques sociaux et culturels depuis quelques années, et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a adopté presque la même démarche. Le problème ne se pose pas encore d'une façon chronique au Comité des droits de l'enfant parce que cet organe est beaucoup plus récent que les autres ou au Comité contre la torture, le nombre des Etats parties à la Convention contre la torture étant nettement plus faible. Quant au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, son temps de réunion était jusqu'à une période très récente trop court pour qu'il prenne des mesures de nature à augmenter son volume de travail.

46. Toutefois, chacun des comités susmentionnés à commencer par le Comité des droits de l'homme, devront tôt ou tard franchir le pas. Les fondements juridiques des mesures envisagés devront être puisés dans le texte des différents instruments mais leur principale justification réside dans une conception "téléologique" de l'interprétation fondée sur la reconnaissance du fait que tout autre choix serait absurde en ce sens qu'il permettrait à un Etat partie non respectueux de ses obligations de tourner les dispositions relatives à l'application. A cet égard, il convient de rappeler que dans sa résolution 51/87, l'Assemblée générale a encouragé les efforts que déployaient les organes créés en vertu d'instruments internationaux pour déterminer dans quelle mesure les Etats parties s'acquittaient bien tous, sans exception (non souligné dans l'original), des engagements pris en vertu de ces instruments.

47. Dans cette optique, l'expérience du Comité des droits économiques, sociaux et culturels est instructive. Il a suffi d'aviser assez à l'avance les Etats concernés des mesures qui allaient être prises pour que dans la majorité des cas des rapports très en retard soient tout à coup présentés. Quoi qu'il en soit, il est particulièrement important que le Comité concerné soit en mesure d'entreprendre un travail de recherche approfondi et de fonder son examen sur des renseignements provenant d'un vaste éventail de sources. Les "observations finales" adoptées au terme de cet examen doivent être détaillées, précises et complètes. En effet, des conclusions routinières ou mécanistes dans lesquelles les responsabilités ne seraient pas véritablement établies constitueraient une récompense pour les Etats qui n'ont pas présenté de rapport. De ce point de vue, il n'est pas certain que les conclusions adoptées jusqu'à présent dans de telles circonstances par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale répondent à ces critères.

C. Incapacité du système en place de faire face à la situation  
si tous les rapports étaient présentés à temps

1. Incapacité d'examiner les rapports en retard qui doivent être  
présentés

48. Si l'actuel système de surveillance peut fonctionner c'est parce qu'un grand nombre d'Etats ne présentent pas du tout de rapport ou ne le font qu'avec beaucoup de retard. Cette situation ne constitue pas le meilleur

fondement pour un système de surveillance efficace et rationnel. A ce propos, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a, par exemple, noté dans son rapport annuel de 1994 (A/49/38, par. 12) que si les Etats parties présentaient leur rapport en temps voulu, le Comité aurait à examiner 30 rapports par session.

Tableau 2. Temps que prendrait l'examen de tous les rapports en retard s'ils étaient soumis à la fin de 1996

	Nombre moyen de séances requises par rapport	Nombre de séances requises pour examiner les rapports attendus	Nombre moyen de séances par année	Nombre moyen de séances consacré à l'examen des rapports	Nombre d'années requises
Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels	3	3 x 115 = 345	58	45	7,6
Pacte international relatif aux droits civils et politiques	3	3 x 114 = 342	85	45	7,6
Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale	2	2 x 401 = 802	55	33	24,3
Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes	2	2 x 189 = 378	49	18	21
Convention contre la torture	2,2	2,2 x 67 = 134	36	20	6,7
Convention relative aux droits de l'enfant	3	3 x 71 = 213	85	54	3,9

49. En un mot, il ressort du tableau 2 que si chaque Etat partie qui a un rapport en retard au titre de l'un des deux Pactes devait le présenter demain, le dernier rapport reçu ne serait pas examiné, avec les arrangements actuels, avant l'an 2003. Le comité concerné examinerait alors un rapport vieux

de 8 ans et aurait un énorme retard en ce qui concerne l'examen des rapports suivants.

50. La situation serait encore pire si chaque Etat partie à la Convention relative aux droits de l'enfant présentait un rapport périodique (par opposition au rapport initial) tous les 5 ans comme il est tenu de le faire. Théoriquement, le Comité des droits de l'enfant aurait alors à examiner 187 rapports en 5 ans. Compte tenu du rythme auquel les rapports sont examinés actuellement, chaque rapport nécessiterait 3 séances, soit 561 séances au total. Chaque année, le Comité devrait par conséquent consacrer 112 séances à l'examen des rapports. A l'heure actuelle, si l'on tient compte des 9 semaines de réunion plénière et des 3 semaines de réunion de groupe de travail, il ne peut consacrer à l'examen de ces rapports que 54 séances. En conséquence, il faudrait au moins doubler le temps de réunion de façon à tenir 18 semaines de réunion plénière et 6 semaines de réunion de groupe de travail. Au moins la moitié des membres du Comité, qui sont au nombre de 10, devraient alors consacrer chaque année 24 semaines aux réunions en plus de toutes les autres activités que le Comité a jusqu'à présent accomplies en dehors des périodes de réunion officielles. Une telle situation augmenterait considérablement le volume de travail du secrétariat, des services de conférence et des sections de traduction, d'interprétation et d'édition.

## 2. Problème des retards dans l'examen des rapports présentés

51. Dans son rapport annuel de 1994, le Comité sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a fait observer qu'il s'écoulait "en moyenne trois années entre la présentation d'un rapport par un Etat partie et son examen par le Comité" et que "de ce fait les Etats [étaient] moins enclins à soumettre leurs rapports" et "ceux qui le [faisaient devaient] présenter des renseignements supplémentaires pour mettre à jour leurs rapports, ce qui ne [faisait] qu'accroître le volume de documentation que [devait] examiner le Comité" (A/49/38, par. 12). Cette analyse s'applique encore à la plupart des comités. Ainsi, selon les chiffres disponibles, un rapport présenté au Comité des droits de l'enfant en décembre 1996 ne serait examiné qu'en janvier 1999. Dans le cas du Comité des droits de l'homme et du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, des rapports présentés à la même date ne seraient probablement examinés qu'en juillet 1998 et en mai 1999, respectivement.

52. Les éventuels remèdes à cette situation, que - manifestement - ni les comités ni les Etats concernés ni les personnes dont les droits fondamentaux sont en jeu ne peuvent accepter, sont examinés plus loin. A ce stade, il suffira de faire remarquer que la méthode consistant à programmer l'examen de plusieurs rapports en un temps très court en sorte que chaque rapport n'est abordé que superficiellement n'est manifestement pas satisfaisante. A moins qu'elle ne soit précédée d'un travail de préparation approfondi et que l'on s'assure qu'elle est à même de donner des résultats convaincants et conformes à la réalité, une telle démarche risque de devenir purement formelle et de faire perdre de vue la raison d'être de tout le système qui est de promouvoir le respect des droits de l'homme et de responsabiliser les Etats.

D. Problèmes relatifs aux documents

1. Faut-il limiter à 50 pages les rapports des Etats parties ?

53. Comme on l'a indiqué au début du présent rapport, des responsables des services de conférence à Genève ont proposé, dans des déclarations faites en 1996 à la septième réunion des présidents d'organes conventionnels et devant différents comités, que la longueur des rapports des Etats parties à éditer et à traduire soit limitée à 50 pages en moyenne. Dans la mesure où cette limitation aurait des répercussions sur toutes les phases de la production des rapports (mise en forme, dactylographie finale et reproduction) ainsi qu'au niveau de la traduction, les différents comités n'auraient plus à envisager d'examiner des rapports plus longs dans la langue originale. Cette proposition ne s'est pas encore concrétisée mais ses effets sont déjà perceptibles sur plusieurs plans. Bien que le présent rapport n'ait pas pour but d'en étudier les éventuelles conséquences, deux questions de procédure méritent d'être abordées, dans la mesure où elles ont trait aux modalités des futurs processus de réforme du système conventionnel. La première est que les réunions des présidents des organes conventionnels et ses organes eux-mêmes ont reçu très peu d'informations statistiques solides justifiant le recours à des mesures aussi draconiennes que celles qui sont proposées. En effet, il s'agit essentiellement d'une proposition orale, aucune analyse approfondie pouvant servir de base à un examen minutieux des différentes possibilités n'ayant été présentée par écrit. La deuxième est que le Centre pour les droits de l'homme n'a soumis aucune analyse des options qui pourraient être examinées. Sachant qu'il n'est pas facile d'obtenir des informations sur le fonctionnement du système et sur les coûts en jeu, l'absence d'une telle analyse - ou d'un document d'information - fait que les mesures envisagées risquent fort de ne pas être prises en connaissance de cause et de se révéler infructueuses.

54. La meilleure illustration de l'inopportunité de la limitation proposée est la longueur du texte des directives générales concernant les rapports périodiques (CRC/C/58) adoptées par le Comité des droits de l'enfant en octobre 1996, qui fait 49 pages<sup>12</sup>. En d'autres termes, les Etats parties auraient à répondre à 49 pages de questions et à fournir les renseignements complémentaires demandés dans les listes de points à traiter dans un rapport de la même longueur. C'est évidemment impossible, surtout dans le cas des Etats fédéraux, qui doivent rendre compte de la situation des différentes lois et pratiques en vigueur dans chacune des provinces qui les constituent. En outre, la limitation suggérée est entièrement incompatible avec la pratique de la plupart des comités qui ont tendance à demander des informations de plus en plus précises et détaillées pour que les experts aient une idée claire de la situation. Cela dit, deux comités (le Comité contre la torture et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale) se contentent généralement de rapports relativement brefs, mais cela s'explique davantage par le caractère plus restreint du domaine dont ils s'occupent que par une plus grande sobriété de leur part.

