



## Assemblée générale

Distr.  
GENERALE

A/44/668  
8 novembre 1989  
FRANCAIS  
ORIGINAL : ANGLAIS

Quarante-quatrième session  
Point 109 de l'ordre du jour

APPLICATION EFFECTIVE DES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX RELATIFS  
AUX DROITS DE L'HOMME, Y COMPRIS L'OBLIGATION DE PRESENTER  
DES RAPPORTS A CE TITRE

Note du Secrétaire général

1. Au paragraphe 10 a) de sa résolution 43/115 en date du 8 décembre 1988, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général "d'envisager, dans la limite des ressources disponibles, de charger un expert indépendant d'établir une étude sur la manière dont pourrait être abordée à long terme la question de la supervision de l'application de nouveaux instruments relatifs aux droits de l'homme, compte tenu des conclusions et recommandations de la réunion des présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux, des délibérations de la Commission des droits de l'homme et autres éléments pertinents, et de la présenter à l'Assemblée générale lors de sa quarante-quatrième session."
2. Comme suite à cette résolution, la Commission des droits de l'homme a adopté la résolution 1989/47 et, au paragraphe 5 de cette résolution, a prié le Secrétaire général "de charger un expert indépendant de faire une étude, dans les limites des ressources existantes, sur les méthodes envisageables à long terme pour améliorer le fonctionnement des organes qui ont été créés en vertu d'instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme et de ceux qui pourraient l'être à l'avenir, en tenant compte des conclusions et des recommandations de la réunion des présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme" et demandé que cette étude soit soumise à l'Assemblée générale à sa quarante-quatrième session et à la Commission des droits de l'homme à sa quarante-sixième session.
3. Conformément aux résolutions susmentionnées, le Secrétaire général a chargé M. Philip Alston, professeur de droit international et Directeur du Centre des hautes études juridiques de l'Université nationale australienne, rapporteur du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, d'effectuer l'étude en question, qui est communiquée dans le présent document à l'Assemblée générale à sa quarante-quatrième session, et sera soumise à la Commission des droits de l'homme à sa quarante-sixième session.

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Pages</u>
RESUME DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....		4
I. INTRODUCTION .....	1 - 8	9
A. Mandat .....	1 - 2	9
B. Méthode adoptée .....	3 - 8	10
II. APERCU DU CADRE EN RAPIDE EVOLUTION DANS LEQUEL FONCTIONNENT LES ORGANES CRES EN VERTU D'INSTRUMENTS INTERNATIONAUX .....	9 - 30	12
A. Evolution dans le temps du système issu des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme .....	10 - 20	12
B. Incidences sur le système issu des instruments internationaux de l'expansion générale des activités multilatérales relatives aux droits de l'homme .....	21 - 25	16
C. Le système issu des instruments internationaux, pierre angulaire du programme des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme .....	26 - 30	18
III. RAPPORTS PRESENTES PAR LES ETATS PARTIES .....	31 - 53	20
A. L'importance et les fonctions des procédures de présentation de rapports .....	31 - 33	20
B. Problèmes actuels des procédures de présentation de rapports .....	34 - 35	22
C. Le fardeau des systèmes multiples de présentation de rapports .....	36 - 42	23
D. Réduction des chevauchements entre les rapports demandés .....	43 - 53	24
IV. FONCTIONNEMENT DES ORGANES CRES EN VERTU D'INSTRUMENTS INTERNATIONAUX : QUESTIONS ADMINISTRATIVES ET FINANCIERES .....	54 - 107	28
A. Dispositions financières concernant les organes qui ont été ou pourraient être créés en vertu d'instruments internationaux .....	54 - 99	28

/...

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Pages</u>
B. Durée et fréquence des sessions .....	100 - 105	44
C. Conditions d'emploi des experts .....	106	46
D. Services fournis par le Secrétariat .....	107 - 109	47
V. FONCTIONNEMENT DES ORGANES CREEES EN VERTU D'INSTRUMENTS INTERNATIONAUX : QUESTIONS DE FOND .....	110 - 136	48
A. Pour un contrôle plus efficace de l'application des instruments .....	110 - 125	48
B. Pour une interprétation uniforme .....	126 - 131	53
C. Information .....	132 - 136	56
VI. PERSPECTIVE A LONG TERME DE L'ETABLISSEMENT DE NORMES ...	137 - 174	57
A. Nature des problèmes .....	137 - 138	57
B. Vers une pléthore de normes? .....	139 - 149	59
C. Moyens d'accorder la priorité à l'application des instruments existants .....	150 - 160	63
D. Amélioration des procédures normatives .....	161 - 174	67
VII. AUTRES QUESTIONS A LONG TERME .....	175 - 197	72
A. Unification à long terme du réseau existant d'organes créés en vertu d'instruments internationaux .....	179 - 183	73
B. Fonctions nouvelles, confiées au moyen de nouveaux instruments, à des organes existants créés en vertu d'instruments internationaux .....	184 - 189	75
C. Nouvelles fonctions confiées, au moyen de protocoles additionnels, aux organes créés en vertu d'instruments internationaux .....	190 - 192	77
D. Modification des instruments .....	193 - 197	78

## RESUME DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1. La présente étude traite d'un large éventail de questions qui se posent au sujet du bon fonctionnement des organes des Nations Unies qui ont été créés ou pourraient être créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme. D'une manière générale, elle repose sur les prémisses suivantes :

a) L'adoption et la très large ratification (idéalement la ratification universelle) d'une série d'instruments internationaux sont des éléments essentiels de l'action des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme;

b) Les dispositions relatives à l'application qui figurent dans les instruments pertinents doivent être respectées par les Etats parties à ces instruments et la situation à cet égard doit être surveillée effectivement et efficacement par les organes internationaux appropriés;

c) Le régime conventionnel constitue, avec la Déclaration universelle des droits de l'homme, la pierre angulaire de l'action internationale dans le domaine des droits de l'homme. Les différents organes créés en vertu d'instruments internationaux ne doivent donc pas être considérés indépendamment les uns des autres, ni indépendamment des autres organes très divers des Nations Unies qui s'occupent des droits de l'homme, pris au sens large (par. 26 à 30);

d) Le climat d'ensemble a radicalement changé au cours des deux décennies qui se sont écoulées depuis que le premier grand organe a été créé en vertu d'un instrument international. Ces changements ont été à la fois quantitatifs (du fait d'une augmentation majeure du nombre d'organes considérés, qu'il s'agisse d'organes créés en vertu d'instruments internationaux ou d'autres organes des Nations Unies ou organes régionaux, et de l'ampleur des activités entreprises) et qualitatifs (du fait de la technicité et de la complexité accrues de ces activités et de l'étendue de leurs ramifications) (par. 10 à 25);

e) Du fait de ces changements, des efforts considérables et incessants sont nécessaires pour garantir et promouvoir l'intégrité du système conventionnel existant et préparer le terrain pour l'adoption de nouvelles normes et la création d'un nombre limité de dispositifs de surveillance (par. 7 et 8).

2. Les procédures d'établissement des rapports sont d'une importance cruciale pour le régime international en matière de droits de l'homme. L'établissement de rapports devrait être considéré comme une entreprise à facettes multiples, répondant à des objectifs divers tant sur le plan national que sur le plan international (par. 31 à 33).

3. Pour rendre moins lourde l'obligation de faire rapport qui incombe aux Etats, les organes directeurs devraient tenir compte du fait qu'il est souhaitable de réduire ou de rationaliser le nombre et l'ampleur des demandes d'établissement de rapports n'ayant pas leur origine dans un instrument international (par. 38).

4. Le fait de prévoir des cycles plus longs pour l'établissement des rapports a déjà conduit à un système mieux coordonné et moins lourd, dont les avantages commenceront à se faire sentir dans un proche avenir. En élaborant de nouveaux

/...

instruments, il faudra envisager de laisser une certaine latitude en ce qui concerne la périodicité des rapports à l'organe créé en vertu de l'instrument considéré (par. 39 et 40).

5. L'unification des directives relatives à l'établissement des rapports en vue d'établir un "profil de pays" est une initiative utile, mais elle ne touche qu'à une partie seulement du problème beaucoup plus large que pose le chevauchement des obligations en matière d'établissement de rapports (par. 43).

6. Du fait d'un chevauchement important (et peut-être en voie d'augmentation) dans les compétences des différents organes créés en vertu d'instruments internationaux, les Etats peuvent se trouver tenus de faire rapport à plusieurs organes différents au sujet d'une même question ou de questions pratiquement identiques. Pour réduire ces doubles emplois, il faudrait encourager chaque Etat partie à identifier à ses propres fins les cas où il peut recourir efficacement à des renvois lors de la préparation des rapports. En cas de besoin, il faudrait, si l'on dispose des ressources nécessaires, fournir une assistance à cette fin aux Etats intéressés par l'intermédiaire du Programme de services consultatifs. Les différents organes créés en vertu d'instruments internationaux pourraient également envisager de fournir certaines indications à ce sujet aux Etats parties (par. 43 à 52).

7. Il conviendrait d'envisager de demander à l'Organisation internationale du Travail (OIT) de mettre à jour et d'approfondir, aux fins d'information, l'analyse qu'elle a faite en 1969 et où sont comparées les dispositions des Conventions pertinentes de l'OIT et les normes énoncées dans les instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme (par. 53).

8. Sur le plan des principes, diverses raisons sembleraient s'opposer à ce que les Etats parties financent les dispositifs mis en place en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Ces raisons sont notamment les suivantes : a) la communauté internationale tout entière est le principal bénéficiaire d'un régime conventionnel efficace (par. 66 et 67); b) le régime conventionnel est un moyen important, et même indispensable, de promotion des objectifs de la Charte liés aux droits de l'homme (par. 68); c) les organes créés en vertu d'instruments internationaux exercent en matière de rapports une fonction qui était auparavant entièrement financée sur le budget ordinaire (par. 69); d) on fait obstacle à la ratification universelle, qui est l'objectif recherché, si l'on prévoit une dissuasion financière à la ratification (par. 70); et e) il ne faudrait pas que les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme puissent être réduits à l'inaction par le fait qu'un nombre limité d'Etats parties ne s'acquittent pas de leurs obligations financières (par. 71 et 72).

9. En règle générale, le financement volontaire d'organes créés en vertu d'instruments internationaux n'est pas souhaitable, pour des raisons de principe et pour des raisons pratiques (par. 77).

10. Si l'on choisit le financement par les Etats parties dans le cas d'organes qui seront créés à l'avenir en vertu d'instruments internationaux, il y a toutes les raisons de penser que les difficultés auxquelles se heurtent à l'heure actuelle certains organes existants surgiront de nouveau à assez brève échéance (par. 80).

/...

11. En cherchant des solutions aux difficultés immédiates auxquelles se heurte le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et auxquelles risque de se heurter le Comité contre la torture, il faut s'efforcer de tenir compte de deux considérations. Les obligations conventionnelles doivent être confirmées et respectées et le fonctionnement efficace des organes créés en vertu d'instruments internationaux doit être assuré (par. 82 à 85). A long terme, il faudrait envisager d'apporter des amendements aux instruments considérés (par. 84). A court terme, le financement volontaire a peu de chances d'être efficace, à moins d'être associé à d'autres initiatives (par. 86 à 88 et 97).

12. L'examen de propositions visant à suspendre le droit de vote et/ou les privilèges en matière de nomination des Etats parties qui sont sérieusement en retard dans le paiement de leurs contributions ne devrait pas se faire sur la base d'une analogie avec l'Article 19 de la Charte, mais devrait être conforme aux principes généraux du droit conventionnel tels qu'ils sont énoncés dans la Convention de Vienne sur le droit des traités (par. 89 et 90). Lorsqu'une telle mesure doit être envisagée, elle devrait être prise à l'unanimité (par. 91 et 92).

13. La disposition de l'article 11 de la Convention de Vienne, relatif aux communications entre Etats, pourrait probablement être invoquée contre les Etats parties défaillants, mais en définitive son efficacité n'est pas certaine (par. 93). Il en va de même des propositions visant à renvoyer la question à la Cour internationale de Justice. Les réserves formulées à cet égard par un nombre considérable d'Etats parties poseraient un problème supplémentaire (par. 94 à 96).

14. La meilleure solution à court terme serait, semble-t-il, de prévoir à titre temporaire des crédits prélevés sur le budget ordinaire, cependant qu'on s'emploie énergiquement à trouver d'autres solutions à court terme et à long terme (par. 98 et 99).

15. La durée des réunions prévues pour certains organes créés en vertu d'instruments internationaux est manifestement insuffisante et des solutions appropriées devront être recherchées à long terme (par. 100 à 103). D'autres mesures sont également satisfaisantes à court terme, en particulier dans le cas du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (par. 104 et 105).

16. Il faudrait envisager à long terme de verser des honoraires suffisants aux membres des comités (par. 106). En outre, les effectifs du Secrétariat sont manifestement insuffisants compte tenu des tâches à accomplir. A court terme, le Secrétaire général devrait encourager des initiatives ayant des incidences financières limitées (par. 107 à 109).

17. La pratique qui consiste à fournir à l'avance au représentant d'un Etat partie la liste des principales questions auxquelles s'intéresse le Comité présente des avantages appréciables tant pour l'organe créé en vertu d'un instrument international que pour l'Etat partie, et cette pratique devrait être encouragée (par. 110 à 113).

18. Les organes créés en vertu d'instruments internationaux devraient continuer à examiner toutes les solutions de nature à leur favoriser l'accès à des sources fiables d'information, y compris, quand cela est approprié, les renseignements fournis par d'autres organes s'intéressant aux droits de l'homme, les institutions spécialisées, les experts et les organisations non gouvernementales (par. 114 à 122).

19. Dans le cadre d'un dialogue constructif, les comités devraient étudier la possibilité de consigner les observations finales plus précises formulées par les différents experts, en particulier dans les cas où les réponses fournies ne sont pas jugées entièrement satisfaisantes. Chaque organe créé en vertu d'un instrument international devrait étudier ses procédures d'examen des renseignements supplémentaires pour voir si elles sont efficaces (par. 123 à 125).

20. Tous les efforts possibles devraient être faits pour rendre les normes aussi cohérentes que possible. A mesure que les normes se multiplieront et que de nouveaux organes seront créés en vertu d'instruments internationaux, on continuera à s'exposer de plus en plus au risque de manque de cohérence. Il pourrait en résulter une certaine confusion et une diminution de la crédibilité. A long terme, il faut peser très soigneusement les incidences de la création de nouveaux organes en vertu d'instruments internationaux. A court terme, il faut réaffirmer la nécessité de veiller à ce que les normes soient cohérentes et faire tous les efforts possibles pour permettre au Secrétariat de porter tout manque éventuel de cohérence à l'attention de l'organe concerné (par. 126 à 129).