2. Informations dont il ne reste aucune trace durable

55. Un autre problème qui mérite d'être signalé tient à l'augmentation de la proportion des informations dont il ne reste aucune trace durable, bien

qu'elles constituent dans bien des cas un élément important du dialogue avec l'Etat partie. En effet, les représentants des Etats fournissent généralement en séance des renseignements détaillés; il s'agit parfois de documents publiés (qui sont donc, en principe, disponibles ailleurs) mais le plus souvent ce sont des informations ponctuelles données en réponse à des questions soulevées au cours du débat ou posées à l'avance par les différents organes conventionnels. Comme ces informations ne figurent pas dans le rapport de l'Etat partie et ne sont pas consignées dans les comptes rendus analytiques si ce n'est d'une manière indirecte et accessoire, il n'en reste aucune trace durable ou accessible. Bien qu'elles aient pu déterminer les décisions prises par le Comité, à l'exception des personnes qui ont participé à la réunion et qui ont eu le privilège d'avoir accès à la documentation, personne d'autre n'en bénéficie.

56. Comme c'est le cas pour de nombreuses autres questions abordées dans le présent rapport, il est plus facile en la matière de cerner les problèmes que de trouver des solutions satisfaisantes. La première mesure à prendre devrait consister à faire en sorte que les matériels figurant dans le rapport annuel mentionnent d'une manière plus systématique et plus détaillée les principaux documents de référence sur lesquels l'organe concerné s'est fondé pour l'examen du rapport. La deuxième devrait viser à conserver plus systématiquement l'information reçue au moins jusqu'à l'examen du rapport suivant de l'Etat partie. Mais là encore, pour un secrétariat d'organe conventionnel qui n'emploie pas un seul documentaliste qualifié, ne dispose pas de moyens satisfaisants pour conserver des archives et n'a peut-être même pas envisagé la question, il n'est pas sûr qu'il servirait à grand chose de formuler en la matière des recommandations détaillées hormis la nécessité d'appeler l'attention sur le problème.

### 3. Retards dans la publication des comptes rendus analytiques

57. Un autre problème auquel doivent faire face les organes conventionnels tient au fait que les comptes rendus analytiques ne sont plus établis que dans deux langues (anglais et français) et que la traduction (dans l'autre langue) se fait avec un retard considérable. Cette question est particulièrement importante pour plusieurs raisons. La première est que, pour des raisons budgétaires et autres, les différents organes conventionnels ne font plus figurer dans leur rapport annuel le résumé de la discussion avec les différents Etats parties, qui jusqu'à une période récente constituait un des principaux éléments de ce rapport. L'argument avancé était qu'il ne servait à rien d'y reproduire des informations qui étaient déjà consignées d'une manière encore plus systématique dans les comptes rendus analytiques. La deuxième raison est que les comptes rendus analytiques constituent un des éléments les plus importants du processus de responsabilisation des Etats, qui est une des principales justifications du dialogue avec eux. Si le compte rendu n'est pas disponible assez rapidement après l'examen du rapport et l'adoption des observations finales, le processus perd une bonne partie de son efficacité.

58. De même, il n'est pas sûr que, dans le cas du Comité des droits de l'homme, il soit utile de publier des recueils de documents officiels (ce qu'on appelait auparavant les annuaires du Comité) où seraient reproduits tous les comptes rendus analytiques et d'autres documents déjà publiés. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a demandé

que d'autres annuaires où seraient consignés les résultats de ces travaux soient publiés en plus de ceux qui l'avaient été il y a quelques années, et des requêtes dans le même sens ont été formulées en ce qui concerne le Comité des droits de l'enfant. Lorsque les ressources sont abondantes, la production de documents de ce type est sans aucun doute souhaitable dès lors qu'ils facilitent l'accès à l'information notamment aux fins de recherches. Mais en cette période de restrictions budgétaires draconiennes, où on a même cessé de fournir le papier et les crayons aux experts membres des organes conventionnels dans les salles de conférence, la publication de tels annuaires n'est certainement pas une priorité.

59. Quoi qu'il en soit, le développement croissant des sources d'information électroniques, notamment celles qui sont accessibles par le biais de l'Internet, a considérablement réduit leur utilité. Les comptes rendus analytiques des organes conventionnels ne sont pas encore disponibles sous cette forme mais ce n'est certainement qu'une question de temps. C'est donc dans ce sens qu'il faut oeuvrer en priorité. Pour les raisons exposées ci-après, les avantages qu'on peut en retirer font que l'investissement dans l'informatisation des comptes rendus est beaucoup plus rentable que la production de prestigieux "dinosaures" tels que les annuaires (documents officiels). La première mesure à prendre devrait donc consister à transférer les annuaires existants dans les bases de données électroniques, et la deuxième à conjuguer les efforts pour que les comptes rendus analytiques paraissent rapidement et soient accessibles sur des supports électroniques dès qu'ils sont disponibles.

#### E. Création et utilisation de bases de données électroniques

##### 1. Page d'accueil du Centre pour les droits de l'homme

60. La démarche préconisée à propos des comptes rendus analytiques est tout à fait compatible avec un des faits nouveaux les plus encourageants qu'a connus récemment le Bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme. Le 10 décembre 1996, une vaste base de données électroniques consacrée aux droits de l'homme a été mise à la disposition des utilisateurs du Web et est ainsi devenue accessible sur l'Internet<sup>13</sup>. Une fois incorporés à cette base, les conclusions, les rapports des Etats et, éventuellement, les comptes rendus analytiques seraient, sans exagération, accessibles à des millions d'utilisateurs potentiels. Cela tranche singulièrement avec les documents photocopiés et les volumes imprimés de documents officiels (annuaires). Tous ces documents sont à faible tirage et sont distribués dans un réseau très restreint qui englobe rarement les ONG nationales, les chercheurs des pays non industrialisés et d'autres utilisateurs potentiels importants. La tenue d'une collection sur papier de documents émanant d'organes conventionnels coûte très cher et il n'y a à travers le monde que quelques bibliothèques qui consacrent les ressources nécessaires à l'exploitation d'un fonds accessible et fonctionnel de documents de ce type. En outre, des documents sur papier sont beaucoup moins commodes que des documents sur support électronique, qui permettent une recherche très étendue et peuvent être organisés à souhait et imprimés selon les besoins en un temps record.

61. On a exprimé à juste titre la crainte que l'accent mis sur les nouvelles techniques ne permette pas de répondre aux besoins des usagers potentiels dont les ressources sont limitées ou qui vivent dans des pays où il n'est pas encore possible d'accéder d'une façon fiable à l'Internet. De telles craintes devront être prises en considération mais il faut aussi rappeler que les pays en question n'ont pratiquement pas accès aux documents imprimés (sur papier) et que même leurs élites (cadres gouvernementaux, universitaires ou militants des droits de l'homme) ont invariablement des difficultés à obtenir les publications de l'ONU. A cet égard, loin de creuser le fossé en matière d'information, l'Internet et les réseaux analogues offrent un moyen unique de démocratiser l'accès à des documents qui ont été jusqu'à présent extrêmement difficiles à obtenir et de faire en sorte qu'ils soient partout disponibles.

62. S'agissant de tous ceux qui ne peuvent pas actuellement accéder à l'information, les innovations envisagées ne donneront toute leur mesure que si une stratégie est établie à cet effet. Il faudra adopter une démarche plus systématique, plus transparente et qui fasse une plus large place à la consultation. A cet égard, le Centre pour les droits de l'homme pourrait tirer de précieux enseignements de deux initiatives récentes. La première est le projet "Womenwatch", entrepris conjointement par la Division de la promotion de la femme, le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) et l'Institut international de recherche et de formation pour la protection de la femme (INSTRAW), qui vise à concevoir et installer un site Internet commun accessible par le Web, Gopher et le courrier électronique pour la diffusion à l'échelle mondiale d'informations sur les femmes<sup>14</sup>. Le projet a pour objectifs de recenser les pratiques exemplaires actuelles, d'améliorer l'accès à l'information, de dispenser une formation et d'établir des liens de coopération avec d'autres parties.

63. Le Centre pour les droits de l'homme devrait organiser à des fins similaires un séminaire d'experts consacré à l'information et la documentation dans le domaine des droits de l'homme. Des ressources suffisantes devraient être allouées afin que le nouveau site Web soit enrichi et tenu constamment à jour. Il conviendrait également d'envisager la création d'un groupe consultatif d'experts externes dont la tâche serait d'aider à développer les activités d'information axées sur des moyens électroniques, notamment celles qui concernent les organes conventionnels.

64. La deuxième initiative dont le Centre pourrait tirer des enseignements utiles est la fourniture par l'UNICEF d'ordinateurs portatifs à tous les membres du Comité des droits de l'enfant. Ces appareils sont programmés pour assurer l'accès au courrier électronique et aux principales bases de données et sources de documentation dont les membres de cet organe ont besoin dans l'exercice de leurs fonctions de surveillance. Si l'expérience est couronnée de succès, il faudrait en faire bénéficier les membres des cinq autres organes conventionnels.