21. Le Secrétaire général pourrait envisager de réviser et de compléter l'ouvrage intitulé Activité de l'ONU dans le domaine des droits de l'homme, de manière à fournir un corpus plus aisément accessible de la jurisprudence des différents organes. Il faudrait également envisager de prendre des mesures pour que l'on dispose au Secrétariat de plus de compétences techniques spécialisées (par. 130 et 131).

22. Pour permettre au public de mieux connaître les travaux des organes créés en vertu d'instruments internationaux, il convient essentiellement de rendre plus aisément accessibles les rapports annuels de ces organes. La structure et la présentation de ces rapports devraient être révisées. Il faudrait aussi s'efforcer d'établir périodiquement des synthèses de leurs travaux, sous une forme facile à lire. Les activités d'information devraient être encouragées aux niveaux national et local (par. 132 à 136).

23. Le nombre total des normes relatives aux droits de l'homme qui sont établies et la manière dont elles sont rédigées sont des questions qui présentent une importance majeure pour les organes créés en vertu d'instruments internationaux. L'observation selon laquelle on fixe un nombre trop élevé de normes internationales ne s'applique pas uniquement au domaine des droits de l'homme, encore que les initiatives se multiplient à l'heure actuelle dans ce domaine (par. 137 à 145).

24. Une grande activité en matière de fixation de normes, quels qu'en soient les mérites, peut aussi avoir pour effet d'imposer une lourde charge au Secrétariat, aux diplomates, aux fonctionnaires nationaux et aux mécanismes judiciaires et administratifs des Etats. Dans le contexte des Nations Unies, le fait de consacrer

davantage de ressources aux activités normatives peut signifier également que l'on disposera de moins de ressources pour d'autres activités, y compris l'application. Ces facteurs devraient être pris en considération lorsque l'on envisage de nouvelles initiatives (par. 146 à 149).

25. Diverses propositions ont été faites visant à ce que l'on donne dorénavant la priorité aux activités d'application plutôt qu'aux activités normatives, conformément à la résolution 41/120 de l'Assemblée générale du 4 décembre 1986. Un moratoire en ce qui concerne l'adoption de nouvelles normes n'est pas souhaitable et serait d'ailleurs impossible à mettre en oeuvre. Il ne semble pas opportun non plus de créer un organe spécialisé dans l'établissement des normes. La fixation de priorités peut être souhaitable en théorie, mais elle ne semble pas donner de bons résultats dans la pratique (par. 150 à 159).

26. Il faudrait faire l'inventaire de toutes les activités d'établissement de normes internationales relatives aux droits de l'homme et le mettre à jour régulièrement pour que les décisions puissent être prises sur la base de meilleures informations (par. 160).

27. Tout en reconnaissant que les procédures d'établissement de normes doivent être souples, on devrait envisager des réformes qui accroîtraient l'efficacité de ces procédures. Ceux qui proposent de nouvelles normes devraient tenir pleinement compte des facteurs énumérés dans la résolution 41/120. En règle générale, une étude préalable ou une étude de faisabilité devrait être effectuée avant l'adoption de toute décision formelle au sujet de la mise en route du processus de rédaction. La responsabilité de cette décision pourrait être confiée à la Commission des droits de l'homme. Une compilation analytique complète de toutes les normes pertinentes existantes devrait dans tous les cas être mise à la disposition des organes qui procèdent à l'établissement de normes (par. 161 à 167).

28. Lorsque cela est possible et approprié, il faudrait donner la préférence à la rédaction de normes non obligatoires, plutôt qu'à l'élaboration de nouveaux instruments. Lorsque de nouveaux instruments sont adoptés, il faudrait veiller à ne pas utiliser indûment des noms tels que "déclaration universelle" et "déclaration" (par. 168 à 170).

29. Avant la mise au point finale de nouveaux instruments, il faudrait procéder dans tous les cas à une révision technique du texte. Le rôle crucial des organisations non gouvernementales en matière normative devrait être officiellement reconnu. Les travaux préparatoires devraient être exécutés avec le plus grand soin et l'établissement de guides annotés devrait être encouragé lorsque cela est possible (par. 171 à 175).

30. On devrait entamer dès que possible des délibérations au sujet de mesures à long terme visant à rationaliser le régime conventionnel. La nécessité éventuelle d'une telle rationalisation semble être le résultat inévitable de la manière généralement peu systématique dont ce régime a évolué. Il est ni souhaitable ni possible de décréter un moratoire en ce qui concerne la création de nouveaux organes en vertu d'instruments internationaux. La fusion à long terme en un ou deux organes des organes créés en vertu d'instruments internationaux est une solution qui mérite d'être étudiée mais qui apparemment pourrait présenter aussi de nombreux inconvénients (par. 174 à 182).

/...

31. Il est possible en principe de confier de nouvelles fonctions, en vertu de nouveaux instruments, aux organes déjà créés en vertu d'instruments internationaux, mais il sera nécessaire d'apporter des amendements aux instruments en vigueur. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels constitue une exception à cet égard, car le Conseil économique et social pourrait l'autoriser à assumer des fonctions supplémentaires (par. 183 à 188).

32. Des arguments convaincants militent en faveur de l'adoption de protocoles aux instruments existants lorsque cela est approprié. Certains inconvénients devraient toutefois être notés (par. 189 à 192).

33. Il peut être nécessaire de modifier certains des instruments internationaux existants. Les procédures à cet effet ne sont pas indûment onéreuses, mais le processus exige nécessairement beaucoup de temps (par. 193 à 197).

## I. INTRODUCTION

### A. Mandat

1. La présente étude concerne les méthodes que l'on peut envisager à long terme pour améliorer le fonctionnement des organes qui ont été ou pourraient être créés en vertu d'instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme. Sa préparation a été confiée par le Secrétaire général à un expert indépendant conformément au paragraphe 15 a) de la résolution 43/115 de l'Assemblée générale en date du 8 décembre 1988 qui a demandé une étude "sur la manière dont pourrait être abordée à long terme la question de la supervision de l'application de nouveaux instruments relatifs aux droits de l'homme" et au paragraphe 5 de la résolution 1989/47 de la Commission des droits de l'homme qui a demandé une étude "sur les méthodes envisageables à long terme pour améliorer le fonctionnement des organes qui ont été créés en vertu d'instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme et de ceux qui pourraient l'être à l'avenir". En application de ces résolutions, la présente étude est soumise à l'Assemblée générale à sa quarante-quatrième session et présentée à la Commission des droits de l'homme à sa quarante-sixième session.

2. Le point de départ immédiat de l'étude est une recommandation faite à l'Assemblée générale par la réunion des présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, qui s'est tenue à Genève du 10 au 14 octobre 1988 (A/44/98, par. 84). L'expert a été invité à prendre en considération dans son étude les conclusions et recommandations de cette réunion. En outre, il a tenu compte des débats qui se sont récemment déroulés, à propos des points pertinents de l'ordre du jour, à l'Assemblée générale, au Conseil économique et social, à la Commission des droits de l'homme et à la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités. Il a amplement utilisé aussi les rapports des divers organes créés par les instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme ainsi que d'autres ouvrages traitant de la question.

## B. Méthode adoptée

3. On peut raisonnablement supposer que, si la présente étude a été confiée à un expert indépendant, c'est parce qu'il lui est plus facile d'examiner certaines des questions les plus ardues et les plus grosses de conséquences que soulèvent les problèmes auxquels les organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme doivent faire face et certaines des questions dont on a lieu de penser qu'elles se poseront pendant les quelque 10 années à venir. De plus, dès lors que l'on cherche à améliorer leur fonctionnement, on est inévitablement amené à étudier les questions sur lesquelles aucun consensus ne paraît près de se dégager dans l'immédiat. Une étude d'expert est donc un moyen utile d'éclairer davantage des points qui appellent une réflexion et des débats suivis. Ce peut être aussi le mécanisme approprié pour traiter de problèmes concernant le fonctionnement de toute une série d'organes divers et assez disparates qui ne relèvent de l'autorité unique d'aucun organisme et qui ne s'intègrent pas facilement dans une structure ou une hiérarchie institutionnelle particulière.

4. La présente étude porte sur des questions variées qui ont été soulevées dans les débats des organes compétents des Nations Unies et dans les délibérations des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Elle ne prétend nullement être complète ni traiter d'aucune des questions de façon exhaustive.

5. Dans la préparation de son étude, l'auteur a eu deux objectifs assez différents à l'esprit. Le premier consiste à replacer les questions dans un contexte plus large et à stimuler la réflexion sur des méthodes qui, à court terme, peuvent paraître irréalisables, voire inutiles, mais auxquelles, à long terme, on risque de ne pas pouvoir échapper. Vu la place centrale qu'occupent les organes créés par les instruments relatifs aux droits de l'homme dans le cadre du régime général des droits de l'homme et vu la rapidité avec laquelle évolue le milieu dans lequel ils fonctionnent, il va de soi que ce genre d'analyse à long terme doit être entreprise à un moment ou à un autre et il est clair que l'Assemblée générale et la Commission des droits de l'homme sont les organes les mieux placés pour y procéder. C'est pourquoi, si certaines des questions soulevées ici peuvent ne pas présenter un intérêt immédiat ou un caractère d'urgence, elles n'en doivent pas moins figurer dans toute analyse globale faite aujourd'hui si l'on veut conférer au régime des droits de l'homme plus de force et d'efficacité demain.

6. Le second objectif de l'étude est de présenter un aperçu et une analyse d'un certain nombre de questions qui offrent un intérêt tout à fait immédiat et ont des conséquences directes sur le bon fonctionnement des organes créés en vertu des instruments internationaux. On peut se faire une idée très nette de ces questions si on lit les résolutions récentes de l'Assemblée générale et de la Commission des droits de l'homme et si l'on considère la liste des problèmes identifiés par la réunion des présidents des organes créés en vertu des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme en 1988 (voir A/44/98). Il s'agit notamment des suivants :

a) Persistance de dispositifs financiers ne garantissant pas aux organes créés en vertu d'instruments internationaux qu'ils pourront se réunir régulièrement et au moment prévu;

- b) Alourdissement de la charge imposée à de nombreux Etats du fait que leur obligation de présenter des rapports s'est élargie et a abouti à des doubles emplois;
- c) Retards excessifs avec lesquels certains Etats parties soumettent leurs rapports;
- d) Difficultés rencontrées par les organes créés en vertu d'instruments internationaux quand ils essaient d'inciter les Etats à déposer les rapports qu'ils auraient déjà dû soumettre;
- e) Insuffisance des rapports présentés;
- f) Ressources insuffisantes pour permettre aux organes créés en vertu d'instruments internationaux de bien fonctionner;
- g) Incapacité où se trouve le Secrétariat, faute de personnel, de fournir aux organes créés en vertu d'instruments internationaux l'appui administratif et technique dont ils ont besoin;
- h) Nécessité d'innover sur le plan des procédures pour permettre en particulier aux organes créés en vertu d'instruments internationaux moins bien "dotés" de bien fonctionner;
- i) Crainte que la création de nouveaux organes en vertu d'instruments internationaux n'exacerbe les problèmes actuels.

7. On a dit que tout ceci aboutit à une situation de crise et que l'on risque de se trouver dans une "impasse ... s'agissant des procédures internationales de surveillance de l'application des conventions des Nations Unies relatives aux droits de l'homme" (A/C.3/43/5, p. 5). D'autres commentateurs ont estimé que les organes des Nations Unies traitant des droits de l'homme "ont besoin d'une réorganisation sur la base d'une nouvelle réflexion" 1/. De même, un membre du Comité des droits de l'homme a récemment lancé l'avertissement suivant : "Un moment critique arrive dans la vie des institutions internationales qui connaissent le succès, un moment où elles peuvent soit aller de l'avant soit se désintégrer. Dans toutes ces paroles généreuses [il s'agit de louanges à l'adresse du Comité des droits de l'homme], je vois des dangers pour le Pacte international relatif aux droits civils et politiques" 2/.

8. De quelque manière que l'on qualifie la situation présente, il est admis en général que le système de surveillance créé par les instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme est parvenu à un point critique. Si l'on veut assurer son succès dans l'avenir, il faut reconnaître la gravité des problèmes actuels, réaffirmer l'importance cruciale du régime conventionnel dans son ensemble et poursuivre avec énergie et détermination la recherche de solutions créatrices et efficaces. Il ne faudrait pas pour autant s'engager dans cette recherche sans reconnaître qu'une oeuvre très considérable a été accomplie jusqu'ici et qu'il importe de procéder avec finesse et perspicacité de manière à ne pas sacrifier l'intégrité fondamentale du système, et en particulier son aptitude à sauvegarder

les droits de l'homme, à des notions illusoire de rationalisation et de rendement. En d'autres termes, dans cette époque de crise ou de défi, il faut voir aussi une époque où s'ouvrent des possibilités de réforme et d'amélioration constructives.

## II. APERÇU DU CADRE EN RAPIDE ÉVOLUTION DANS LEQUEL FONCTIONNENT LES ORGANES CRÉÉS EN VERTU D'INSTRUMENTS INTERNATIONAUX

9. L'un des constants paradoxes du système issu des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme dans le cadre des Nations Unies est que, si chaque régime conventionnel doit être examiné individuellement compte tenu de ses normes et de ses procédures propres, les divers régimes ne peuvent être, à certains égards, envisagés indépendamment les uns des autres ou hors du programme plus large concernant les droits de l'homme dans lequel ils s'intègrent. A vrai dire, l'une des difficultés auxquelles se sont heurtées certaines des analyses faites dans le passé tient à ce que l'on a eu tendance à individualiser chacun des organes créés en vertu d'un instrument international, comme s'il n'existait qu'à l'intérieur d'un cadre entièrement autonome. Par suite, si l'on veut préciser quelles peuvent être éventuellement les solutions efficaces, acceptables et permanentes à certains des problèmes qui défient le système issu des instruments internationaux, il faut examiner brièvement l'évolution de ce système dans le temps et le situer par rapport à l'évolution du programme en matière de droits de l'homme envisagé dans son ensemble.

### A. Evolution dans le temps du système issu des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme

10. De quelque point de vue que l'on se place, le système actuellement issu des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme est une création remarquablement récente. Il y a seulement 20 ans, aucun des organes qui le constituent ne fonctionnait. Depuis lors, le système a poussé comme un champignon et sa croissance rapide a engendré une série de problèmes que l'on n'aurait peut-être pas eu grand mal à prévoir. Le meilleur moyen d'illustrer ce processus d'évolution et d'expansion est sans doute de comparer dans ses grandes lignes la situation qui régnait il y a 10 ou 20 ans à la situation qui règne aujourd'hui.