2. Accès plus large aux bases de données électroniques de l'Organisation internationale du travail et du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

65. Une des caractéristiques les plus paradoxales des changements en cours dans le domaine de la technologie de l'information et qui concerne directement les organes conventionnels est le fait qu'un des organismes qui a été le plus rapide à réagir et dont les résultats sont parmi les meilleurs - l'OIT - se raccroche à une stratégie qui n'est plus optimale et qui, dans une large mesure, dessert les parties au profit desquelles oeuvre cette organisation. L'OIT s'est dotée d'une vaste base de données extrêmement perfectionnée dont le contenu revêt une grande importance pour différents aspects des travaux des organes conventionnels et l'action dans le domaine des droits de l'homme en général. Or elle a choisi de diffuser cette base de données sur un CD-ROM qui doit être acheté et qu'un utilisateur, même doté d'un ordinateur et relié à l'Internet, ne peut utiliser, car il faut qu'il acquière un autre périphérique. En conséquence de ce choix, par exemple, les membres des organes conventionnels, les ONG ou les chercheurs ne peuvent accéder à cette base de données qu'au prix fort.

66. Il semble d'autre part qu'il y ait un retard considérable dans la circulation des données produites par le HCR, qui sont destinées d'abord à son CD-ROM (Refmonde) et dont la diffusion ultérieure sur son site Web est plutôt lente <sup>15</sup>. Les recettes générées par cette stratégie qui consiste à faire payer l'utilisateur, sont peut-être importantes, mais les coûts (restrictions inutiles de l'accès à l'information et moins de personnes s'appuyant sur les travaux de l'organisation) semblent être considérables. Il faut espérer que les deux organismes concernés et en particulier l'OIT reconsidéreront leur stratégie et permettront à un public beaucoup plus large d'accéder de la manière la plus rapide possible à ces précieuses ressources.

F. Information

67. La nécessité d'améliorer les documents d'information sur les travaux des organes conventionnels est un thème constant dans les recommandations adoptées ces dernières années. Mais en raison des restrictions budgétaires imposées au secrétariat, des procédures lourdes et coûteuses qui sont suivies et du manque de ressources humaines et autres, il n'est pas surprenant qu'on ait produit si peu d'informations sur les organes conventionnels. Par exemple, depuis plusieurs années, le Comité des droits de l'homme préconise en vain la publication du volume III de la Sélection de décisions du Comité des droits de l'homme prises en vertu du Protocole facultatif <sup>16</sup>. Le volume II porte sur la période allant d'octobre 1982 à avril 1988. Le volume II de la publication Droits de l'homme - Recueil d'instruments internationaux est en préparation depuis 1994 et bien que, selon le Département de l'information, il soit actuellement mis à jour <sup>17</sup>, il n'a en fait jamais été publié. Hormis la précieuse publication intitulée Activités de l'ONU dans le domaine des droits de l'homme <sup>18</sup> qui paraît tous les cinq ans, il sort actuellement relativement peu de publications intéressant directement les organes conventionnels. La série de documents sur la formation des administrateurs apparaît potentiellement comme la publication la plus sérieuse et la plus utile.

Les 25 fiches d'information publiées jusqu'à présent sont à grand tirage mais il n'est pas sûr que des experts externes qui auraient à évaluer leur utilité générale et l'efficacité de leur diffusion les jugeraient satisfaisantes.

68. Il ne faut certes pas minimiser les difficultés des services concernés, qui travaillent avec très peu de ressources et encore moins de soutien politique qu'on ne veut le reconnaître mais force est de noter que la publicité faite aux activités des différents organes conventionnels est généralement sans imagination et n'est pas particulièrement instructive. L'expert indépendant n'a certainement pas pour mandat d'étudier en détail des différentes formules qui pourraient être envisagées dans l'avenir. Il tient uniquement à noter que trois formules mériteraient d'être étudiées. La première consisterait à donner aux organes conventionnels la possibilité de faire directement connaître leur point de vue sur la manière dont les ressources consacrées à l'information dans ce domaine devraient être dépensées. A cet effet, un document prospectif devrait être établi et examiné à la réunion des présidents d'organes conventionnels compte tenu des discussions que les différents comités auraient consacrées à la question. La deuxième consisterait à reconnaître que c'est au niveau local et non à Genève ou à New York où sont, semble-t-il, diffusés la plupart des matériels existants, que le besoin d'information est le plus grand. Mais cela ne signifie pas seulement qu'il faut assurer une plus large distribution des brochures de l'ONU dans les centres d'information. L'idée est plutôt de prévoir un budget à l'appui des initiatives locales visant à diffuser des renseignements sur les organes conventionnels sous une forme et au moyen de supports adaptés à la culture du pays et plus accessibles à sa population.

69. La troisième formule consisterait à étudier dans quelle mesure des publications telles que la Sélection de décisions pourraient être confiées à des établissements extérieurs, universitaires et autres. Les documents seraient alors publiés commercialement à un coût nettement plus faible que s'ils étaient produits à l'ONU. Cette formule irait dans le sens des appels lancés par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires pour que de nouveaux arrangements permettant de publier à moindres frais les matériels de l'ONU soient envisagés. L'organe conventionnel concerné aurait la possibilité de s'assurer que le contenu est conforme à certaines normes et les travaux de publication seraient plus rapides et sans aucun doute moins coûteux.

70. D'une façon générale, il ne serait pas inutile de charger de temps à autre un groupe consultatif externe d'examiner le programme de publication dans le domaine des droits de l'homme et de formuler des recommandations à ce sujet. A l'heure actuelle, le système manque singulièrement de transparence et ne donne pas la possibilité aux sources informées d'apporter leur contribution. La nature et la qualité des produits qui en résultent sont à l'image des méthodes hermétiques et bureaucratiques suivies.

71. Un détail retient l'attention : dans sa résolution 50/70, l'Assemblée générale des Nations Unies a demandé qu'un exemplaire des documents suivants soit mis à la disposition des centres d'information des Nations Unies dans chaque pays : rapports récents présentés par l'Etat aux organes conventionnels, comptes rendus analytiques des débats dont ils ont fait

l'objet et observations finales adoptées par ces organes. Le Secrétaire général, qui a signalé qu'un dispositif avait été mis en place à cet effet (A/51/45), devrait être invité à présenter un rapport de suivi dans lequel il décrirait comment ce dispositif fonctionne concrètement. Au vu de certaines informations non officielles provenant d'organisations non gouvernementales, rien n'indique qu'un programme actif de diffusion des documents susmentionnés ait été lancé au niveau des pays.

#### G. Services consultatifs

72. L'idée a été émise dans différentes parties du présent rapport que les "services consultatifs" ou la coopération technique dans le domaine des droits de l'homme revêtaient une importance capitale pour les pays qui n'ont pas encore la capacité administrative, les connaissances techniques ou les ressources financières nécessaires pour établir les rapports qu'ils doivent présenter en vertu des différents instruments internationaux. Le manque de services de ce type constitue d'ailleurs aussi un obstacle au processus de ratification des instruments internationaux par tous les Etats.

73. Un des 20 "thèmes fondamentaux" recensés aux fins du programme de services consultatifs est libellé comme suit : "Présentation de rapports en vertu des instruments internationaux et obligations internationales" (E/CN.4/1996/90, par. 23), mais l'expert indépendant n'a pas relevé dans la documentation disponible un seul cas d'assistance fournie en vue de la réalisation d'une étude des mesures qu'un pays doit prendre avant la ratification d'un instrument international relatif aux droits de l'homme ou de l'élaboration d'un rapport destiné à un organe conventionnel. Les principales exceptions étant des pays comme le Cambodge ou Haïti, où une petite partie d'un vaste programme d'assistance a été consacrée à de telles activités. L'évaluation qui vient d'être faite sous-estime peut-être l'importance de l'assistance fournie à cet effet, mais il ne fait aucun doute que le programme pris globalement ne place pas à un rang de priorité suffisamment élevé les activités en question. A cela il peut être rétorqué qu'en la matière c'est aux gouvernements de faire le premier pas et à moins qu'ils ne formulent des demandes, le programme ne peut pas faire grand-chose. C'est le problème classique de la poule et de l'oeuf. En l'absence d'un fonds doté de ressources suffisantes pour le financement des activités visées et à moins de s'assurer les services d'experts compétents et de suggérer à certains Etats de recourir à l'assistance proposée, il y a peu de chances que les demandes soient plus nombreuses. Dans ces circonstances, le programme de services consultatifs ne contribuera guère à la réalisation des objectifs que sont la réduction du taux de non-présentation de rapports ou l'amélioration de la qualité des rapports présentés.

74. Une des activités financées dans le cadre du programme de services consultatifs consiste à organiser, au niveau régional ou sous-régional, des cours de formation à l'établissement des rapports. Il n'est cependant pas sûr que cette méthode soit d'un bon rapport coût-efficacité. Pour ne prendre qu'un seul exemple, un cours de formation régional de cinq jours sur l'obligation de faire rapport, organisé en novembre 1996, a coûté à l'Organisation des Nations Unies 143 800 dollars. Les crédits ouverts devaient financer la participation de 30 représentants gouvernementaux, de six consultants et de trois fonctionnaires de l'ONU. A supposer que chaque pays de la région ait

envoyé un représentant, l'impact du séminaire au niveau national dépend de si le représentant en question a réellement tiré parti de la formation dispensée, s'il occupe un poste qui lui confère des responsabilités en matière de présentation de rapports, s'il est maintenu à ce poste suffisamment longtemps pour que la formation qu'il a reçue donne sa pleine mesure et s'il a suffisamment de temps ainsi que la volonté et les qualifications requises pour transmettre son savoir-faire ou son expérience à d'autres participants au processus de présentation de rapports. Certaines personnes remplissent peut-être toutes ces conditions mais ce n'est probablement pas le cas de tous. L'"effet multiplicateur" d'une dépense aussi importante est donc extrêmement faible. En revanche, un fonctionnaire (ou un consultant) qui aurait bénéficié d'une formation spéciale pourrait fournir pendant tout un mois une formation et des conseils sur mesure à un vaste éventail de personnes (tant à des fonctionnaires qu'à des membres d'organisations non gouvernementales) pour moins de 15 000 dollars. Ainsi, pour un montant équivalent ou plus faible, une assistance intensive aurait pu être fournie pendant un mois dans dix pays.

75. Le problème de la compétence n'a pas encore été abordé. Il est souvent présumé que les membres des organes conventionnels ont les compétences techniques et pédagogiques voulues, ainsi que le savoir-faire requis en matière de rédaction pour accomplir ces tâches et qu'ils peuvent y consacrer le temps nécessaire. Même par-delà la question de savoir si des conflits d'intérêts ne risquent pas de surgir dans de telles situations, de nombreux facteurs font qu'il vaut mieux recruter ou former des personnes ayant les qualifications requises que de faire appel aux compétences nécessairement incomplètes d'un membre d'organe conventionnel. Sachant que l'Organisation internationale du Travail exécute depuis longtemps des programmes dans le cadre desquels des conseillers régionaux fournissent des services consultatifs aux pays, il serait judicieux que le Centre pour les droits de l'homme mette directement à profit cette expérience et étudie les possibilités de coopération avec cette organisation dans le domaine de la formation et des services consultatifs.

76. Il conviendrait, par conséquent, de demander au Haut Commissaire aux droits de l'homme d'établir un projet pour l'affectation des ressources nécessaires, tant financières que techniques, aux fins d'aider les Etats qui n'ont manifestement pas les moyens de le faire eux-mêmes, à élaborer leurs rapports. Il faudra tenir compte dans le cadre du projet de l'expérience de l'OIT et étudier les possibilités de coopération avec cet organe.

77. Le Conseil d'administration du Fonds de contributions volontaires pour la coopération technique dans le domaine des droits de l'homme devrait quant à lui être invité à faire de l'élaboration des rapports destinés aux organes conventionnels un projet prioritaire car il n'est pas certain que cette activité fasse partie des priorités approuvées jusqu'à présent par le Conseil (voir document E/CN.4/1996/90, par. 47).

#### H. Rapports spéciaux

78. Ce qui a caractérisé les travaux de certains organes conventionnels ces dernières années c'est l'accent mis sur les "rapports spéciaux" ou les "procédures d'urgence". Le Comité des droits de l'homme et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale ont tous deux largement fait appel

à ces procédures qui selon la définition de ce dernier visent "des situations qui exigent une attention immédiate pour empêcher ou limiter l'extension ou la multiplication de graves violations des droits de l'homme" (A/51/18, par. 26 b)). La première initiative de ce type remonte à 1992, date à laquelle le Secrétaire général avait proposé que soit étudiée la possibilité "d'habiliter le Secrétaire général et des organes d'experts des droits de l'homme à porter les violations massives des droits de l'homme à l'attention du Conseil de sécurité, avec les recommandations appropriées" (A/47/1, par. 101). Par la suite, les présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ont noté à leur quatrième réunion l'importance du rôle des organes conventionnels dans la prévention et la lutte contre les violations des droits de l'homme, déclarant à cette occasion ce qui suit :

"Il faudrait donc que [chaque organe] étudie d'urgence toutes les mesures qu'il pourrait adopter, dans son domaine de compétence, aussi bien pour prévenir les violations des droits de l'homme que pour suivre de plus près les situations d'urgence de tous types se produisant dans la juridiction des Etats parties. Si de nouvelles procédures sont nécessaires à cet effet, celles-ci devraient être examinées dès que possible" (A/47/628, par. 44).

79. L'expert indépendant a contribué activement à l'émergence d'un consensus autour de cette déclaration, qui a été depuis lors approuvée par l'Assemblée générale et les participants aux réunions suivantes des présidents d'organes conventionnels. Néanmoins, l'expert pense aujourd'hui que le mandat issu de cette déclaration n'a pas été exécuté comme il convient. Il est décourageant pour un organe conventionnel de devoir rester passif face à des violations massives des droits de l'homme; une telle attitude peut être interprétée comme un signe d'impuissance, peut-être d'indifférence et, à coup sûr, de marginalisation. Cela dit, il ne sert probablement pas à grand-chose de faire appel à des procédures relativement formelles et rigides dans le cas des Etats où des violations persistantes se produisent dans le contexte d'une crise ou d'un conflit armé de grande envergure. L'expérience semble confirmer dans une large mesure cette conclusion. Il ne devrait et ne pourrait d'ailleurs pas y avoir de règle stricte en la matière et les organes conventionnels devraient garder une certaine souplesse, mais il y a tout lieu de maintenir ce que certains ont décrit comme "une répartition des tâches suivant laquelle les rapporteurs spéciaux, les représentants ou les experts [de la Commission des droits de l'homme, etc.] resteraient responsables des appels urgents, alors que les organes conventionnels s'attacheraient essentiellement à examiner les rapports des Etats parties" (E/CN.4/1997/3, par. 43).

### III. PROBLEMATIQUE DES REFORMES A MOYEN ET A LONG TERME

#### A. Introduction

80. Cela fait près de huit ans que l'expert indépendant a proposé pour la première fois d'étudier la possibilité d'établir un rapport unique pour tous les organes conventionnels et de regrouper les différents comités en "un ou deux nouveaux organes". L'expert indépendant a également préconisé "un échange de vues approfondi" sur ces propositions (A/44/668, par. 179 et 182). Différents chercheurs et observateurs ont depuis repris cette idée <sup>19</sup>,

en revanche les organes conventionnels eux-mêmes, les participants aux réunions des présidents de ces organes et les organes directeurs de l'ONU gardent à ce sujet un silence presque total. Cette attitude est compréhensible. Les membres des organes conventionnels consacrent actuellement beaucoup de temps et d'énergie à l'amélioration de leurs procédures de travail et il ne faut pas s'attendre à ce qu'ils acceptent avec enthousiasme l'abandon d'une des procédures qu'ils s'efforcent de perfectionner ou la disparition des comités tels qu'on les connaît actuellement. La réticence des organes directeurs à participer à ce débat est plus difficile à expliquer. Quoi qu'il en soit, les tendances décrites dans le présent rapport font que ce débat constitue déjà une tâche urgente et la non-viabilité du système en place aurait d'une manière ou d'une autre rendu nécessaires des changements radicaux en moins de dix ans. La seule question qui reste à poser est celle de savoir si ces changements seront improvisés, induits et incomplets ou si au contraire ils seront planifiés d'une façon méthodique et systématique.

B. Nature de la tâche qui attend les organes conventionnels

81. L'information et l'analyse contenues dans le présent rapport appellent certaines conclusions quant à l'évolution future du système conventionnel. Dans les dix prochaines années, il est probable que les six principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme seront ratifiés par la quasi-totalité des Etats. Des pressions accrues seront exercées sur les Etats pour qu'ils s'acquittent de leur obligation de faire rapport et une assistance technique et financière substantielle leur sera fournie à cet effet. Les Etats qui ne présenteront pas de rapport n'échapperont pas pour autant à des contrôles fréquents de la situation. Les Etats seront appelés à établir six rapports, à participer à six processus de "dialogue constructif" distincts, à répondre aux questions supplémentaires impromptues que poseront les six comités et à réagir à des plaintes formulées au titre d'au moins quatre procédures de communication. Ils devront également tenir pleinement compte des observations générales (et leur équivalent) émanant de six comités différents et répondre aux observations finales de plus en plus détaillées de ces mêmes comités.

82. En plus de ces obligations, de nombreux pays pourraient bien être appelés au cours des dix prochaines années à présenter des rapports en application de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Cela porterait à sept le nombre de procédures de présentation de rapports et de comités et obligerait les Etats parties à faire rapport sur l'application de l'instrument relatif aux droits de l'homme le plus complexe, le plus détaillé et le plus long.

83. Toutefois cela n'aura pas uniquement pour conséquence d'alourdir la tâche des Etats. Les organes conventionnels eux-mêmes devront au minimum doubler leur temps de réunion actuel et le Comité des droits de l'enfant devra, à lui seul, siéger pendant près de six mois chaque année. D'autres comités se retrouveront dans la même situation que ceux qui ont accumulé un retard considérable dans l'examen des communications et les uns comme les autres devront trouver le temps nécessaire et se doter des compétences requises pour traiter des questions de plus en plus complexes dont ils seront, par la force des choses, saisis. Les effectifs du secrétariat au service

des organes conventionnels devront au moins doubler rien que pour maintenir les prestations à leur niveau actuel (que presque tous les organes conventionnels considèrent tout à fait insuffisant). Il y aura une montée en flèche des dépenses au titre des services de conférence (notamment de traduction et d'interprétation) qui mettra à rude contribution des ressources qui sont déjà en nette diminution. Les organisations non gouvernementales nationales se laisseront rapidement de faire rapport à un organe conventionnel différent chaque année et les organisations internationales ne pourront plus répondre aux demandes de renseignements sur les différents pays émanant chaque année de tel ou tel organe conventionnel. Les moyens d'information, tant nationaux qu'internationaux, montreront probablement encore moins d'intérêt pour des procédures aussi fréquentes et qui risquent fort de devenir superficielles.