#### 1. Le système issu des instruments internationaux en 1970

11. En 1970, il y a moins de 20 ans, un seul organe était issu d'un instrument international relatif aux droits de l'homme, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale. Il s'est réuni pour la première fois en janvier 1970. Son premier rapport annuel à l'Assemblée générale n'avait qu'une quarantaine de pages et portait en grande partie sur des questions procédurales <sup>3/</sup>. Quarante et un Etats seulement étaient parties à la Convention en vertu de laquelle le Comité avait été créé - la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 2106 A (XX) du 21 décembre 1965 - et le système facultatif de pétitions qu'il établissait ne devait recueillir que 13 ans plus tard (le 3 décembre 1982) assez de déclarations pour entrer en vigueur. Il n'y avait à l'époque aucune autre procédure de communication ayant un caractère conventionnel dans le domaine des

droits de l'homme. Les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme ont bien été adoptés par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966, mais ils ne sont entrés en vigueur que 10 ans plus tard.

## 2. Le système issu des instruments internationaux en 1979

12. Moins de 10 ans après, il existait quatre organes créés par des instruments internationaux. Il s'agissait, en plus du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, des organes suivants : Groupe des Trois créé conformément à la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid (résolution 3068 (XXVIII), annexe); Groupe de travail de session chargé d'étudier l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels; Comité des droits de l'homme. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a préparé un rapport de 158 pages 4/ concernant une convention à laquelle 104 Etats étaient parties à l'époque. Le Groupe des Trois avait compétence à l'égard d'une convention à laquelle 49 Etats étaient parties, mais il n'était saisi que de cinq rapports à sa session de 1979. Il a présenté un rapport de sept pages à la Commission des droits de l'homme (E/CN.4/1328). Le Groupe de travail de session, qui aidait le Conseil économique et social à contrôler l'application d'un pacte auquel 56 Etats étaient parties, s'est réuni en 1979 pour la première fois et a soumis au Conseil un rapport de six pages (E/1979/64).

13. En 1979, le Comité des droits de l'homme n'existait que depuis trois ans à peine et surveillait la mise en oeuvre d'un pacte auquel 58 Etats étaient parties, près d'un quart de ces Etats n'ayant déposé leur ratification qu'au cours des deux années précédentes. Vingt et un seulement avaient ratifié le Protocole facultatif et 10 avaient fait une déclaration aux termes de l'article 41 (concernant les communications entre Etats). Cette dernière procédure venait d'entrer en vigueur (en mars 1979) et le Comité n'avait enregistré au total que 53 communications (concernant neuf Etats) en vertu du Protocole facultatif. Plus des quatre cinquièmes, soit 43, de ces communications visaient deux Etats seulement. A la fin de 1979, le Comité n'avait adopté qu'une seule série de constatations en vertu de l'article 5, paragraphe 4, du Protocole facultatif. Le Comité n'avait pas encore commencé à adopter des observations générales, aux termes de l'article 40, paragraphe 4, du Pacte - ce qui est devenu une activité régulière et de grande importance -, et l'on ne s'était même pas encore mis d'accord sur la méthode à suivre. Le rapport du Comité pour 1979 comptait 146 pages 5/.

14. C'est ainsi qu'en 1979 l'Assemblée générale ne recevait directement de rapports annuels que de deux organes créés par des instruments internationaux (les deux comités) mais prenait note dans ses résolutions du travail accompli par les deux autres organes (le Groupe des Trois et le Groupe de travail de session). Elle avait donc au total 317 pages de rapports à examiner. Ces rapports ne contenaient ni observations générales (de la part du Comité des droits de l'homme) ni décisions ni recommandations générales sur d'autres questions que des questions de procédure (de la part du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale) et ne contenaient qu'une seule série de constatations destinées à donner suite à des communications émanant de particuliers. Au total, 267 Etats étaient parties aux quatre conventions, soit en moyenne 67 par instrument.

### 3. Le système issu des instruments internationaux en 1989

15. En 1989, le système issu des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme avait subi une transformation radicale par rapport à la situation qui régnait 10 ans plus tôt. Puisque l'Assemblée générale et la Commission des droits de l'homme recevront toute la documentation pertinente ayant un intérêt actuel en même temps que la présente étude, il est inutile de décrire la situation en détail. En bref, il y a maintenant six organes créés par un instrument international (avec l'addition depuis 1979 du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes) (1982) et du Comité contre la torture (1988), mais avec le remplacement du Groupe de travail de session par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (1987). Au total, 533 Etats sont parties à ces six instruments, soit une moyenne de près de 90 par convention. Le Protocole facultatif est ratifié par deux fois plus d'Etats qu'il ne l'était il y a 10 ans. Les représentants à l'Assemblée générale et à la Commission qui voudront lire les rapports annuels de ces six organes auront devant eux un total de plus de 650 pages (sur la base des chiffres de 1988).

16. Ainsi donc, si l'on compare la charge de travail de l'Assemblée générale à sa quarante-quatrième session à celle qu'elle avait dix ans plus tôt, on constate en termes quantitatifs qu'elle doit examiner les rapports émanant d'un nombre d'organes de moitié plus nombreux (ils sont passés de 4 à 6), s'occuper d'instruments auxquels sont parties deux fois plus d'Etats (ils sont passés de 267 à 533) et lire une documentation plus de deux fois plus épaisse (elle est passée de 317 p. à plus de 650 p.).

17. Mais c'est sur le plan qualitatif et non dans le domaine de la quantité que le plus grand changement est intervenu. Par comparaison avec ce que l'on constatait il y a dix ans, les rapports annuels sont en général moins orientés vers les questions de procédure et contiennent beaucoup plus d'informations de fond allant même au-delà de ce que requièrent les conventions. En 1979 aucun des organes créés en vertu d'instruments internationaux n'avait adopté d'observations générales. Dix ans plus tard, le Comité des droits de l'homme a adopté 17 observations générales, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels en a adopté une et laissé entendre qu'il en adopterait d'autres; le Comité contre la torture est autorisé par la Convention à adopter des observations générales; le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a adopté 13 recommandations générales et deux suggestions et quant au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale il a adopté sept recommandations générales et un nombre important de décisions. Ce n'est pas tellement le nombre total ou la longueur des formulations de ce genre qui compte. Leur véritable intérêt réside dans l'importance que les comités en question leur accordent et la mesure dans laquelle ils supposent que les Etats parties et les autres observateurs intéressés tiendront compte de leur contenu et de leurs incidences lorsqu'ils interpréteront ou appliqueront les dispositions conventionnelles pertinentes. Ces formulations présentent donc un intérêt cumulatif en ce sens que, pour apprécier à sa juste valeur le travail d'un comité donné en 1989, on peut avoir besoin de connaître tout un ensemble d'observations générales adoptées les années précédentes mais qui ne sont pas reprises dans le rapport annuel en cause.

18. Outre les observations générales et autres formulations similaires, les rapports annuels des organes créés par des instruments internationaux contiennent essentiellement des résumés des débats consacrés à l'examen des rapports présentés par les Etats parties. Comme on est passé de l'examen des rapports initiaux à celui des rapports périodiques et comme les comités sont devenus plus précis et plus exigeants dans leurs demandes de renseignements détaillés, ces résumés ont gagné en complexité. De plus, on se rend de mieux en mieux compte que leur intérêt ne se limite pas seulement à l'Etat partie dont il s'agit. Ces résumés doivent donc être pris en considération par les observateurs désireux de comprendre pleinement la manière dont les comités abordent des domaines présentant une importance à la fois normative (touchant au fond) et procédurale.

19. Enfin, la situation en 1989 diffère de façon spectaculaire de celle qui régnait il y a 10 ans, d'abord en ce qui concerne le simple volume des communications individuelles reçues, en particulier par le Comité des droits de l'homme, ensuite en ce qui concerne la portée jurisprudentielle et la complexité de nombre des décisions prises. Dans son rapport de 1988, le Comité a noté "la croissance exponentielle du nombre de communications soumises à son examen" et observé qu'il avait devant lui 33 affaires en suspens à la fin de 1986 mais que le nombre de ces affaires pour les deux années suivantes est passé respectivement à 49 et 116 6/. En outre, dans les premières années, beaucoup de décisions prises par le Comité sur le fond concernaient des cas de sévices physiques et psychologiques où les faits et non pas le droit constituaient l'essentiel du litige. Fréquemment les décisions portaient plus sur des points de procédure que sur le fond. Au cours des dernières années, l'éventail des questions traitées s'est beaucoup élargi et les interprétations jurisprudentielles adoptées par le Comité ont eu parfois une portée qui dépassait de beaucoup l'affaire en cause. Ainsi le rapport du Comité pour 1988 précise que d'importantes décisions prises à la suite de communications reçues portaient sur des questions comme le droit des étrangers (ou des non-ressortissants), la règle concernant la double condamnation pour un même fait, l'égalité devant la loi et le principe de la non-discrimination, la protection de la famille et des enfants à la dissolution du mariage et la protection des personnes appartenant à des minorités. Chacune de ces décisions présente donc une importance directe pour certaines activités actuellement menées dans d'autres instances des Nations Unies s'occupant de droits de l'homme.

#### 4. Le système issu des instruments internationaux en 1994 : coup d'oeil sur l'avenir

20. Quelques faits simples suffiront à donner une indication de la manière dont se présentera vraisemblablement le système dans cinq ans. En premier lieu, il est probable que les propositions faites actuellement en vue de créer au moins deux autres organes en vertu d'instruments internationaux (et traitant respectivement des droits de l'enfant et des travailleurs migrants) auront d'ici là abouti, portant le total de ces organes à huit. En deuxième lieu, il est probable que le nombre des Etats parties aura augmenté régulièrement et que les obligations concernant la présentation de rapports auront pris encore plus d'ampleur avec l'entrée en vigueur de deux nouveaux traités. Le nombre des communications à traiter se sera sans doute accru de façon spectaculaire à mesure que l'oeuvre du Comité des droits de l'homme sera mieux connue, que la procédure appliquée par le

Comité pour l'élimination de la discrimination raciale en vertu de l'article 14 de la Convention adoptée en la matière sera sortie de l'Etat assez embryonnaire où elle se trouve actuellement et que le Comité contre la torture aura commencé à recevoir de nombreuses communications. On a aussi de bonnes raisons de penser que l'acceptation par les Etats des procédures spéciales relatives aux communications s'accélénera dans les années qui viennent par rapport au rythme que l'on a connu ces dix dernières années. En dernier lieu, il semble fort probable que les divers organes créés en vertu d'instruments internationaux utiliseront de plus en plus la technique qui consiste à adopter des observations générales et formulations du même genre. Si toutes ces tendances se confirment, il paraît raisonnable de prédire que le volume total des huit rapports annuels pourrait facilement atteindre les 1 000 pages durant les années 90.

B. Incidences sur le système issu des instruments internationaux de l'expansion générale des activités multilatérales relatives aux droits de l'homme

21. Les deux dernières décennies ont été le témoin d'une expansion majeure non seulement du système issu des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme mais aussi du programme mis en oeuvre par les Nations Unies en matière de droits de l'homme dans son ensemble. Une expansion semblable s'est produite également dans le cadre d'autres groupements multilatéraux. On doit certes se réjouir de cette évolution mais il faut aussi reconnaître qu'elle a contribué à rendre beaucoup plus complexe la mission délicate à laquelle les organes créés par les instruments internationaux doivent faire face. Sous l'angle qui nous intéresse, il suffira de noter quatre domaines où l'expansion a été particulièrement marquée.

22. Le premier domaine est celui de l'activité normative, qui est généralement reconnue comme l'une des réussites les plus accomplies du programme des Nations Unies en matière de droits de l'homme. Cette activité a produit non seulement les traités sur la base desquels les divers organes de surveillance ont été établis mais encore toute une variété de normes internationales. C'est ainsi par exemple que le Recueil d'instruments internationaux des Nations Unies 7/ contient le texte de 65 instruments adoptés entre 1948 et 1986 (plus deux autres instruments adoptés respectivement en 1926 et 1930). Si le taux d'adoption des nouvelles règles est demeuré relativement constant pendant toute cette période, il reste que 40 années d'activités suivies se sont traduites par une accumulation considérable de règles qui, dans la plupart des cas, intéressent directement dans leur travail un ou plusieurs des organes créés en vertu d'instruments internationaux. Bien que ces organes ne soient pas appelés à appliquer, et moins encore à interpréter, d'autres normes que celles que contiennent leurs instruments constitutifs propres, il est manifestement souhaitable que leurs membres soient familiarisés avec toutes les normes internationales susceptibles de les intéresser de façon à éviter les contradictions et les confusions éventuelles. A mesure que le nombre des instruments grossit, la difficulté qu'il y a à maîtriser dans leur ensemble les dispositions juridiques internationales pertinentes s'accroît également.

23. Le deuxième domaine d'expansion intéressant directement, dans leur travail, les organes créés en vertu de traités internationaux concerne la gamme des activités entreprises par les principaux organes issus de la Charte, en particulier la Commission des droits de l'homme et la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités. Au cours de la dernière décennie, l'action de ces organes s'est beaucoup développée, notamment dans certains cadres : procédures visant certains sujets (exécution sommaires ou arbitraires, torture, disparitions, intolérance religieuse), procédures visant des pays donnés, activités en matière de services consultatifs, études et activités normatives de caractère général. Quand un comité contrôle l'exécution par les Etats parties des obligations que leur impose un traité, il est évidemment souhaitable qu'il soit bien informé des faits susceptibles de l'intéresser survenus dans d'autres contextes. Cela suppose un examen continu d'une documentation de plus en plus volumineuse. En outre, la Commission, la Sous-Commission et la Commission de la condition de la femme tout comme d'autres organismes (en plus, bien sûr, de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social) ont tendance à mentionner dans leurs résolutions l'activité des organes créés en vertu d'instruments internationaux. Quel que soit le statut juridique de ces résolutions par rapport aux organes en question, les suggestions plus ou moins explicites qu'elles contiennent sur la politique à suivre doivent manifestement être prises en considération.

24. Le troisième domaine d'expansion concerne le vaste éventail des activités des Nations Unies sur lesquelles les organes créés en vertu d'instruments internationaux devraient être raisonnablement bien renseignés pour pouvoir s'acquitter efficacement de leur tâche. Il est bien évident par exemple que les membres des organes dont il s'agit devraient savoir où l'on est de la rédaction de nouveaux traités dans le domaine des droits de l'homme, par exemple ceux qui ont trait aux droits de l'enfant et aux travailleurs migrants. Il est également évident mais moins peut-être que les activités menées par les nombreux organes des Nations Unies qui s'occupent de questions intéressant les femmes présentent un intérêt pour le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. C'est ainsi qu'une récente "analyse interorganisations des programmes des organismes des Nations Unies concernant la promotion de la femme" a mis en évidence plus de 500 instruments législatifs (résolutions, décisions, etc.) adoptés essentiellement pendant la période allant de 1975 à 1986 (E/1989/19, par. 17). Si les membres du Comité n'ont pas besoin de connaître dans le détail tous ces instruments (ou les programmes qui en découlent) pour s'acquitter de la mission que la Convention leur a confiée, il n'en est pas moins à souhaiter qu'ils aient sur ce point certaines connaissances.