84. Les membres des organes conventionnels se trouveront dans l'obligation de passer entre un tiers et la moitié de leur temps à Genève ou New York; en contrepartie, certains d'entre eux (les membres du Comité des droits de l'homme, du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et du Comité des droits de l'enfant) recevront 3 000 dollars des Etats-Unis par an (en plus de l'allocation journalière) alors que les autres (les membres du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et du Comité contre la torture) ne recevront que l'allocation. Dans ces conditions, ne pourront être membres d'un comité que les officiels rémunérés par leur propre gouvernement national (situation qui n'est pas pour garantir l'indépendance ou la compétence des intéressés), les universitaires qui reçoivent une indemnité de leur gouvernement (car en cette période de réductions budgétaires, où chaque service doit être payé par l'utilisateur, la plupart des universités ne sont probablement pas disposées à financer un détachement de six mois auprès d'une organisation internationale), ou les retraités.

#### C. Examen des différentes options

85. En gros, il semble que face à un tel scénario, les Etats ont à choisir entre quatre options. La première consisterait à rejeter de telles préoccupations comme alarmistes et déplacées, car pour eux un tel scénario n'est pas près de se réaliser. Pour les tenants de ce point de vue, les instruments internationaux ne seront pas ratifiés par tous les Etats, ces derniers continueront d'accuser un retard chronique dans la présentation de leurs rapports et accorderont de moins en moins d'importance à leurs relations avec les organes conventionnels. D'une manière générale, les derniers continueront de réagir comme ils le font aujourd'hui et, d'une façon ou d'une autre, les ressources disponibles seront utilisées plus efficacement, ce qui permettra de maintenir le statu quo. Les procédures de plaintes n'augmenteront pas et le nombre des communications se stabilisera. Quant à la Convention sur les travailleurs migrants, elle n'entrera pas en vigueur. Avec le temps, cette orientation finirait par engendrer un système de présentation de rapports qui ne serait plus qu'une mise en scène coûteuse, car il serait incapable de remplir sérieusement ses différentes fonctions.

86. La deuxième option concrétiserait les rêves de certains réformateurs et de la plupart des partisans des restrictions budgétaires : les organes conventionnels procéderaient à une profonde réforme de leurs procédures et

arriveraient à remplir leurs fonctions dans les limites des ressources disponibles. De larges pouvoirs seraient conférés au secrétariat pour qu'il procède à un défrichage des rapports. Ses effectifs seraient composés essentiellement de stagiaires, d'administrateurs auxiliaires rémunérés sur des contributions volontaires versées par des pays industrialisés et de personnes dont les services seraient financés par des fondations ou par leur propre gouvernement. Chaque membre de comité serait chargé d'établir une étude préalable qui serait examinée en groupe de travail restreint et rapidement approuvée en séance plénière sauf s'il s'agit d'un cas particulièrement controversé. Tout "dialogue" se ferait en grande partie par écrit. L'examen des rapports en séance plénière ne durerait pas plus d'une ou deux heures et le temps de parole de chaque expert serait limité à cinq minutes (soit à 90 mn au total dans le cas des comités s'occupant des Pactes par exemple). Les communications feraient l'objet d'un traitement similaire. Il n'y aurait plus de comptes rendus analytiques et seuls les documents finals des comités seraient traduits. Il n'y aurait d'interprétation qu'en séance plénière et le reste du travail serait assuré par des groupes linguistiquement hétérogènes qui n'utiliseraient quasiment plus que l'anglais.

87. En plus des difficultés inhérentes à toutes ces réformes, le principal inconvénient de cette option est qu'elle nécessiterait un changement radical dans bon nombre de postulats à la base du système actuel. Or les Etats ne sont apparemment guère disposés à procéder à de tels changements. Qui plus est, il est peu probable que les réformes envisagées permettent d'obtenir des résultats satisfaisants, acceptables et capables de susciter les réactions escomptées au niveau national.

88. La troisième option consiste à augmenter considérablement les ressources budgétaires à l'appui de tous les aspects des procédures en vigueur, l'objectif étant de maintenir plus ou moins le statu quo. Des fonds seraient alloués pour renforcer les effectifs du secrétariat et les services de traduction et d'interprétation et d'importants crédits seraient ouverts au titre des activités de coopération technique pour financer un vaste éventail de services consultatifs destinés à aider les Etats à s'acquitter des lourdes tâches résultant de l'obligation de faire rapport. Indépendamment de la question de savoir si cette formule est réalisable, les orientations budgétaires actuelles et les projections pour l'avenir proche semblent exclure une telle option.

89. La quatrième option est plus complexe; elle comporte différents éléments des trois premières et prévoit essentiellement l'adoption de tout ou partie des réformes décrites ci-après.

#### D. Rapports globaux

90. Dans son rapport intérimaire l'expert indépendant expose une proposition tendant à ce que chaque Etat présente un rapport global unique pour l'ensemble des instruments internationaux auxquels il est partie. C'est aux différents Etats qu'il appartient d'examiner cette proposition et de prendre la décision qu'ils jugeront souhaitable. Il n'est pas nécessaire qu'un organe conventionnel ou autre de l'ONU l'approuve ou prenne une quelconque mesure. Une fois établie, l'étude analytique détaillée demandée par l'Assemblée générale dans sa résolution 51/87 facilitera l'élaboration des rapports

globaux en question. En dernière analyse, il ne pourra être répondu d'une manière définitive aux questions soulevées et aux préoccupations exprimées que dans le cadre de l'élaboration effective de tels rapports et lorsqu'ils seront utilisés par les comités.

E. Abandon des rapports périodiques exhaustifs  
sous leur forme actuelle

91. Une autre proposition, que l'expert indépendant a déjà évoquée sans entrer dans les détails, consisterait à ne plus exiger des Etats parties qu'ils présentent des rapports périodiques complets. De toute évidence, une telle formule n'est pas indiquée dans le cas des rapports initiaux. De même, elle est probablement mieux adaptée à certains organes conventionnels qu'à d'autres et ne convient peut-être pas à toutes les situations. Plus la portée de l'instrument est vaste plus il serait opportun de s'efforcer de limiter le nombre des questions qui doivent être abordées dans le rapport. Concrètement, les directives relatives à l'élaboration des rapports seraient adaptées à la situation de chaque Etat partie. A maints égards, cette démarche constitue le prolongement logique de la méthode suivie par le Comité des droits de l'homme depuis 1989.

92. Comme il faut faire un choix entre différentes formules, ce n'est qu'à titre indicatif que le processus exposé ci-après est présenté. Dans un premier temps un comité déciderait à une session A d'établir une liste de question à une session B. Entre les deux sessions, il inviterait toutes les parties à fournir des informations et demanderait au secrétariat d'établir une analyse de la situation dans le pays. Un groupe de travail de présession se réunirait alors, peut-être immédiatement avant ou pendant la session B et élaborerait une liste précise mais restreinte de points à traiter. Une fois approuvée par le Comité à la session B, la liste serait immédiatement transmise à l'Etat partie en même temps qu'une invitation à présenter un rapport écrit avant la session C ou D (suffisamment à l'avance pour qu'il soit traduit). Une telle méthode permettrait d'axer le dialogue sur un nombre restreint de questions, rendrait superflu un rapport très long portant sur de nombreux sujets sans grand intérêt dans le contexte du pays concerné, permettrait au Comité de se concentrer sur les problèmes de l'heure, garantirait l'examen du rapport dans les délais, donnerait la possibilité aux personnes connaissant bien les questions à l'examen de faire partie de la délégation, réduirait le nombre de ministères participant directement à l'élaboration du rapport, permettrait aux experts qui siègent dans les comités de bien se préparer pour le dialogue et préparerait l'élaboration d'observations finales plus détaillées et plus précises.

93. Il est par conséquent recommandé que chaque comité réfléchisse aux moyens de s'acquitter de tout ou partie de ses principales fonctions de surveillance en se fondant non pas sur des rapports généraux établis à partir de directives de portée universelle mais sur des réponses à des questions plus limitées et plus adaptées à la situation du pays selon les modalités décrites ci-dessus.

F. Problématique du fusionnement des organes conventionnels

94. Certains des avantages et des inconvénients du fusionnement des organes conventionnels ont déjà été examinés par l'expert indépendant dans son rapport de 1989 (A/44/668, par. 182 et 183). Pour cette raison, ils ne seront pas abordés de nouveau dans le présent rapport. Faute de place, il sera seulement noté à ce propos que par-delà les problèmes juridiques et de procédure non négligeables que pose une telle initiative, la question clef est de savoir s'il y a une volonté politique pour entreprendre un examen approfondi des différents aspects de la réforme envisagée. Si une telle volonté existe réellement, les problèmes techniques pourront être surmontés. Il est par conséquent recommandé d'envisager, en mettant dûment l'accent sur les compétences juridiques internationales requises, de constituer un petit groupe d'experts aux fins d'établir un rapport dans lequel seraient étudiées les modalités d'une telle opération.