25. Le dernier domaine d'expansion a trait aux activités entreprises en matière de droits de l'homme dans d'autres cadres multilatéraux, en particulier par les grandes organisations régionales. L'Assemblée générale a toujours souligné l'importance qu'elle attache aux initiatives régionales relatives aux droits de l'homme pour compléter les activités des Nations Unies et des représentants du Conseil de l'Europe, de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) et de l'Organisation des Etats américains (OEA) fournissent régulièrement des renseignements à la Commission des droits de l'homme devant laquelle ils interviennent aussi oralement. Ces 10 dernières années notamment, la Commission et la Cour interaméricaines des droits de l'homme de même que la Commission et la Cour

européennes des droits de l'homme ont constitué un corpus de jurisprudence considérable à partir d'instruments qui contiennent nombre de dispositions semblables à celles que l'on trouve dans les conventions des Nations Unies relatives aux droits de l'homme. La création récente de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples contribuera davantage encore à la formation d'une jurisprudence dans ce domaine. On aurait tout à fait tort de supposer - il convient de le souligner - que la méthode adoptée par un organe régional sur la base d'un traité régional peut être simplement transposée au niveau international (et vice versa), mais il n'en est pas moins opportun et utile que les divers organes soient raisonnablement bien informés de ce que font les autres. En dehors des grands organes régionaux, on doit aussi mentionner l'intérêt que présente le travail de comités d'experts de l'OIT et de l'Unesco chargés de surveiller l'observation par les Etats parties de toute une série d'obligations résultant d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

C. Le système issu des instruments internationaux, pierre angulaire du programme des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme

26. Comme on l'a noté plus haut, il est vrai qu'en droit strict les décisions prises par un organe créé en vertu d'un instrument international ne sont directement applicables que dans le cadre des tâches déterminées qu'il doit assumer en vertu de l'instrument en question. On peut donc soutenir que les points de vue qu'il adopte et la jurisprudence qui procède de ses activités diverses n'ont un intérêt direct que pour les Etats qui ont ratifié l'instrument et, qui plus est, seulement dans les situations auxquelles le régime conventionnel prévu s'applique manifestement. Mais une conception aussi étroitement legaliste du rôle des organes créés en vertu d'instruments internationaux est au mieux artificielle et au pire fallacieuse. Si on la poussait jusqu'à son extrême logique, on pourrait l'invoquer par exemple pour justifier la conclusion selon laquelle le bon fonctionnement d'un organe créé en vertu d'un instrument international n'intéresse pas particulièrement les organes directeurs ou encore la conclusion selon laquelle l'interprétation donnée d'une certaine norme par l'organe dont il s'agit ne devrait pas nécessairement influencer sur la notion qu'un autre organe (organe directeur ou organe créé en vertu d'un instrument international) se ferait d'une norme identique ou très proche. Mais des assertions de ce genre ont toujours été contredites tant sur le plan des principes que sur celui de la pratique par presque tous les organes créés en vertu d'instruments internationaux.

27. Quelques exemples seulement suffiront pour montrer à quel point on a fini par considérer que les organes créés en vertu d'instruments internationaux étaient la pierre angulaire des activités menées dans le cadre du programme des Nations Unies relatif aux droits de l'homme dans son ensemble. S'agissant du Comité des droits de l'homme, le Secrétaire général a noté, dans le discours qu'il a prononcé en 1986 à l'Assemblée générale, à l'occasion du vingtième anniversaire de l'adoption des pactes, que le Comité "a grandement contribué à l'élaboration du droit international en matière de droits de l'homme dans certains domaines clefs" (A/41/PV.54, p. 4/5). De même, le Comité a indiqué à quel public étaient destinées les décisions prises conformément au protocole facultatif quand il a noté que leur publication "s'était déjà révélée très utile aux services officiels compétents, aux chercheurs et au grand public" 8/. C'est peut-être dans la

résolution 1987/4 du Conseil économique et social que l'on trouve le plus clairement exprimée l'idée que le travail du Comité offre un grand intérêt direct pour le programme des Nations Unies dans son ensemble; le Conseil notamment "se félicite que le Comité des droits de l'homme continue de rechercher des normes uniformes pour l'application du Pacte" et "demande aux autres organes s'occupant de questions analogues dans le domaine des droits de l'homme de respecter ces normes uniformes, comme indiqué dans les observations générales du Comité des droits de l'homme". Attendu que le Conseil a pour mandat explicite d'assurer la coordination dans le domaine des droits de l'homme, une telle déclaration de principe est très significative.

28. L'action du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a également pris une grande importance, qui dépasse de loin les limites du régime conventionnel en question, dans le cadre d'une gamme étendue d'activités internationales ayant trait à la question de la non-discrimination à l'égard des femmes. A l'ouverture de la huitième session du Comité, la Directrice de la Division de la promotion de la femme a souligné "l'effet multiplicateur des initiatives du Comité lorsqu'il définissait les grandes orientations mondiales" 9/. De même, la Commission de la condition de la femme a relevé le lien important qui existe entre le travail du Comité et celui d'autres organismes quand elle a indiqué dans sa résolution 33/3 qu'"elle fait siennes les préoccupations exprimées par le Comité quant aux moyens de faire en sorte que ses recommandations soient ... compatibles avec les recommandations adoptées par des organismes intergouvernementaux s'occupant des questions relatives à la promotion de la femme ou aux droits de l'homme".

29. On peut noter encore pour terminer deux exemples d'interdépendance entre des organes créés en vertu d'instruments internationaux et des organes directeurs. Le premier concerne le chevauchement entre le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et l'étude sur le droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l'homme préparée par M. Asbjorn Eide, Rapporteur spécial de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités (E/CN.4/SUB.2/1987/23). L'étude de M. Eide a été spécialement portée à l'attention du Comité par le Conseil économique et social qui a invité le Comité à lui soumettre ses observations à ce sujet dans sa résolution 1988/33. En réponse à la demande du Conseil, le Comité a invité le Rapporteur spécial à présenter son étude et en débattre avec lui 10/. De même, le Comité a décidé à sa troisième session d'inviter le Rapporteur spécial de la Sous-Commission sur la mise en oeuvre des droits économiques, sociaux et culturels à prendre la parole devant lui le moment venu 11/. Le deuxième exemple porte sur le chevauchement entre les activités du Comité contre la torture et celles du Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur la question de la torture, M. Kooijmans. A sa deuxième session, le Comité a eu un échange de vues avec M. Kooijmans durant lequel il a été indiqué que leurs fonctions et leurs mandats respectifs étaient "différents mais complémentaires à certains égards". Les membres du Comité ont conclu qu'il importait "de maintenir le contact afin de trouver les meilleurs moyens d'assurer la coordination et la complémentarité..." 12/.

30. La conclusion à tirer de cet examen de la pratique actuelle est que le travail des organes créés en vertu d'instruments internationaux se trouve inévitablement de plus en plus imbriqué dans le programme général mis en oeuvre par les Nations Unies en ce qui concerne les droits de l'homme. C'est un fait qui a été clairement reconnu dans le rapport de la deuxième réunion des Présidents. Ce phénomène engendre un certain nombre de conséquences importantes que l'on examinera dans la suite de la présente étude.

### III. RAPPORTS PRESENTES PAR LES ETATS PARTIES

#### A. L'importance et les fonctions des procédures de présentation de rapports

31. L'élaboration de systèmes de présentation de rapports est au coeur même du système international de promotion, de protection et de respect des droits de l'homme. L'établissement d'un tel système pour les dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme a été proposé à l'Organisation des Nations Unies dès 1951 (voir E/CN.4/517, p. 2). Un système complet d'établissement de rapports périodiques a été établi en 1956 par la Commission des droits de l'homme dans sa résolution I (XII). Ce système devait permettre d'atteindre des objectifs assez vastes. Outre l'établissement d'une forme embryonnaire de responsabilité des Etats pour ce qui est des obligations prévues aux Articles 55 et 56 de la Charte des Nations Unies, ce système devait notamment stimuler les efforts des gouvernements; constituer une source de renseignements utiles pour les activités de l'Organisation des Nations Unies en matière de droits de l'homme en général; aider les Etats à cerner les domaines dans lesquels il pourrait être avantageux pour eux que le Secrétaire général leur fournisse des services consultatifs; et faciliter l'échange de renseignements et d'idées en matière de droits de l'homme.

32. Néanmoins, bien que le système de rapports ad hoc ait bénéficié d'un large appui de principe, dans la pratique, il n'a pas très bien fonctionné. En conséquence, l'ancien directeur de la Division des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies a conclu, à son profond regret, au début des années 70, que le système de présentation de rapports "s'était atrophié peu à peu sans avoir jamais eu la possibilité de faire ses preuves" 13/. En fait, toutefois, ce système a été remplacé par la suite par les diverses procédures de présentation de rapports établies dans le contexte des instruments internationaux qui sont entrés en vigueur à partir de la fin des années 60. L'importance capitale de ces nouvelles procédures a été soulignée fréquemment par l'Assemblée générale, y compris, dernièrement, dans le préambule de la résolution 43/115 où elle considérait que

"l'application effective des instruments relatifs aux droits de l'homme, qui exige la communication de la part des Etats parties de rapports périodiques aux organes créés en vertu d'instruments internationaux ainsi que le bon fonctionnement de ces organes eux-mêmes, n'a pas seulement pour effet de contraindre davantage les Etats parties à rendre des comptes à l'échelon international en ce qui concerne la protection et la promotion des droits de l'homme, mais leur offre aussi une occasion précieuse de faire le bilan des politiques et programmes relatifs à la protection et à la promotion des droits de l'homme ainsi que d'y apporter les ajustements voulus".

/...

Il convient de noter que même des Etats qui ont éprouvé des difficultés à s'acquitter de leurs obligations en matière de communication de rapports ont reconnu la valeur du système. Ainsi, comme l'un de ces gouvernements l'a dit au Comité des droits de l'homme en 1988, le système a le mérite d'inciter les Etats parties "à procéder à une sorte d'examen de conscience imposé par la communauté internationale" 14/.

33. Aux fins de mieux éclairer les diverses fonctions des systèmes de présentation des rapports, la première Observation générale adoptée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels énumère divers objectifs auxquels, de l'avis du Comité, doivent tendre l'établissement et la présentation des rapports 15/. Dans une large mesure, ces objectifs sembleraient être applicables à tous les systèmes de présentation de rapports visés par la présente étude. Les passages ci-après de l'Observation générale donnent une idée de sa teneur :

"2. Le premier objectif - d'une importance particulière dans le cas du rapport initial, qui doit être présenté dans un délai de deux ans à partir de l'entrée en vigueur du Pacte pour l'Etat partie intéressé - est de faire en sorte que chaque Etat partie procède à une étude d'ensemble de ses lois, règlements, procédures et pratiques en vue de les rendre aussi conformes que possible avec le Pacte...

3. Le deuxième objectif est de veiller à ce que chaque Etat partie apprécie de façon régulière la réalité de la situation en ce qui concerne chacun des droits en question, et puisse ainsi déterminer dans quelle mesure ces divers droits peuvent - ou ne peuvent pas - être exercés par tous les individus vivant sur son territoire ou relevant de son autorité...

4. Ce qui précède doit permettre de dresser un tableau détaillé de la situation réelle, qui servira à son tour de base à l'élaboration de politiques formulées et ciblées avec précision, avec définition de priorités correspondant aux dispositions du Pacte. Le troisième objectif des rapports des Etats parties est donc de permettre aux gouvernements de ces pays de démontrer que cette redéfinition des politiques a effectivement été entreprise...

5. Le quatrième objectif auquel répondent les rapports des Etats parties est de faciliter l'évaluation, par l'opinion publique, des politiques nationales en matière de droits économiques, sociaux et culturels, et d'encourager la participation des divers secteurs économiques, sociaux et culturels de la société à la formulation de ces politiques, à leur mise en oeuvre et à leur réexamen...

6. Le cinquième objectif est de dégager une base à partir de laquelle chaque Etat partie, ainsi que le Comité, peut effectivement évaluer l'importance des progrès réalisés vers l'exécution des obligations prévues dans le Pacte...

7. Le sixième objectif est de mettre les Etats parties en mesure de mieux comprendre les problèmes et les échecs rencontrés dans leurs efforts pour mettre progressivement en oeuvre tous les droits économiques, sociaux et culturels...

/...

8. Le septième objectif est d'aider le Comité, ainsi que les Etats parties dans leur ensemble, à faciliter les échanges d'informations entre Etats, à mieux comprendre les problèmes communs à ces Etats et à se faire une meilleure idée des mesures que l'on pourrait prendre en vue de la réalisation effective de chacun des droits proclamés dans le Pacte..."

#### B. Problèmes actuels des procédures de présentation de rapports

34. Ainsi qu'il a été noté dans l'introduction à la présente étude, le fonctionnement des diverses procédures de présentation des rapports a donné lieu ces dernières années à toute une série de problèmes. Etant donné que ceux-ci ont été décrits de manière assez détaillée dans le rapport de la deuxième réunion des présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et dans les rapports de chacun des comités intéressés, il est inutile d'en traiter à nouveau ici. Il suffit de noter qu'il s'agit essentiellement de la présentation de rapports insuffisants ou ne donnant pas satisfaction et de la non-présentation de rapports. Tandis que le premier de ces problèmes a été l'objet de commentaires fréquents dans les divers comités, son ampleur ne peut être mesurée aisément. En revanche, le deuxième problème peut être quantifié. Ainsi, au 1er juin 1988, alors que 146 Etats étaient parties à un ou plusieurs des six instruments visés par la présente étude, il y avait un arriéré total de 626 rapports (sans parler de la Convention contre la torture au titre de laquelle il n'y avait pas encore à présenter de rapports à cette date). Deux ans plus tôt, il y avait un arriéré total de 460 rapports (alors qu'il n'y avait que trois Etats de moins en cause) 16/. En septembre 1989, il y avait un arriéré de 195 rapports qui auraient dû être présentés par 87 Etats parties à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Par ailleurs, il y avait un arriéré de 44 rapports qui auraient dû être présentés par 37 Etats parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

35. Dans l'analyse ci-après de certaines des dimensions des problèmes actuels, il semblerait que deux facteurs doivent être considérés. Premièrement, le système de présentation de rapports, malgré toutes ses lacunes ou ses faiblesses, s'est développé très rapidement en moins de 20 ans et, à de nombreux égards, il a même dépassé ce qu'on avait pu raisonnablement en attendre à l'origine. Ainsi, les principes de base du système restent valables. Il n'y a donc pas lieu de le reprendre radicalement mais de s'employer systématiquement à l'adapter aux circonstances nouvelles. Deuxièmement, il semble exister une corrélation positive entre l'efficacité des systèmes de présentation des rapports et la mesure dans laquelle les Etats parties prennent au sérieux leurs obligations en la matière. Les conséquences les plus importantes de ce postulat sont que les organes créés en vertu d'instruments internationaux peuvent eux-mêmes contribuer dans une large mesure à résoudre certains des problèmes existants notamment en prouvant que les résultats obtenus justifient les efforts déployés par les Etats parties pour s'acquitter pleinement de leurs obligations. Sous un angle différent, cela signifie aussi que toute mesure visant à rendre le système moins astreignant, risquerait d'aller à l'encontre des objectifs recherchés.