G. D'autres initiatives seraient-elles souhaitables ?

95. Parallèlement à l'examen des mesures qui pourraient être prises pour réduire le nombre des organes conventionnels, il est important que les organes de l'ONU chargés d'élaborer de nouvelles procédures n'oublient pas qu'il est souhaitable de limiter le nombre des nouveaux organes à créer. Envisagées séparément et sous l'angle de leurs avantages respectifs les propositions tendant à créer de nouveaux mécanismes ou à améliorer ceux qui existent déjà ne peuvent que séduire. Leur attrait ne doit cependant pas faire oublier l'incidence sur l'ensemble du système de nouveaux organes en concurrence pour des ressources limitées et risquant, du moins à certains égards, d'imposer aux Etats parties des obligations qui font double emploi. Ce problème est mis en évidence par au moins deux processus.

96. Le premier se rapporte à une procédure qui a déjà été arrêtée et qui a trouvé sa consécration dans un instrument international. L'article 72 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille prévoit l'élection d'un comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille six mois après l'entrée en vigueur de l'instrument, laquelle intervient lorsque le nombre des Etats parties atteint 20. Bien que la Convention ait été adoptée il y a six ans (décembre 1990), au 1er novembre 1996 il n'y avait que sept Etats parties. En prenant dès à présent des mesures pour modifier l'instrument de façon que les fonctions de surveillance confiées dans la Convention à un nouveau comité soient plutôt assumées par un des comités qui existent déjà (peut-être le Comité des droits économiques, sociaux et culturels ou le Comité des droits de l'homme), l'Organisation des Nations Unies ferait l'économie de tout un appareil de supervision, les Etats parties éviteraient l'augmentation du nombre des Comités auxquels ils doivent faire rapport et le nombre d'occasions auxquelles des rapports doivent être présentés et examinés et la modification envisagée n'aurait plus à être ratifiée que par un nombre minimal d'Etats. Ne pas agir immédiatement ne ferait qu'aggraver une situation que déjà la plupart des Etats considèrent comme difficile de maîtriser. Qui plus est, un des principaux obstacles à la réforme dans tous ses domaines étant la résistance de ceux (y compris les experts, les responsables du secrétariat, les gouvernements, les ONG, etc.) qui ont intérêt à ce que le statu quo

se maintienne, une action menée à ce stade rencontrerait comparativement très peu de résistance de leur part. Mais tout retard risque de rendre l'entreprise impossible.

97. Le second exemple a trait au projet de protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants qu'un groupe de travail de la Commission des droits de l'homme s'emploie à établir. Le protocole devrait, entre autres, prévoir des visites dans les lieux de détention effectuées par un organe d'experts. A sa dernière session le groupe de travail a pris note de deux points de vue différents sur la relation entre le futur protocole et la Convention d'une part et entre le sous-comité qu'il est proposé de créer et le Comité contre la torture d'autre part. Des arguments convaincants ont été avancés en faveur d'une nette séparation entre cet instrument et la Convention et de l'indépendance totale du futur sous-comité par rapport au Comité contre la torture (voir document E/CN.4/1997/33, par. 14, 16 et 19). Malgré leurs avantages certains, ces propositions contribueraient dans une large mesure à la prolifération des instruments et des comités sans apporter pour autant une quelconque amélioration à la situation actuelle. Il serait plus judicieux de parvenir à un arrangement en vertu duquel les Etats qui accepteraient les nouvelles procédures seraient exemptés de la plupart sinon de la totalité de leurs obligations ayant trait à la présentation de rapports au titre de la Convention, et d'étudier toutes les formules possibles pour que les membres du Comité puissent également siéger dans le nouveau mécanisme. Il y aurait lieu dans ce contexte de demander au secrétariat d'établir un rapport analytique dans lequel il passerait en revue différentes formules d'une manière non pas mécaniste mais créative.

#### H. Modification des instruments internationaux

98. Depuis la présentation du premier rapport sur la réforme des organes conventionnels en 1989, des projets visant à modifier trois des six instruments internationaux ont été approuvés par les participants aux réunions des Etats parties concernés et par l'Assemblée générale. Ces modifications visent à faire financer les activités du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et du Comité contre la torture sur les ressources du budget ordinaire de l'ONU (alors qu'actuellement les instruments correspondants prévoient le financement intégral ou partiel des deux organes par les Etats parties) et à autoriser le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes à siéger pendant une période plus longue que les deux semaines de session annuelle prévues dans la Convention. Un quatrième projet de modification porterait de 10 à 18 le nombre de membres du Comité des droits de l'enfant. L'approbation de ces modifications dans le cadre des réunions des Etats parties concernés, ainsi que par l'Assemblée générale est la preuve qu'il y a un besoin de réforme et que les gouvernements sont disposés à approuver les changements envisagés.

99. En dépit de ce consensus manifeste, aucune des modifications n'est entrée en vigueur et il est peu probable que cela soit le cas dans un avenir proche. Ainsi, par exemple, en quatre ans, sur les 148 Etats parties à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (recensés du 19 février 1997), 20 seulement ont accepté ces modifications. Dans le cas de la Convention contre la torture sur

les 100 Etats parties, 20 seulement y ont souscrit (voir document E/CN.4/1997/73, par. 7). Le problème n'est pas que les Etats parties soient opposés à ces modifications ou qu'ils envisagent leur entrée en vigueur avec réticence. En effet, financièrement, ils ont tout à gagner de tels changements, puisque les coûts qui étaient jusqu'à présent imputés uniquement aux Etats parties de l'instrument concerné, seront répartis entre tous les Etats membres de l'ONU. Donc les Etats non parties auraient, du point de vue financier, des raisons de s'opposer aux modifications mais ils ne l'ont pas fait lors du vote à l'Assemblée générale. Ce sont plutôt toutes les formalités juridiques et politiques qu'ils doivent remplir au niveau local pour que la modification proposée soit adoptée qui posent un problème. Visiblement, devant faire face à un nombre sans cesse croissant d'accords internationaux, de nombreux Etats considèrent que la tâche est trop lourde pour qu'ils s'y attellent.

100. Chaque fois que le cas s'est présenté, l'Assemblée générale des Nations Unies a, dans la mesure du possible, autorisé l'adoption de mesures provisoires pour améliorer la situation en attendant que la modification entre en vigueur. Une telle souplesse est indispensable encore qu'elle risque de décourager les Etats parties de prendre au niveau interne les mesures requises pour que les modifications proposées soient adoptées.

101. Cette situation appelle plusieurs recommandations :

a) Tous les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme qui seront adoptés dans l'avenir devraient prévoir une procédure simplifiée pour la modification des différentes dispositions d'ordre procédural. Sans être contraignante, l'approbation de cette proposition par la Commission des droits de l'homme, établirait dans l'optique de toute négociation future un principe directeur clair et encouragerait les parties concernées à faire preuve de souplesse à l'avenir;

b) Il convient de demander au Conseiller juridique d'étudier dans quelle mesure il serait possible d'aborder les modifications aux instruments relatifs aux droits de l'homme qui sont dans la filière ou qui seront proposées à l'avenir dans une perspective plus novatrice;

c) L'Assemblée générale devrait demander aux participants aux réunions des Etats parties aux différents instruments internationaux d'étudier les moyens d'encourager les Etats concernés à accorder un rang de priorité plus élevé à la ratification des modifications déjà approuvées;

d) Il convient d'examiner immédiatement la question de la modification de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille conformément à la recommandation ci-après;

e) Comme les participants à la Réunion des Etats parties et l'Assemblée générale ont approuvé en 1992 la modification du paragraphe 6 de l'article 8 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, visant à supprimer la disposition stipulant que les Etats parties prennent à leur charge les dépenses des membres du Comité, des mesures devraient être prises pour annuler les arriérés des

contributions que doivent verser les Etats parties. Actuellement, 57 Etats parties doivent 225 506 dollars des Etats-Unis à l'Organisation, soit une moyenne d'un peu moins de 4 000 dollars (voir A/51/430, annexe II). Sachant que ces arriérés n'ont plus de raison d'être, et que ce que dépense l'ONU pour calculer et mettre à jour les montants en jeu et faire rapport sur les pays qui sont en défaut dépassera bientôt les sommes à recouvrer, il faudrait trouver un moyen d'imputer les montants impayés au budget ordinaire et clore le dossier. A toutes fins juridiques et pratiques, il faudra préciser que la mesure qui sera adoptée ne saurait constituer un précédent.

#### IV. QUESTIONS DIVERSES

##### A. La question taboue des langues de travail

102. La question des langues n'a été pratiquement pas abordée dans le présent rapport. C'est là dans une large mesure une manifestation de l'incapacité de l'ONU et de ses Etats Membres de s'attaquer à l'un des problèmes les plus controversés et les plus persistants auxquels fait face l'Organisation. Malheureusement, cette question revêt aussi une importance particulière pour les organes conventionnels. Toute tentative de la part de l'expert indépendant pour résoudre ce délicat problème serait présomptueuse et vouée à l'échec. Néanmoins, quelques observations s'imposent.