C. Le fardeau des systèmes multiples de présentation de rapports

36. Il a été dit de plus en plus fréquemment, ces dernières années, que l'un des problèmes les plus importants qui se posent aux Etats parties est l'effet cumulatif des obligations que leur impose la présentation de rapports sur les questions des droits de l'homme. Bien que la présente étude porte sur un sujet bien circonscrit, il y a lieu de noter que ces problèmes de prolifération ne sont nullement limités au domaine des droits de l'homme 17/.

37. Le problème de la prolifération des demandes de présentation de rapports sur les droits de l'homme a de multiples aspects. Un Etat donné peut se voir appelé à présenter des rapports demandés par l'un quelconque ou la totalité des organes ci-après : a) des organes créés en vertu d'instruments internationaux des Nations Unies; b) des organes directeurs de l'ONU et plus particulièrement la Commission des droits de l'homme et la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités et leurs organes subsidiaires respectifs; c) des institutions spécialisées et en particulier l'OIT et l'Unesco; d) des organes régionaux créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme; e) des organes directeurs régionaux chargés des droits de l'homme. On pourrait également citer diverses autres sources de demandes de renseignements de caractère moins formel. Certaines des procédures non fondées sur des instruments internationaux ont en fait un caractère tout à fait formel. On peut citer par exemple les Dispositions visant à assurer l'application effective de l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, adoptées par le Conseil économique et social dans sa résolution 1984/47 et approuvées par l'Assemblée générale dans sa résolution 39/118 du 14 décembre 1984. Par ces Dispositions, les gouvernements sont priés entre autres de répondre à un questionnaire que le Secrétaire général enverrait périodiquement sur l'application de l'Ensemble de règles minima et sur les difficultés rencontrées. En outre, de nouvelles propositions concernant l'adoption de dispositions similaires pour des règles non obligatoires continuent à être faites dans divers contextes. On citera par exemple l'élaboration d'une déclaration sur les droits des populations autochtones à propos de laquelle la nécessité d'un mécanisme efficace d'application a fréquemment été soulignée au sein du Groupe de travail sur les populations autochtones.

38. La charge cumulative de ces diverses procédures (dont chacune, prise isolément, se justifie sans doute aisément) est également fortement alourdie par le fait que les Etats qui ont ratifié les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme tendent également à avoir un taux d'adhésion sensiblement plus élevé que les autres aux instruments relatifs aux droits de l'homme. Dans le présent contexte, il va pratiquement sans dire qu'il existe une différence fondamentale entre les obligations en matière de présentation des rapports assumées par suite de la ratification d'un instrument international (ou de l'adhésion à un tel instrument) et les demandes de rapport qui émanent d'autres sources. Toutefois, les fonctionnaires nationaux qui sont inondés de demandes de renseignements peuvent ne pas être toujours pénétrés de cette différence. Ainsi, un moyen d'alléger la charge totale imposée aux autorités nationales responsables serait de chercher à réduire ou à rationaliser le nombre de demandes spéciales d'informations émanant des organes directeurs. A cet égard, il faudrait peut-être que ces derniers exploitent davantage les renseignements fournis aux organes créés en vertu

d'instruments internationaux (en supposant, bien entendu, que les Etats qui ne sont pas parties aux instruments en question continueraient à être invités à fournir les renseignements demandés).

39. En termes généraux, trois mesures semblent propres à réduire la charge considérable que la présentation de rapports représente déjà pour de nombreux Etats. La première consiste à allonger l'intervalle entre les rapports. C'est ce qu'a fait directement le Comité des droits économiques, sociaux et culturels qui est passé d'un cycle de trois ans à un cycle de cinq ans (bien que les rapports quinquennaux doivent être complets alors que chacun des rapports triennaux ne traitaient que d'un tiers des articles de fond de la partie III du Pacte). En outre, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a également allégé le fardeau des Etats parties en instituant, en août 1988, un système révisé en vertu duquel les Etats parties ne sont plus tenus de présenter de rapports détaillés que tous les quatre ans (au lieu de tous les deux ans) et n'ont plus à présenter, aux intervalles intermédiaires, que de brefs rapports de mise à jour. En outre, à sa quarante-cinquième session, la Commission des droits de l'homme a approuvé une recommandation du Groupe des Trois, demandant aux Etats parties à la Convention contre l'apartheid de présenter leurs rapports périodiques tous les quatre ans, étant entendu qu'ils peuvent soumettre des renseignements supplémentaires au Groupe à tout moment dans l'intervalle. Par suite de ces modifications, les intervalles auxquels les rapports doivent être soumis au titre de tous les instruments sont maintenant coordonnés étroitement. Des rapports au titre des deux pactes doivent maintenant être présentés à intervalle de cinq ans et au titre de chacune des quatre autres conventions, à intervalle de quatre ans.

40. Ce calendrier moins exigeant et mieux coordonné aura sans doute des avantages considérables. Toutefois, lors de l'élaboration de futurs instruments, il faudrait envisager de laisser une certaine latitude à l'organe qu'il pourrait créer quant à la périodicité des rapports 18/. Ainsi, le système resterait assez souple mais en même temps on ne laisserait pas simplement aux réunions d'Etats parties le soin de déterminer à leur guise à quels intervalles, rapprochés ou non, les Etats doivent présenter des rapports.

41. La deuxième mesure visant à réduire la charge des Etats, ou du moins à l'étaler plus également, consiste à chercher à échelonner dans toute la mesure du possible les dates auxquelles un Etat partie donné doit présenter ses rapports en vertu des différents instruments. Une fois que le système aura été dûment automatisé, il devrait être relativement aisé d'établir un calendrier coordonné pour chaque Etat.

42. La troisième mesure consiste à essayer de réduire les chevauchements entre les rapports demandés.

#### D. Réduction des chevauchements entre les rapports demandés

43. Le moyen le plus efficace mais aussi le plus difficile de réduire la charge générale que la présentation de rapports représente pour les Etats consiste à encourager les organes créés en vertu d'instruments internationaux ainsi que les Etats parties eux-mêmes à adopter des mesures visant à réduire les chevauchements entre les rapports demandés. Le plus simple est d'harmoniser et d'unifier les

directives concernant la présentation des rapports. Toutefois, cela n'est possible qu'en ce qui concerne ce que l'on peut appeler le "profil de pays" ou le rapport initial de chaque Etat partie. Cette méthode a été approuvée en principe par les deux réunions des présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme (voir A/39/484, par. 29 et A/44/98, par. 79) et a été examinée en détail par chacun des comités durant 1989. L'adoption d'une telle méthode devrait aboutir à un gain de temps pour l'Etat qui présente les rapports et devrait permettre à chaque comité de recevoir un profil général à peu près complet de l'Etat partie. Elle ne contribue pas vraiment, toutefois, à régler le problème plus vaste des doubles emplois.

44. Le problème des chevauchements de compétence entre les divers organes créés en vertu d'instruments internationaux est une conséquence inévitable de la méthode suivie par l'Organisation des Nations Unies par comparaison, par exemple, avec celle du Conseil de l'Europe. Tandis que ce dernier a commencé par un instrument de base unique (la Convention européenne des droits de l'homme) et en a ensuite élargi la portée par plusieurs séries d'instruments complémentaires, l'Organisation des Nations Unies a préféré compléter ses deux pactes principaux par des instruments indépendants, axés de plus en plus étroitement sur des questions qui, dans une large mesure, sont également traitées dans les Pactes. En outre, comme chaque instrument est conçu de façon à ce qu'un Etat puisse y devenir partie sans être nécessairement partie aux autres et comme chaque organe créé en vertu de ces instruments est entièrement distinct des autres, les chevauchements de compétences sont inévitables.

45. Un exemple parmi bien d'autres, celui du droit à la liberté d'association, permettra d'éclairer la nature et l'étendue du problème. Ce droit est reconnu dans cinq des six instruments visés par la présente étude. Il figure également dans les projets de convention traitant respectivement des droits de l'enfant et des droits des travailleurs migrants. Par ailleurs, les deux principales conventions de l'OIT traitant de ce droit avaient (au 1er janvier 1989) été ratifiées par 99 Etats (dans le cas de la Convention No 87 de 1948 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical) et par 115 Etats (dans le cas de la Convention No 98 de 1949 sur le droit d'organisation et de négociation collective) 19/. Ainsi, tout Etat qui est partie à la totalité ou à la plupart de ces instruments est tenu de présenter des rapports périodiques au titre de chacun d'entre eux pour y exposer en détail la situation en ce qui concerne, notamment, le droit à la liberté d'association.

46. Le principe de la non-discrimination fait l'objet d'un nombre encore plus important d'instruments et suscite des questions encore plus complexes concernant le chevauchement des compétences de différents organes créés en vertu des instruments en cause. On trouvera quelques indications sur l'étendue des chevauchements entre les six organes créés en vertu d'instruments internationaux des Nations Unies dans une analyse entreprise par le Secrétaire général (E/C.12/1989/3) en réponse à une demande formulée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et approuvée par le Conseil économique et social dans sa résolution 1988/4 tendant à l'établissement d'un rapport "indiquant clairement l'étendue et la nature de tout chevauchement, pour ce qui est des questions traitées, entre les principaux instruments relatifs aux droits de l'homme en vue de limiter, selon que de besoin, la répétition des questions soulevées à propos d'un Etat partie dans les différents organes de supervision".

47. Toutefois, il est beaucoup plus difficile de régler le problème des chevauchements de compétence que d'en déterminer l'étendue. La principale difficulté tient à ce que, d'un point de vue formel, chaque instrument constitue un ensemble juridique distinct ayant ses propres obligations, ses propres dispositions normatives, ses propres Etats parties et son propre organe de surveillance. Ainsi, par exemple, en réponse à une assertion selon laquelle il ne devrait pas être nécessaire de fournir de renseignements au Comité des droits de l'homme sur des questions au sujet desquelles un rapport sera présenté à un autre organe créé en vertu d'un instrument international, un membre du Comité a récemment écrit ce qui suit :

"Comment pourrait-il être justifié, juridiquement ou autrement, que des Etats contractent l'obligation de fournir des renseignements et de se soumettre à un examen en vertu d'un instrument A, mais répudient en partie cette obligation en invoquant de nouveaux arrangements conclus avec certains autres Etats dans le cadre d'un instrument B? Même si les dispositions de surveillance et d'application de ce deuxième instrument étaient tout aussi efficaces (ce qui n'est généralement pas le cas), cette idée est inacceptable. Les Etats constatent que le Comité des droits de l'homme a une position assez ferme sur cette proposition concernant la démarche à suivre à l'avenir pour ce qui est des rapports : l'intégrité des procédures d'application des pactes semble être en jeu 20/."

48. Toutefois, cette position semble procéder d'une méconnaissance des propositions qui ont été faites et qui, en fait, semblent offrir la meilleure solution à moyen terme. Il n'est pas question de dégager les Etats parties de leur obligation de présenter un rapport en vertu d'un instrument pour le motif qu'elles ont déjà présenté un rapport en vertu d'un instrument différent. Il s'agit, dans le cas où un Etat a déjà fourni, dans un rapport à un organe créé en vertu d'un instrument, des renseignements dont il estime qu'ils devraient également être pris en considération par un organe créé en vertu d'un autre instrument, de faire en sorte que les renseignements pertinents n'aient pas à être présentés et reproduits deux fois (ou même plus). Un renvoi à l'autre rapport devrait suffire. Une telle procédure n'entame nullement le droit d'un organe créé en vertu d'un instrument de demander les renseignements supplémentaires dont il a besoin; par ailleurs, l'examen de ces renseignements par un organe ne préjuge en aucune façon de l'attitude qu'un autre organe peut adopter à l'égard des mêmes renseignements. Elle est donc pleinement compatible avec le maintien de "l'autonomie" de chaque organe créé en vertu d'un instrument international 30/.

49. Un système comparable de renvois est même prévu expressément au paragraphe 3 de l'article 17 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (voir résolution 2200 (XXI) de l'Assemblée générale, annexe) qui dispose de ce qui suit :

"Dans le cas où des renseignements à ce sujet ont déjà été adressés à l'Organisation des Nations Unies ou à une institution spécialisée par un Etat partie au Pacte, il ne sera pas nécessaire de reproduire lesdits renseignements et une référence précise à ces renseignements suffira."

L'opportunité d'adopter un système de renvois plus concerté peut être illustrée par le cas des droits de l'enfant. Une fois que le projet de convention sur les droits de l'enfant 31/ aura été adopté et sera entré en vigueur, les Etats parties à cette convention qui sont également parties aux deux Pactes seront appelés à présenter des rapports à trois organes créés par des instruments différents sur des questions très semblables. En fait, l'"Observation générale" No 17 (35) adoptée récemment par le Comité des droits de l'homme sur l'article 24 du Pacte international aux droits civils et politiques soulève nombre de questions qui sont traitées expressément dans le projet de convention (voir CCPR/C/21/Add.7). Dans ces conditions, il semblerait inutile, après que l'on ait demandé d'abord à un Etat de présenter un rapport détaillé au futur comité des droits de l'enfant, de l'obliger ensuite à présenter à nouveau à peu près les mêmes renseignements dans un rapport différent au Comité des droits de l'homme. En outre, des renseignements similaires pourraient également être demandés par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels au titre de l'article 10 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

50. La même question de double emploi se pose également à propos de certains des instruments relatifs aux droits de l'homme adoptés sous les auspices de l'OIT. Un bon exemple est la récente recommandation générale No 13 (huitième session, 1989) du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes dans laquelle celui-ci recommandait, dans son paragraphe 1, aux Etats parties à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes :

"D'envisager de ratifier la Convention No 100 de l'OIT s'ils ne l'ont pas encore fait, afin d'assurer la pleine application de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes 22/."