103. Il y a lieu de signaler tout d'abord que les restrictions budgétaires et des décisions prises par d'autres ont obligé les organes conventionnels à privilégier les deux principales langues de travail du secrétariat. Ce choix transparaît dans les comptes rendus analytiques et les communiqués de presse, ainsi que dans la plupart des travaux de rédaction. A moins qu'elle ne soit expressément demandée, l'interprétation simultanée dans des langues autres que l'espagnol est de moins en moins assurée dans les travaux quotidiens des organes conventionnels. Deuxièmement, la prédominance de fait de l'anglais en tant que principale langue de travail des comités s'est très nettement accentuée ces dernières années. Du point de vue du maintien de l'égalité entre les langues et de la diversité linguistique, cette évolution est peut-être regrettable mais elle s'explique dans une large mesure par des tendances nationales indépendantes de la volonté des organes conventionnels. Cette évolution semble être appelée à s'accélérer au cours des années à venir en raison de la prépondérance de l'anglais dans le domaine des affaires, de la technologie de l'information, des sciences, ainsi que dans les médias et dans d'autres sphères d'activité. Troisièmement, pour diverses raisons tout à fait indépendantes de la volonté de l'Organisation des Nations Unies, les documents en anglais prédominent dans la masse - en accroissement rapide - des documents de référence dont disposent les organes conventionnels pour l'examen des rapports des Etats.

104. Les réactions officielles suscitées à l'intérieur des Nations Unies par cette évolution sont quelque peu contradictoires. D'un côté, l'Assemblée générale a réaffirmé son ferme attachement au principe de la diversité linguistique, et le Secrétariat a de nouveau mis l'accent sur la vieille règle selon laquelle un document doit être diffusé simultanément dans toutes les langues. Dans le même temps, différentes politiques et pratiques encouragent les organes conventionnels à utiliser un minimum de langues. Les personnes, les groupes et les organismes - de plus en plus nombreux - qui accèdent à la

documentation émanant des organisations internationales par des moyens électroniques sont assurés d'être nettement avantagés s'ils peuvent utiliser l'anglais.

105. Les règles officielles sont l'expression fidèle d'un attachement au multilinguisme et permettraient, s'il y avait suffisamment de ressources, de maintenir un juste équilibre. Mais en cette période de restrictions budgétaires draconiennes, la rigidité qui en résultera non seulement aura des effets désastreux, mais amènera certains à recourir à des stratégies encore plus ingénieuses et plus retorses pour tourner les règles inapplicables. De telles stratégies ne peuvent manquer d'alourdir les coûts globaux et engendrent, tout au moins à long terme, des pratiques inefficaces, opaques et nuisibles. Les ressentiments compréhensibles suscités par l'incidence néfaste de certains facteurs extrinsèques sur la politique de l'égalité entre les langues tendent à entraver les efforts visant à définir des stratégies à moyen et à long terme qui permettent de faire face à ces nouvelles réalités d'une manière plus sereine.

106. Dans le cas des organes conventionnels, pour de nombreuses raisons, il ne fait aucun doute qu'il est important de préserver la diversité linguistique. Mais à moins que les ressources servant à financer les services d'interprétation augmentent substantiellement, les différents comités devront manifestement trouver un moyen de tenir les réunions de groupe de travail et autres réunions non plénières sans traduction officielle. Il faudra veiller davantage à ce que les candidats aux élections visant à pourvoir des sièges dans les organes conventionnels maîtrisent au moins une des trois principales langues de travail et de préférence deux. Il faudra aussi faire en sorte que le contenu des matériels disponibles dans une seule langue soit mieux exploité pour que tous les membres des différents comités en bénéficient. D'autre part, il convient d'envisager de déléguer certaines responsabilités à des groupes de travail capables de se passer de traduction. Des formules plus novatrices et plus souples telles que celles qui viennent d'être décrites seront probablement accueillies avec réticence mais, par la force des choses, elles seront tôt ou tard acceptées.

#### B. Coopération avec les institutions spécialisées et d'autres organes

107. La coopération entre les institutions spécialisées et les organes conventionnels pose encore plus de problèmes qu'on ne veut généralement le reconnaître. Plusieurs exemples de coopération méritent d'être cités; il y a notamment la coopération entre le Comité des droits de l'enfant et l'UNICEF, l'OIT, l'UNESCO et le HCR et entre l'OIT et plusieurs autres organes conventionnels. La situation générale laisse encore à désirer. Plusieurs appels pour la tenue de consultations en vue de déterminer les formes de coopération les plus fructueuses et les plus durables ont été lancés sans résultat. Comme indiqué plus haut, bien que les participants à la sixième réunion des présidents d'organe conventionnel aient préconisé un dialogue de haut niveau à la septième réunion (en 1996), rares sont les organismes qui ont participé activement à cette réunion et aucune mesure importante n'a pu être prise. De même, bien que la Commission des droits de l'homme ait maintes fois demandé, dans les résolutions qu'elle a adoptées depuis 1993<sup>20</sup>, qu'un séminaire destiné aux experts soit organisé en collaboration avec des institutions financières internationales, le Centre pour les droits de l'homme

n'a pris aucune mesure; pourtant la Banque mondiale s'est montrée disposée à donner suite à cette demande. Le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a rencontré le Président de la Banque mondiale en juillet 1996 mais leur entretien n'a donné aucun résultat concret concernant les activités des organes conventionnels <sup>21</sup>. Ainsi, de précieuses occasions n'ont pas été saisies.

108. Afin de remédier à cette situation, il est recommandé que la Commission des droits de l'homme invite le Haut Commissaire à convoquer une réunion de deux jours entre des représentants de haut niveau des principales institutions spécialisées et d'autres organismes (notamment de l'OIT, de l'OMS, de la FAO, de l'UNESCO, de l'UNICEF, du HCR, du PNUD, du FNUAP et de la Banque mondiale), de hauts fonctionnaires du Centre et les présidents des six organes conventionnels. Par mesure d'économie et pour tirer parti d'autres efforts de coordination, la réunion devrait avoir lieu immédiatement avant ou après la réunion annuelle des présidents des organes conventionnels et avoir pour objectif d'étudier les formes de coopération les plus fructueuses, appropriées, rentables et mutuellement bénéfiques entre ces instances et les organes conventionnels.

#### C. Qualité des observations finales

109. En 1990, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a lancé la pratique consistant à adopter des observations finales rendant compte des vues de l'ensemble du Comité, structurées d'une manière méthodique et aussi concrètes que possible. Bien que le Comité des droits de l'homme ait été le premier à utiliser en 1984 l'expression "observations finales", ce n'est qu'en 1992 qu'il a commencé à adopter des évaluations collectives de chacun des rapports présentés par les Etats. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a suivi, en 1993. Auparavant, tout ce qui était demandé aux gouvernements concernés, à l'ONU, à l'organe conventionnel et à d'autres parties intéressées n'était consigné que dans quelques observations disparates, parfois incohérentes, formulées au nom des différents membres des comités. Certes, la démarche actuelle représente un grand progrès mais beaucoup reste à faire si l'on veut améliorer la qualité des observations finales et notamment qu'elles soient plus claires, plus détaillées, plus précises et plus concrètes. Cela requiert, entre autres, un travail de documentation plus soutenu de la part du secrétariat. Il est nécessaire d'affiner beaucoup plus les observations finales si l'on veut que le processus de présentation de rapports justifie les dépenses et les efforts consentis.

#### V. PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

110. On trouvera ci-après un résumé de certaines des recommandations faites dans le présent rapport.

111. L'objectif que constitue la ratification des six principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme par tous les Etats a été maintes fois réaffirmé. Il est nécessaire de prendre des mesures concrètes pour le concrétiser. Celles-ci devraient consister à : a) tenir des consultations avec les organismes internationaux les plus influents en vue de déterminer dans quelle mesure ils pourraient participer à une campagne en faveur de la ratification des instruments internationaux (par. 32), b) nommer des

conseillers spéciaux en matière de ratification et de présentation de rapports et leur allouer les ressources dont ils ont besoin pour exécuter leur mandat (par. 33 et 34), c) définir les mesures spéciales qui pourraient être adoptées pour rationaliser le processus de présentation de rapports dans le cas des Etats à faible population (par. 35) et d) accorder une attention particulière à d'autres groupes importants d'Etats non parties.

112. Le non-respect de l'obligation de faire rapport est devenu un phénomène chronique. Outre qu'il faudra envisager une réforme de l'ensemble du système (comme indiqué ci-après), il est nécessaire de lancer un nouveau projet pour la fourniture de services consultatifs adaptés aux besoins des Etats. Dans le cas des Etats qui persistent à ne pas s'acquitter de leur obligation de faire rapport, tous les organes conventionnels devraient être exhortés à adopter des procédures pouvant déboucher sur l'examen de la situation dans le pays concerné même en l'absence d'un rapport (par. 37 à 45). Une telle démarche doit être précédée par un travail de recherche approfondi et donner lieu à des "Observations finales" détaillées, précises et complètes (par. 47).

113. L'actuel système de présentation de rapports ne fonctionne que parce qu'un grand nombre d'Etats ne s'acquittent pas de leurs obligations, présentant leurs rapports en retard ou n'en présentant aucun. Si bon nombre d'entre eux décidaient de faire rapport, le retard actuel, qui est déjà énorme, serait accentué et les vastes réformes envisagées deviendraient encore plus urgentes (par. 48 à 52).