Ayant ainsi encouragé la ratification de la Convention No 100 de l'OIT (qui a trait à l'égalité de rémunération entre la main-d'oeuvre masculine et la main-d'oeuvre féminine pour un travail de valeur égale), le Comité pourrait raisonnablement envisager de permettre aux Etats parties qui ont ratifié les deux Conventions de renvoyer aux renseignements déjà fournis à l'OIT dans les parties de leurs rapports au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes qui traitent de l'égalité de rémunérations pour un travail de valeur égale. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels pourrait également envisager une approche analogue à propos des conventions de l'OIT qui intéressent directement les droits figurant aux articles 6 à 9 du Pacte (concernant le droit au travail, le droit à des conditions de travail justes et favorables, le droit à la sécurité sociale, ainsi que des droits syndicaux).

51. Des difficultés se posent quant aux modalités d'application de la proposition tendant à encourager les renvois. Des efforts appropriés peuvent être faits à trois niveaux différents. C'est probablement au niveau des Etats parties eux-mêmes que les mesures les plus importantes peuvent être prises. Chaque Etat devrait, sur la base des instruments qu'il a ratifiés ou qu'il se propose de ratifier dans un proche avenir, essayer de cerner les cas où un système de renvois pourrait être utilisé efficacement et à bon escient et établir ses rapports en conséquence 23/. Bien que certains Etats aient déjà commencé à le faire, les Etats qui disposent de ressources très limitées pour l'établissement de rapports auront nécessairement du

mal. Il se peut donc que ce soit un domaine dans lequel le Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme pourraient fournir des services consultatifs particulièrement utiles. En règle générale, le principe "d'accorder la priorité au particulier sur le général" (A/C.3/43/5, annexe, p. 11) peut être appliqué a priori pour guider les efforts de réduction des doubles emplois. Il faut toutefois veiller à éviter qu'une telle règle a priori ne devienne immuable. En outre, ainsi qu'il a été noté ci-dessus, il ne faut pas considérer que l'emploi de renvois supprime la nécessité (voire l'obligation) de présenter un rapport à un organe particulier, mais simplement qu'il permet de le faire plus facilement.

52. Le deuxième niveau auquel des mesures peuvent être prises est celui des organes créés en vertu d'instruments internationaux. Chaque comité pourrait être prié de fournir quelques indications aux Etats parties sur des cas où des renvois pourraient être envisagés à bon escient. A cet égard, l'automatisation éventuelle des travaux des organes créés en vertu d'instruments internationaux faciliterait manifestement beaucoup les efforts en ce sens.

53. Le troisième niveau est celui des institutions spécialisées, et en particulier de l'OIT. En 1969, le Bureau international du Travail a procédé à une analyse comparative précise et détaillée des pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme et des conventions et recommandations internationales du travail 24/. Cette analyse pourrait être très utile pour aider chacun des organes créés en vertu d'instruments internationaux à utiliser les normes de l'OIT et les renseignements fournis par les Etats parties à ce sujet. Le BIT devrait donc être encouragé à envisager d'établir une mise à jour plus développée de cette analyse qui tiendrait compte des six instruments de l'ONU visés par la présente étude. D'autres institutions pourraient entreprendre des analyses analogues si on estime que celles-ci pourraient contribuer en définitive à réduire les doubles emplois dans la présentation de rapports.

#### IV. FONCTIONNEMENT DES ORGANES CREES EN VERTU D'INSTRUMENTS INTERNATIONAUX : QUESTIONS ADMINISTRATIVES ET FINANCIERES

##### A. Dispositions financières concernant les organes qui ont été ou pourraient être créés en vertu d'instruments internationaux

###### 1. Les divers types de dispositions

54. La méthode prévue dans les divers instruments relatifs aux droits de l'homme pour le financement des activités est exposée en détail dans une note du Secrétaire général au Conseil économique et social (E/1988/85). Les dispositions adoptées sont essentiellement de trois types :

a) Le financement est entièrement assuré dans le cadre du budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies. C'est le cas du Comité des droits de l'homme (à une petite exception près) 25/, du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et du Groupe des Trois 26/;

b) Le financement est assuré en partie par le budget ordinaire et en partie par les Etats parties. C'est le cas du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, bien que les Etats parties ne soient tenus de prendre à leur charge que les frais de voyage et les indemnités de subsistance des membres du Comité, ce qui équivaut à peu près à 10 % du total des coûts;

c) Le financement est entièrement assuré par les Etats parties. C'est le cas du Comité contre la torture et c'est aussi l'une des deux options qui demeurent entre crochets dans le texte des projets de convention relatifs aux droits de l'enfant et à ceux des travailleurs migrants. Il faut aussi ranger dans cette catégorie la Commission contre l'apartheid dans les sports, qui sera bientôt créée conformément à l'article 11 de la Convention internationale contre l'apartheid dans les sports (résolution 40/64 G, annexe, en date du 10 décembre 1985), entrée en vigueur le 3 avril 1988. Le champ d'application de la présente étude ne l'englobant pas, cet organe n'est mentionné ici qu'incidemment.

## 2. Problèmes rencontrés au cours des dernières années

55. Trois facteurs distincts ont contribué aux problèmes financiers qu'ont connus récemment les organes créés en vertu d'instruments internationaux. Le premier est la crise financière générale de l'Organisation des Nations Unies, qui a entraîné une nette réduction des fonds disponibles et a nécessité des compressions budgétaires qui ont notamment touché ces organes. Le deuxième est que certains Etats parties n'ont pas acquitté les contributions qu'ils doivent en vertu des obligations prévues dans les divers instruments. Le troisième facteur, étroitement lié aux deux autres, concerne l'élargissement de ces organes pour leur permettre de faire face à une charge de travail qui ne cesse de croître. La plupart des organes créés en vertu d'instruments internationaux ont fortement subi, d'une manière ou d'une autre, les effets de la situation.

56. Ainsi, la session que le Comité des droits de l'homme devait tenir pendant l'automne 1986 a été annulée et le Comité n'a pu convoquer que l'un de ses deux groupes de travail avant ses vingt-neuvième, trentième et trente et unième sessions. Il a noté dans son rapport pour 1988 qu'"un seul groupe de travail ne pouvait s'acquitter dans de bonnes conditions de l'important volume de travail préparatoire à accomplir avant la session" 27/.

57. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels n'a pas vu ses activités réduites mais ses demandes (tenue d'une session prolongée ou d'une session extraordinaire supplémentaire) n'ont pas été approuvées, par suite de difficultés financières. De même, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes n'a pu se réunir aussi longtemps qu'il l'aurait souhaité. Il ne s'est pas vu accorder, par exemple, les huit séances additionnelles (quatre jours) qu'il avait demandées pour sa session de 1989. L'insuffisance de ses effectifs l'a incité à sa huitième session à appuyer fortement la proposition tendant à ce que des dispositions financières soient prises pour lui permettre de fonctionner efficacement. Le Groupe des Trois n'a pas été directement touché par la crise financière.

58. Le Comité contre la torture n'a pu tenir une deuxième session en 1988 et sa première session n'a duré qu'une semaine. De ce fait, les rapports présentés par les Etats parties en juin 1988 n'ont pu être examinés par le Comité avant le mois d'avril 1989. Le Président du Comité a fait déjà observer que, si les Etats parties ne coopéraient pas "en s'acquittant scrupuleusement de leurs obligations financières, la viabilité à long terme de toutes les activités envisagées par la Convention, y compris le système de présentation des rapports, ne pouvait être garantie" (A/44/98, par. 45). Etant donné que le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale est aux prises dans ce domaine avec des difficultés sérieuses et persistantes, il serait surprenant que le problème ne se pose pas dans un avenir prévisible.

59. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale est depuis longtemps plongé dans l'incertitude du fait que des Etats parties n'acquittent pas leurs contributions; les problèmes ont toutefois pu être évités jusqu'à la fin de 1985, grâce aux avances de fonds consenties par le Fonds général de l'Organisation des Nations Unies en attendant que le Comité perçoive les contributions non acquittées. La crise financière a mis fin à cette pratique de sorte qu'en 1986, la session d'été du Comité a dû être annulée. Le Comité n'a donc pas été en mesure de faire rapport à l'Assemblée générale sur les activités entreprises pendant l'année, comme il y est tenu par la Convention. Les appels pressants lancés par la réunion des Etats parties à la Convention ainsi que par l'Assemblée générale ont permis de réduire les arriérés, qui sont passés de 262 611 dollars (au 16 juin 1986) à 159 319 dollars (au 31 juillet 1987). Malgré cette réduction, le Secrétaire général a annoncé qu'à la fin de juin 1987, les fonds disponibles étaient de loin inférieurs à la somme nécessaire pour lui permettre de convoquer la session suivante du Comité. Néanmoins, après des consultations et étant donné les assurances de paiement prochain qui lui avaient été données, le Secrétaire général a autorisé la tenue d'une session abrégée d'une semaine en août 1987 pour permettre au Comité d'adopter son rapport pour 1986-1987 28/.

60. A cette session, le Comité a également adopté une décision dans laquelle il se déclarait gravement inquiet du fait que "malgré tous les appels urgents lancés par l'Assemblée générale, les réunions des Etats parties, le Secrétaire général et le Comité lui-même, en vue du versement des contributions mises en recouvrement en vertu de la Convention, la situation qui entravait le fonctionnement normal du Comité continuait de se détériorer" 29/. Il a donc recommandé à l'Assemblée générale "d'envisager, en attendant qu'une solution satisfaisante soit apportée aux difficultés actuelles, d'autoriser le Secrétaire général à continuer à défrayer les membres du Comité de leurs dépenses, comme cela s'était fait dans le passé..." 29/. L'Assemblée n'a pas approuvé cette recommandation et, au 1er septembre 1988, les contributions mises en recouvrement et non acquittées s'élevaient à 149 328 dollars. Au cours de l'année, le Comité n'a pu tenir qu'une session abrégée de deux semaines. Le Secrétaire général l'a informé à l'époque que, dorénavant, la convocation proprement dite et la durée des sessions prévues "dépendraient du versement et du déblocage de contributions suffisantes de la part des Etats Membres" 30/. Dans son rapport de 1988, le Comité a demandé de nouveau à l'Assemblée générale d'autoriser le Secrétaire général, à titre temporaire, à assurer le financement de ses dépenses jusqu'au moment où l'on trouverait une solution plus durable 31/. Par la suite, la douzième réunion des Etats parties à la Convention a décidé que, à titre exceptionnel, le Comité tiendrait si possible

une session prolongée en 1989 32/, décision que l'Assemblée générale a entérinée au paragraphe 8 de sa résolution 43/96 du 8 décembre 1988. En conséquence, le Comité a tenu une session de quatre semaines bien que, au 14 août 1989, le total des arriérés s'élevât à 172 560 dollars, dépassant ainsi le niveau atteint l'année précédente.

61. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a donc été plus durement touché que tout autre organe créé en vertu d'instruments internationaux du fait du système financier institué par la Convention et parce qu'un bon nombre d'Etats parties n'ont pas acquitté leurs contributions, ce qui a eu des conséquences non négligeables : tout le système de supervision prévu dans la Convention s'est trouvé plongé dans l'incertitude, ni les Etats parties ni les membres du Comité ne sachant exactement si les sessions prévues auraient réellement lieu et, dans l'affirmative, combien de temps elles dureraient. A la fin de 1988, le Comité avait accumulé un arriéré de 84 rapports (communiqués par 54 Etats parties) et les représentants de nombreux Etats s'étaient vu obligés de remettre la présentation de leurs rapports au Comité. De plus, ce dernier était forcé de consacrer beaucoup de temps aux problèmes de financement au détriment des questions de fond et l'Assemblée générale, en examinant le rapport qu'il lui avait soumis, s'est essentiellement penchée sur l'aspect financier.

62. Il est manifestement improbable, après les appels lancés en vain plusieurs années de suite, soit directement, soit par divers intermédiaires, que le système existant puisse fonctionner dans les années à venir. Les raisons pour lesquelles les Etats parties n'acquittent pas leurs contributions ne sont pas claires, bien que diverses théories aient été avancées. L'idée qu'il existe un lien certain entre les Etats parties qui n'ont pas acquitté leurs contributions mises en recouvrement et ceux qui n'ont pas soumis de rapport n'est que partiellement corroborée par une comparaison minutieuse des deux listes. On constate toutefois une nette prédominance des pays en développement dans la liste des arriérés de contributions, ce qui pourrait laisser supposer que la situation financière internationale générale, et notamment la crise de la dette, sont un facteur important. Mais cette explication n'est elle aussi que partiellement satisfaisante étant donné qu'il s'agit dans la plupart des cas de montants très faibles (bien inférieurs à quelques centaines de dollars par an). Quelque combinaison de causes qu'on puisse dégager, il n'en demeure pas moins que les possibilités existantes de recours ont été impuissantes à résoudre le problème et que le Comité reste dans une situation extrêmement précaire.

63. La méthode la plus constructive serait donc, semble-t-il, d'étudier les autres mesures juridiques et administratives que l'Assemblée générale a évoquées au paragraphe 10 de sa résolution 43/96. Cette étude ne peut toutefois être utile que si elle fait partie de la recherche générale de solutions aux problèmes très étroitement interdépendants qui se posent à l'ensemble du système de suivi de l'application des instruments internationaux.

64. Avant d'examiner les diverses options qui pourraient s'offrir dans ce domaine, il est bon, pour donner une image complète de la situation, de noter qu'on demande déjà à l'Assemblée générale, lors de sa quarante-quatrième session, de décider s'il conviendrait de créer un nouvel organe (le Comité des droits de l'enfant) et, dans ce cas, suivant quelles modalités financières. Les deux options proposées dans le

projet de convention sont respectivement la méthode utilisée par le Comité des droits de l'homme (financement par prélèvement sur l'ensemble du budget ordinaire) et celle que suit le Comité contre la torture (financement assuré en totalité par les Etats parties). Il paraît en outre probable que la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leur famille, dont la version finale sera peut-être présentée à l'Assemblée générale à sa quarante-cinquième session, proposera ces deux mêmes options. Toute solution envisagée pour régler les problèmes financiers des organes déjà créés en vertu d'instruments internationaux devrait donc tenir compte également de ces facteurs.

3. Financement à l'aide du budget ordinaire par opposition au financement par les Etats parties : quelques questions de principe

65. Laissant de côté pour le moment les caractéristiques propres à la présente situation, il n'est pas sans intérêt de passer en revue certains des grands arguments qui ont été avancés à l'appui des deux principales options en matière de financement. En gros, trois raisons au moins ont été invoquées en faveur du financement par les Etats parties. Ce sont les suivantes : a) par principe, seuls les bénéficiaires d'un instrument (c'est-à-dire les Etats parties) devraient couvrir le coût afférent à sa mise en oeuvre; b) si on veut réduire les dépenses et assurer un rapport coût/utilité optimum, il est préférable d'opter pour le financement par les Etats parties plutôt que par imputation sur le budget ordinaire; et c) le fait de recourir au budget ordinaire constitue un engagement de dépenses illimité et crée un précédent en vertu duquel tout futur organe établi en vertu d'un instrument sera automatiquement financé par l'Organisation des Nations Unies.

a) Le principe selon lequel l'utilisateur paie

66. Comme on peut s'y attendre, le premier de ces arguments reflète, en partie du moins, l'opinion partagée par un nombre croissant d'économistes, selon laquelle c'est à l'utilisateur qu'il incombe de payer le coût d'un service ou d'une activité donné si l'on veut qu'il existe de bonnes raisons de maintenir un rapport coût/utilité optimum. S'agissant des instruments relatifs aux droits de l'homme, l'idée est que les Etats qui prennent la décision de devenir parties à un instrument donné devraient automatiquement s'attendre à assumer la charge que représente le financement des dépenses afférentes à l'organe créé en vertu dudit instrument. Il faut toutefois faire observer qu'il est extrêmement dangereux de vouloir établir une analogie directe entre la question des droits de l'homme et des domaines tels que la pollution, les communications, le commerce ou l'agriculture. Pour des raisons sur lesquelles il n'est nul besoin de s'étendre, les motivations politiques sont très différentes et l'intérêt personnel des Etats, quels qu'ils soient, se trouve engagé d'une manière beaucoup moins évidente.

67. Néanmoins, à condition qu'il soit énoncé en des termes suffisamment généraux, le principe énoncé plus haut s'applique effectivement au domaine des droits de l'homme. Cela dit, il est indispensable de reconnaître que les principaux bénéficiaires de l'application d'un instrument relatif aux droits de l'homme sont, au premier chef, la communauté internationale dans son ensemble et, en deuxième lieu, les individus ou les groupes dont les droits de l'homme se trouvent renforcés

et protégés par suite de cet instrument. C'est donc au principal bénéficiaire, c'est-à-dire à la communauté internationale, qu'il appartient de supporter les incidences financières dudit instrument. On peut citer, à l'appui de cette thèse, plusieurs types d'arguments. Le premier est que, comme on l'a signalé plus haut, les principaux instruments et les organes créés en vertu de ces derniers constituent, pris ensemble, la pierre angulaire du système international relatif aux droits de l'homme. Les travaux des organes créés en vertu d'instruments bénéficient directement et de façon continue aux organes de décision de l'Organisation des Nations Unies et à tout Etat qui s'efforce véritablement d'assurer le respect des droits de l'homme, qu'il ait ou non décidé de ratifier les instruments en question ou d'y adhérer.

68. Le deuxième argument, qui est tout aussi important, est que la Charte des Nations Unies, en particulier dans ses Articles premier, 55 et 56, considère la recherche d'une approche effective et universelle des droits de l'homme comme étant l'un des principaux buts de l'Organisation. La Charte, dans son Article 13, stipule clairement que le développement progressif du droit international et sa codification figurent parmi les moyens les plus appropriés de poursuivre ce but 33/. De ce fait, les instruments eux-mêmes, conjointement avec les arrangements institutionnels créés pour en assurer l'application, doivent être considérés comme faisant partie intégrante du système global des Nations Unies en matière de droits de l'homme. Cette idée a été exprimée fréquemment lors de l'adoption à San Francisco, en 1945, de la Charte des Nations Unies et à Paris trois ans plus tard de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Depuis lors, des vues identiques ont été formulées à maintes reprises par les organes directeurs des Nations Unies qui s'occupent de ces questions.

69. Comme l'a souligné, en 1988, la réunion des présidents des organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme, c'est à l'Assemblée générale qu'il incombe au premier chef d'assurer le bon fonctionnement de ces organes, dans la mesure où ceux-ci ont été créés pour surveiller l'application des instruments adoptés par l'Assemblée elle-même (voir A/44/98, par. 70 et 83). On pourrait également faire valoir que ces organes remplissent une fonction importante qui était remplie auparavant par la Commission des droits de l'homme et le Conseil économique et social, lesquels ont, pendant près d'un quart de siècle, passé en revue les rapports périodiques sur des questions relatives aux droits de l'homme qui leur étaient soumis par les Etats Membres 34/. Il a été mis fin à cet arrangement peu de temps après que les Pactes soient entrés en vigueur et que les organes créés en vertu de ces derniers aient commencé à recevoir des rapports des Etats parties. Aussi longtemps que la Commission a rempli cette fonction, le coût intégral de l'examen des rapports périodiques a été imputé sur le budget ordinaire. Si ce système a été considéré par le Conseil économique et social, dans sa résolution 1074 C (XXXIX), comme constituant une importante source d'informations et un moyen utile d'inciter les gouvernements à poursuivre leurs efforts pour protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales, on s'est finalement rendu compte que des organes spécialement créés pour surveiller l'application des instruments pourraient remplir les mêmes fonctions et d'autres encore d'une manière beaucoup plus efficace et systématique que la Commission 35/. On peut même dire que la création de ces organes a fourni l'assurance que des tâches jugées très importantes par le Conseil et la Commission seraient exécutées

et permis d'économiser les sommes, correspondant au coût de l'ancien système d'examen des rapports périodiques, qui étaient imputées auparavant sur le budget ordinaire.

70. Un autre argument de poids en faveur du financement à l'aide du budget ordinaire est le suivant : tout arrangement entraînant des coûts importants pour les Etats qui deviennent parties à un instrument relatif aux droits de l'homme tend à décourager les Etats de ratifier ledit instrument et va donc directement à l'encontre de l'objectif, maintes fois proclamé, de la ratification universelle des principaux instruments. Le système de financement par les Etats parties crée une situation incongrue, car il a pour effet de pénaliser financièrement les Etats qui, par leur ratification, renforcent le système dans son ensemble alors que les Etats qui ne participent pas à ce système se trouvent de fait récompensés. De plus, ces derniers peuvent utiliser l'argument du coût pour justifier leur non-ratification. Par ailleurs, un tel système permet aux Etats qui ne ratifient pas les instruments de bénéficier, sans qu'il leur en coûte quoi que ce soit, des efforts faits par d'autres, dans la mesure où leurs ressortissants peuvent jouir de la protection que leur assure les différents instruments auxquels est partie l'Etat sur le territoire duquel ils se trouvent. Etant donné l'importance que l'Assemblée générale et la Commission des droits de l'homme ont toujours accordée à l'objectif de l'universalité en matière de ratification, il semble tout à fait illogique d'établir, pour les organes qui ont été créés en vertu d'instruments ou qui le seront à l'avenir, des arrangements financiers qui, manifestement, ne contribuent pas à la réalisation de cet objectif et vont même directement à l'encontre de celui-ci.

71. Il y a un dernier point à souligner dans ce contexte : si l'on accepte le principe du financement à l'aide du budget ordinaire pour certains organes et si l'on insiste pour que d'autres soient financés par les Etats parties, il est à craindre que cela ait pour effet d'établir une discrimination entre les différents organes et d'impliquer que certaines questions ont la priorité par rapport à d'autres. Etant donné les principes en jeu, on voit mal par exemple pourquoi on ferait appel au budget ordinaire pour permettre au Comité des droits économiques, sociaux et culturels de se réunir régulièrement et de fonctionner de manière efficace mais non pour financer les travaux du Comité contre la torture et du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale. On pourrait à la limite concevoir que cette distinction s'applique aux instruments qui ont trait à des questions d'une importance manifestement secondaire et qui ont été établis essentiellement dans l'intérêt d'un petit nombre d'Etats, dont on peut raisonnablement attendre qu'ils financent les arrangements pertinents. Mais il est clair que la torture et la discrimination raciale ne sauraient entrer dans une telle catégorie. Une situation où le fonctionnement de certains organes risquerait d'être compromis par le non-acquittement de leurs obligations financières par un nombre limité d'Etats parties est extrêmement difficile à défendre sur le plan des principes, d'autant que l'Assemblée générale continue d'attacher une importance majeure au rôle que jouent ces organes dans l'ensemble du programme des Nations Unies relatif aux droits de l'homme.

b) L'argument du rapport coût/utilité

72. Le second argument qui revient souvent est que, du point de vue du rapport coût/utilité, le financement par les Etats parties est préférable et va dans le sens des efforts déployés d'une manière générale pour réduire les coûts. Cet argument paraît reposer sur les prémisses suivantes : a) laisser agir la loi naturelle de l'offre et de la demande est le meilleur moyen de maintenir un bon rapport coût/utilité; et b) les Etats parties à un instrument sont mieux équipés que l'Assemblée générale pour assurer le bon fonctionnement des organes pertinents. La première de ces prémisses est fondée sur la conviction que si les Etats parties attachent de la valeur à un produit donné, en l'occurrence l'organe chargé de surveiller l'application de l'instrument, ils en assureront le financement. Si tel n'est pas le cas, cela signifie alors que le produit doit avoir un défaut quelconque. Mais ce raisonnement est mauvais, non seulement parce qu'il ne tient pas compte des multiples raisons - manque de moyens, erreur - pour lesquelles un Etat partie peut manquer à ses engagements mais, ce qui est plus important, parce qu'il omet entièrement le fait qu'un tel système confère un veto de fait à un petit groupe d'Etats qui pourraient avoir de solides raisons d'entraver, dans leur intérêt, le fonctionnement, ou tout au moins, le bon fonctionnement de l'organe en question. En bref, la loi de l'offre et de la demande tend à agir d'une manière inverse, voire même perverse, dans le cas des organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme. Si l'offre est forte, autrement dit si le Comité remplit ses fonctions d'une manière efficace, la demande, elle, pourrait bien être faible, c'est-à-dire que certains Etats parties risquent de ne pas apprécier les travaux du Comité. A l'inverse, si la demande est forte du côté des Etats, il n'est pas impossible que ce soit parce que le Comité est perçu comme étant inoffensif et inefficace. Le point important à signaler, toutefois, est qu'un organe ayant pour mission de surveiller l'application par les Etats de leurs obligations dans le domaine des droits de l'homme ne peut maintenir son indépendance et son impartialité s'il est soumis de façon directe, immédiate et exclusive au contrôle financier de ces mêmes Etats dont il est sensé surveiller le comportement. (De fait, à l'heure actuelle, les organes créés en vertu d'instruments sont tributaires des décisions de l'Assemblée générale en matière de financement. Or, même cette dépendance a été contestée par les comités, ceux-ci arguant que cet arrangement n'est pas strictement compatible avec leur statut d'organes indépendants.)

73. La deuxième prémisses sur laquelle repose l'argument coût/utilité est que les Etats parties sont mieux placés que l'Assemblée générale pour assurer l'efficacité de ces organes. Mais l'expérience acquise ces dernières années ne confirme guère cette thèse. D'une part, les Etats parties n'ont à leur disposition qu'une seule arme, extrêmement radicale, qui consiste à ne pas verser ou à retenir leurs contributions statutaires. Outre le fait que l'utilisation de cette arme implique nécessairement le non-respect de l'obligation de payer qui a été contractée en vertu de l'instrument, cette arme ne permet pas aux Etats de promouvoir des innovations spécifiques d'ordre procédural propres à garantir l'utilisation la plus efficace des ressources disponibles. D'autre part, les comités eux-mêmes ont déjà introduit ces dernières années, en partie sur les instances de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social, toute une série de mesures destinées à rendre leurs opérations plus viables sur le plan financier tout en maintenant et accroissant même l'efficacité. A cet égard, il convient de noter que si elle

acquiert un caractère régulier, la réunion des présidents des organes créés en vertu des instruments relatifs aux droits de l'homme deviendra un important moyen de réflexion continue propre à encourager l'adoption de mesures appropriées et d'innovations.

74. Dans les cas où il semble qu'il n'y ait pas d'autres moyens que d'imposer des restrictions budgétaires, l'Assemblée générale est l'organe le mieux à même de veiller à ce que les mesures prises soient fondées sur des principes et généralement applicables. Quant à l'autre option, qui consiste à laisser le sort décider de l'avenir de chaque organe, on peut valablement affirmer que c'est là sans aucun doute le moyen le moins susceptible d'assurer l'indépendance dudit organe, la prévisibilité de ses opérations et même leur efficacité du point de vue du coût.

c) Les craintes qu'inspire un engagement illimité

75. Un argument fréquemment utilisé à l'encontre de la proposition de financement par imputation sur le budget ordinaire des organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme, est le fait qu'une telle politique implique de la part de l'Assemblée générale l'engagement de financer tous les nouveaux organes qui pourraient être créés à l'avenir. Si cette crainte est probablement exagérée, elle ne paraît pas cependant totalement dénuée de fondement. Les dépenses qu'entraînerait le financement des organes en question qui, dans cinq ans environ, pourraient atteindre le nombre de huit, représentent une charge budgétaire considérable. Par ailleurs, à moins que les hypothèses de base qui ont eu cours jusqu'à maintenant changent substantiellement, il y a tout lieu de s'attendre à ce que divers organes nouveaux soient proposés, voire même créés au cours de la prochaine décennie et de la suivante. Le volume de ces dépenses globales est un motif de préoccupation qui renforce ce qui a été dit ailleurs dans la présente étude, à savoir que le souci de l'efficacité et de la cohérence, les impératifs de la gestion et la nécessité d'assurer la transparence, tout enfin doit inciter à la modération pour ce qui est de créer de nouveaux organes en vertu d'instruments. Etant donné que le budget total des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme est limité, l'addition de nouveaux organes aura presque inmanquablement pour effet de réduire les fonds et les ressources en personnel mis à la disposition de l'ensemble des comités, y compris ceux qui existent déjà.

76. Si l'on reconnaît la validité de ce raisonnement, il conviendrait peut-être que l'Assemblée générale commence à envisager les moyens de mettre des limites, ou pour être plus exact, des obstacles à la création de nouveaux organes, en dehors de ceux qui sont déjà dans la filière. La présente étude suggère plusieurs moyens d'atteindre cet objectif sans pour autant réduire l'efficacité du système existant. Ce qu'il faut, c'est une approche qui assure le fonctionnement efficace des organes existants et de ceux qui seront créés dans le cadre des droits de l'enfant et de ceux des travailleurs migrants et incite à la modération pour ce qui est de créer de nouveaux organes dont le financement serait assuré par imputation sur le budget ordinaire. En revanche, le système actuel, qui laisse planer une incertitude continue sur les activités de certains comités, permet à d'autres comités d'exercer leurs activités avec un niveau de ressources qui rend leur fonctionnement difficile et qui autorise la création de nouveaux comités dont l'assise financière est inévitablement précaire, ne contribue en rien à résoudre

les problèmes fondamentaux. Il faut donc chercher une solution globale qui permette au système de surveillance des droits de l'homme d'évoluer tout en conservant un caractère durable, stable, indépendant et efficace, conformément à l'objectif que l'Organisation des Nations Unies poursuit depuis toujours et qu'elle ne cesse d'affirmer.