114. Les propositions tendant à limiter la longueur des documents sont inapplicables dans le cadre des procédures en vigueur. Il est nécessaire d'aborder la question d'une manière autrement plus transparente que cela n'a été le cas jusqu'à présent et toute réduction devra être pleinement justifiée. Le secrétariat devrait établir un document dans lequel seraient passées en revue les différentes possibilités de façon à permettre au Comité d'opter pour des mesures bien dosées et novatrices (par. 53 et 54).

115. Le problème de la documentation, dont il ne reste officiellement aucune trace en dépit du rôle déterminant qu'elle joue dans le cadre du dialogue avec les Etats parties, est important et appelle des mesures appropriées de la part du secrétariat (par. 55). Les comptes rendus analytiques sont un élément indispensable dans le système et il convient d'accorder la priorité à leur établissement en temps voulu. La production des volumes reliés contenant le texte édité des documents officiels du Comité des droits de l'homme (ce qu'on appelait auparavant les annuaires) est difficile à justifier en cette période de restrictions budgétaires draconiennes (par. 58). La priorité devrait être accordée au transfert de l'information disponible dans des bases de données électroniques et à la publication dans les délais, notamment sur des supports électroniques, de tous les comptes rendus analytiques dès qu'ils sont disponibles (par. 59).

116. Il y a lieu de se féliciter de l'installation tant attendue du nouveau site Web du Bureau du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme/Centre pour les droits de l'homme. Il convient d'enrichir ce site et d'établir une stratégie pour que le plus grand nombre possible d'utilisateurs puissent y accéder. Tout développement futur de la base de données doit se faire dans le cadre d'un processus plus méthodique, consultatif et transparent

que cela n'a été le cas jusqu'à présent. Un séminaire destiné aux experts devrait être organisé à cet effet, et un groupe consultatif externe nommé (par. 60 à 64). L'OIT devrait envisager de mettre son inestimable base de données à la disposition de la communauté des droits de l'homme et d'autres parties par le biais du Web (par. 65).

117. Les matériels d'information relatifs aux travaux des organes conventionnels laissent beaucoup à désirer. Les organes conventionnels devraient être directement associés à toute décision future sur la question. Des crédits devraient être ouverts à l'appui des initiatives locales visant à diffuser les renseignements sur les organes conventionnels sous une forme et au moyen de supports adaptés à la culture du pays et plus accessibles à sa population. Une collaboration avec des établissements universitaires et autres devrait être envisagée aux fins de renforcer le programme de publication. Il faudrait charger un groupe consultatif externe d'examiner le programme de publication dans le domaine des droits de l'homme et de formuler des recommandations à ce sujet (par. 66 à 70). Le Secrétaire général devrait faire rapport sur la disponibilité des documents concernant les organes conventionnels dans les centres d'information des Nations Unies (par. 71).

118. Le programme de services consultatifs n'a pas apporté l'appui nécessaire pour la réalisation des études requises avant la ratification d'un instrument relatif aux droits de l'homme et n'a pas non plus aidé les Etats qui en avaient besoin à élaborer leur rapport. Il est peu probable que les cours de formation à l'établissement des rapports organisés aux niveaux régional et sous-régional produisent des résultats à la mesure des dépenses consenties. Un programme spécial prioritaire devrait être conçu pour répondre aux besoins dans ce domaine (par. 72 à 77).

119. L'efficacité des "rapports spéciaux" et des "procédures urgentes" devrait être soigneusement évaluée par les comités concernés. A l'heure actuelle, ils ne semblent pas être d'une grande utilité. D'une manière générale, la répartition des tâches entre les organes conventionnels et les mécanismes spéciaux devrait être maintenue (par. 78 et 79).

120. Au vu des tendances actuelles, le système de présentation de rapports en vigueur n'est pas viable (par. 81 à 84). Les Etats ont à choisir entre quatre possibilités : a) rejeter comme alarmistes les préoccupations exprimées et ne rien faire, b) exhorter les organes conventionnels à entreprendre de profondes réformes et à s'adapter afin de pouvoir répondre à la demande actuelle et à toute nouvelle demande, dans la limite des ressources disponibles, c) augmenter considérablement les ressources budgétaires de façon à maintenir les choses en l'état, d) prendre des mesures intégrant des éléments de b) et de c) tout en adoptant de vastes réformes (par. 85 à 89). Ces réformes pourraient consister à opter pour des "rapports globaux" (par. 90), à renoncer aux rapports périodiques exhaustifs sous leur forme actuelle et à les remplacer par des rapports établis en fonction de directives adaptées à la situation de chaque Etat (par. 91 à 93), et à réduire (par fusionnement) le nombre des organes conventionnels (par. 94). S'il y a une volonté politique allant dans le sens de cette réduction, un petit groupe d'experts devrait être constitué aux fins d'en examiner les modalités. Il conviendrait également d'envisager d'autres initiatives et notamment de modifier la Convention sur les travailleurs migrants de façon à confier

la surveillance de l'application de cet instrument à un organe qui existe déjà et de procéder à un examen plus systématique des conséquences du futur protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture sur le plan institutionnel (par. 96 à 98).

121. Il faudrait faire en sorte que les dispositions de procédure des instruments relatifs aux droits de l'homme puissent être plus facilement modifiées. Différentes recommandations ont été formulées (par. 101). La question taboue des langues de travail doit être abordée dans un esprit constructif (par. 102 à 106). Les mécanismes de coopération avec les institutions spécialisées et d'autres organismes ont été dans une large mesure améliorés à certains égards mais ils laissent encore beaucoup à désirer. Le Haut Commissaire aux droits de l'homme devrait convoquer une réunion de haut niveau consacrée à l'examen de la meilleure façon de coopérer avec les organes conventionnels (par. 108).

122. Les organes conventionnels devraient s'efforcer d'améliorer encore plus la qualité de leurs "Observations finales" afin qu'elles soient plus claires, plus détaillées, plus précises et plus concrètes (par. 109).

Notes

1. Son rapport a été publié sous la cote E/CN.4/1990/39.
2. C. Tomuschat "Human Rights, States report", dans R. Wolfrom et C. Philipp (dir. pub.), United Nations: Law Policies and Practice (Munich, Beck Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1995), vol. 1, p. 631.
3. Bayefsky, "Making the Human Rights Treaties Work", dans L. Henkin et J. L. Hargrove (dir. pub.), Human Rights: An Agenda for the Next Century, Studies in Transnational Legal Policy No 26 (Washington D.C., American Society of International Law, 1994), p. 229 à 264.
4. Bayefsky, "Report on the UN Human Rights Treaties: Facing the Implementation Crisis", dans First Report of the Committee on International Human Rights Law and Practice, Association de droit international, Conférence d'Helsinki (1996), p. 11.
5. Ibid., p. 12.
6. Voir par exemple, International M. Banton, Action Against Racial discrimination (Oxford, Clarendon Press, 1996); M. Craven, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development (Oxford, Clarendon Press, 1995); M. O'Flaherty, Human Rights and the UN: Practice Before the Treaty Bodies (Londres, Sweet and Maxwell, 1996); E. Verhellen, (dir. pub.), Monitoring Children's Rights, (La Haye, Martinus Nijhoff, 1996); et D. Harris and S. Joseph (dir. pub.), The International Covenant on Civil and Political Rights and United Kingdom Law (Oxford, Clarendon Press, 1995).
7. Bayefsky, note 4 ci-dessus, p. 11.
8. Ibid., p. 12.
9. Banque mondiale, De l'économie planifiée à l'économie de marché : Rapport sur le développement dans le monde, 1996 (New York, Oxford University Press, 1996), tableaux 1 et 1a.
10. Le Comité avait déjà adopté une déclaration presque identique l'année précédente (A/50/40, par. 58).
11. Communiqué de presse WOM/950, 31 janvier 1997, p. 9.
12. Ce chiffre ne s'applique qu'à la version anglaise du document. Les autres versions seraient même plus longues.
13. Cette base de données peut être consultée à l'adresse suivante : <WWW.unhchr.ch>.
14. Rapport sur l'atelier d'experts relatif au projet Womenwatch : diffusion d'informations à l'échelle mondiale au moyen de réseaux informatisés dans le cadre du suivi de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, 26-28 juin 1996.

15. Opérant dans une multitude de contextes où les moyens de communication électroniques sont inexistantes ou ne sont pas du tout fiables, le HCR a plus de raisons que l'OIT de continuer de privilégier le CD-ROM.

16. Publications des Nations Unies, numéro de vente : F.84.XIV.2 et F.89.XIV.1.

17. Voir document A/51/558, par. 24 b).

18. Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.94.XIV.11.

19. Voir Y. Le Bhoutillier et D. Rouget, "La procédure des rapports périodiques en application des traités relatifs aux droits de la personne : L'Après-Conférence de Vienne", Annuaire canadien de droit international, [1994] 173, at 212.

20. Commission des droits de l'homme, résolutions 1993/14, par. 18; 1994/20 par. 17 et 1995/15, par. 17.

21. Voir le document A/51/45, par. 22, dans lequel les principaux domaines de coopération pour l'avenir sont décrits sans que les activités des organes consultatifs ne soient expressément mentionnées. Bien que les présidents de ces organes aient été informés en septembre 1996 qu'une autre réunion était prévue pour novembre 1996, en mars 1997 aucune rencontre n'avait encore eu lieu.

-----