#### 4. Contributions volontaires

77. Il a parfois été suggéré d'envisager une troisième formule qui ne serait ni le financement par les Etats parties ni l'imputation sur le budget ordinaire. Cette formule consisterait essentiellement en des contributions volontaires versées soit par les Etats, qu'ils soient ou non parties à l'instrument en question, soit par des organismes internationaux portant un intérêt particulier à une question donnée, par exemple l'UNICEF, dans le cas du comité des droits de l'enfant qu'il est envisagé de créer, ou l'OIT dans celui du comité qui sera créé en vertu de la Convention relative aux travailleurs migrants. Mais cette "solution" ne résiste pas à un examen sérieux et ne présente pas vraiment d'intérêt. En premier lieu, pour diverses raisons sur lesquelles il n'y a pas lieu de s'étendre ici, il est fort peu probable que l'on obtienne les ressources financières nécessaires. En deuxième lieu, une telle formule laisserait le ou les comité(s) concerné(s) entièrement à la merci des aléas de la situation politique et budgétaire dans les Etats donateurs ou dans les organismes. En troisième lieu, cette dépendance à l'égard de la générosité de certains Etats ou organismes est manifestement incompatible avec le caractère même des organes créés en vertu d'instruments, lesquels doivent être indépendants et impartiaux et transcender les intérêts nationaux. Fondamentalement, par conséquent, la formule des contributions volontaires revient à nier les principes de base qui sous-tendent la création d'organes spécialisés dans la surveillance d'instruments et représenterait, de la part de l'Assemblée générale, une abdication de ses responsabilités en tant qu'organe chargé de mettre au point les arrangements prévus dans ces instruments.

#### 5. Implications concrètes du mode de financement par imputation sur le budget ordinaire

78. En plus d'une occasion, l'Assemblée générale s'est déclarée préoccupée par le fait que la situation financière de certains organes créés en vertu d'instruments était précaire et insatisfaisante. L'analyse qui a été faite dans la section qui précède montre que le financement, par imputation sur le budget ordinaire, de tous les organes créés en vertu d'instruments est, par principe, le meilleur moyen d'éviter ou de résoudre à l'avenir de tels problèmes. Dans la pratique, cependant, la situation est légèrement plus compliquée et toute analyse requiert que l'on tienne compte des différences qui existent entre les situations de ces divers organes. A cette fin, on classera ces derniers en trois catégories : i) les organes existants qui sont entièrement financés par imputation sur le budget ordinaire; ii) les organes existants qui sont financés partiellement au moins par les Etats parties; et iii) les nouveaux organes.

79. Pour ce qui est des organes appartenant à la première catégorie, leur financement ne pose en principe aucun problème, tout au moins aussi longtemps que l'Assemblée générale continuera de veiller à ce que les fonds nécessaires soient disponibles. A cette catégorie appartiennent le Comité des droits de l'homme, le

/...

Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et le Groupe des Trois créé en vertu de la Convention relative à l'apartheid.

80. En ce qui concerne la troisième catégorie, aucun problème d'ordre juridique ne se pose à l'heure actuelle. Si l'Assemblée générale souhaite adopter le principe du financement par imputation sur le budget ordinaire lorsqu'elle examinera les projets de conventions relatives aux droits de l'enfant et à ceux des travailleurs migrants, rien ne l'en empêche. La question qui se posera ultérieurement, à savoir comment obtenir les fonds nécessaires tout en restant dans les limites d'un budget déjà très serré, dépasse le champ de la présente étude. On fera également observer que, si l'on choisit pour ces nouveaux instruments la méthode de financement par les Etats parties, il y a de fortes chances pour que, dans quelques années, l'Assemblée générale soit de nouveau confrontée à des problèmes de financement analogues à ceux qui figurent déjà en bonne place à son ordre du jour depuis plusieurs années.

81. En ce qui concerne la deuxième catégorie de comités, toute suggestion tendant à ce que leur financement soit assuré, en principe, par imputation sur le budget ordinaire soulève déjà implicitement d'importants problèmes. Deux organes appartiennent à cette catégorie : le Comité contre la torture et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale. Si, en ce qui concerne le premier, les problèmes ne se sont pas encore manifestés de façon aiguë, en revanche, dans le cas du second, ils sont immédiats et urgents. C'est pourquoi au paragraphe 10 de sa résolution 43/96 du 8 décembre 1989, l'Assemblée générale a expressément reconnu la nécessité d'examiner d'éventuelles mesures administratives et juridiques en vue d'améliorer la situation à laquelle se heurte le Comité.

82. Si l'on accepte, d'une manière générale, les conclusions qui se dégagent de la première partie de la présente étude, à savoir qu'il est extrêmement souhaitable que les principaux organes créés en vertu d'instruments soient financés par imputation sur le budget ordinaire, dans ce cas, les deux comités susmentionnés rentrent manifestement dans le cadre de ces arrangements. Chacun de ces comités s'occupe d'un domaine (la torture et la discrimination raciale respectivement) où, de l'avis de pratiquement toutes les autorités, les règles relèvent du droit coutumier international et ont force obligatoire au regard de tous les Etats 36/. En général, ces autorités vont même plus loin, considérant que l'interdiction qui s'applique tant à la torture qu'à la discrimination raciale est une norme péremptoire (jus cogens) qui n'autorise aucune dérogation. En outre, dans un avis fréquemment cité, la Cour internationale de Justice, dans l'affaire de la Barcelona Traction (deuxième phase) estimait que les obligations en matière de droits de l'homme revêtaient une importance fondamentale telle que "tous les Etats peuvent être considérés comme ayant un intérêt juridique à ce que ces droits soient protégés; les obligations dont il s'agit sont des obligations erga omnes" 37/. Si, dans cet avis, la Cour visait expressément la discrimination raciale et l'esclavage, il ne fait aucun doute que de nos jours la torture serait classée dans la même catégorie. Ainsi, l'intérêt juridique international généralement reconnu que tous les Etats ont à interdire la torture et la discrimination raciale constitue un argument très solide en faveur de l'affirmation selon laquelle tous les Etats ont intérêt à assurer le fonctionnement efficace des différents organes créés par traité.

83. Toutefois, les dispositions relatives au financement figurant dans les différents traités constituent un obstacle majeur à l'application d'une telle politique. Le principe juridique international fondamental pacta sunt servanda 38/, qui est repris dans la formulation de l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, à savoir que "tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi", s'applique aussi bien aux dispositions d'un traité relatives à son application qu'aux dispositions de fond ou normatives. Les Etats ne peuvent dès lors être relevés des obligations financières qu'ils ont contractées en vertu des traités pertinents ni sous l'effet d'une mesure unilatérale ni par décision de l'Assemblée générale.

84. Il semble donc que la solution à long terme consisterait à invoquer les dispositions des deux traités relatives à leur amendement afin de confier à l'Organisation des Nations Unies la responsabilité en matière de financement. Les démarches requises pour proposer et adopter de tels amendements font l'objet de la section finale de la présente étude.

85. Toute solution appropriée à court terme aux présents problèmes devrait veiller à établir un équilibre entre deux considérations d'égale importance. Le premier souci, sur lequel nous reviendrons plus loin, doit être d'assurer le fonctionnement efficace des organes pertinents créés par traité. Le deuxième doit être de faire en sorte qu'aucun effort ne soit épargné pour promouvoir le respect du principe pacta sunt servanda en insistant que les Etats parties respectent toutes les obligations, notamment financières, qu'ils ont contractées en vertu des traités auxquels ils ont adhéré. L'Assemblée générale et les autres organes pertinents (y compris les réunions des Etats parties aux divers traités) devraient continuer à souligner l'importance du prompt paiement des quotes-parts et faire observer que le non-paiement de celles-ci équivaut au non-respect des obligations pertinentes contractées en vertu des traités. Toutefois, compte tenu des résultats très limités qu'ont donnés les mesures spécifiques de cette nature qui ont été prises jusqu'ici pour encourager le versement des quotes-parts, il sera peut-être nécessaire d'envisager des démarches supplémentaires.

86. Une mesure positive qui a été proposée consisterait à solliciter des contributions volontaires pour compenser le non-paiement des quotes-parts. Cela serait financièrement possible dans le cas de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, car le montant global de tous les arriérés est inférieur à 200 000 dollars des Etats-Unis. Ce serait beaucoup plus difficile dans le cas de la Convention contre la torture si le nombre des Etats n'ayant pas acquitté leurs quotes-parts était important. En effet, dans le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1990-1991, il est demandé un montant de 3 500 000 dollars pour financer les activités du Comité contre la torture pendant les deux années de l'exercice 39/.

87. L'objection la plus évidente que l'on peut opposer dans ce contexte au versement de contributions volontaires est que celui-ci ne pourrait être assimilé au paiement des arriérés dus par les Etats parties défaillants eux-mêmes. Mais cette question juridique pourrait être aisément résolue si des Etats donateurs n'allouaient des fonds aux Etats défaillants qu'à condition que ces fonds soient utilisés expressément pour régler les arriérés dus à l'Organisation des Nations Unies. Une autre objection est que le principe des contributions

volontaires n'est pas, comme indiqué plus haut, directement compatible avec l'indépendance et l'impartialité des organes pertinents créés par traité. Mais on pourrait, du moins en partie, surmonter cette objection en amenant un nombre important d'Etats à verser des contributions (ce qui diminuerait le risque de voir le Comité considéré comme étant redevable à un Etat particulier) et en ne procédant à ce genre l'opération qu'une seule fois et à titre exceptionnel de façon à éviter tout risque de quiproquo.

88. Deux objections très convaincantes demeurent toutefois. Premièrement, une telle mesure constituerait un précédent malencontreux dans la mesure où les Etats défaillants seraient en fait financièrement récompensés et qu'une telle démarche risquerait de créer l'attente qu'une telle démarche puisse, le cas échéant, être facilement répétée. Deuxièmement, et cela est très important sur le plan pratique, le fait est qu'une telle démarche ne serait qu'un palliatif temporaire, ce qui n'apporterait guère, loin de là, de solution à long terme. En effet, rien n'empêcherait les Etats défaillants de se comporter de la même façon dès l'année suivante, ce qui créerait exactement le même dilemme une ou deux années plus tard.

89. C'est probablement pour ces raisons que diverses mesures négatives ont été proposées. La plus importante est la proposition tendant à ce que la réunion des Etats parties à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale envisage de suspendre le droit de vote des Etats qui n'ont pas réglés leurs arriérés. A ce propos, on établit parfois une analogie avec les dispositions de l'Article 19 de la Charte des Nations Unies, qui est ainsi libellé :

"Un Membre des Nations Unies en retard dans le paiement de sa contribution aux dépenses de l'Organisation ne peut participer au vote à l'Assemblée générale si le montant de ses arriérés est égal ou supérieur à la contribution due par lui pour les deux années complètes écoulées. L'Assemblée générale peut néanmoins autoriser ce Membre à participer au vote si elle constate que le manquement est dû à des circonstances indépendantes de sa volonté."

Toutefois, à première vue, une telle analogie serait pour le moins peu convaincante. En effet, il est douteux que l'on puisse assimiler un traité qui porte sur la seule question des droits de l'homme et dont les objectifs sont donc limités à un traité d'une importance aussi fondamentale et durable que la Charte, dont l'un des principaux objectifs est de créer une organisation internationale. Mais, quoi qu'il en soit, le principal problème qui se pose est que, si la suspension du droit de vote en vertu de la Charte se fonde directement sur une disposition explicite de ce traité, aucune disposition analogue n'existe dans le cas de la Convention. L'invocation d'une telle mesure devrait donc être fondée sur le droit des traités, et non sur une simple analogie avec la Charte.

90. Une analyse juridique approfondie de la question dépasse le cadre de la présente étude, mais il serait peut-être approprié de procéder à une évaluation préliminaire. En termes généraux, la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités 40/ peut servir de point de référence; sur le plan strictement juridique, elle ne s'applique pas officiellement à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, qui a été adoptée bien avant que la Convention de Vienne n'entre en vigueur le 27 janvier 1980 41/.

Toutefois, cette dernière est aujourd'hui largement considérée comme reflétant les règles de droit international coutumier, qui elles peuvent être considérées comme s'appliquant aux traités en question 42/.

91. En substance, l'argument que l'on pourrait avancer à l'encontre des Etats parties qui ne versent pas leur quote-part ou qui ont accumulé d'importants arriérés est qu'il y a eu une violation substantielle du traité en question. En d'autres termes, dans le cas de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le paragraphe 6 de l'article 8, qui stipule que "les Etats parties prennent à leur charge les dépenses des membres du Comité pour la période où ceux-ci s'acquittent de fonctions au Comité", a été violé. Dans ce cas précis, les dispositions de l'article 60 de la Convention de Vienne semblent devoir s'appliquer 43/. Les dispositions pertinentes de l'alinéa a) du paragraphe 2 de l'article 60 de cette convention sont ainsi libellées :

"2. Une violation substantielle d'un traité multilatéral par l'une des parties autorise :

a) Les autres parties, agissant par accord unanime, à suspendre l'application du traité en totalité ou en partie... :

i) Soit dans les relations entre elles-mêmes et l'Etat auteur de la violation".

La réunion des Etats parties à la Convention internationale pourrait donc choisir d'appliquer cette procédure en vue de suspendre les dispositions pertinentes du paragraphe 1 de l'article 8, qui dispose que les membres du Comité sont "élus par les Etats parties parmi leurs ressortissants", et du paragraphe 4 de l'article 8 concernant la procédure de vote aux réunions des Etats parties, ou en ce qui concerne les Etats qui n'auraient pas acquitté leur quote-part. (La réunion pourrait décider d'appliquer cette règle à tous les Etats en retard de paiement quel que soit le montant dû ou la durée du retard ou de définir certains critères, par exemple 1 000 dollars ou plus sur une période de deux ans ou plus.) La principale objection d'ordre juridique à opposer à cette procédure pourrait se fonder sur le paragraphe 5 de l'article 60 de la Convention de Vienne, qui stipule que le paragraphe 2 de l'article 60, entre autres dispositions, ne s'applique pas "aux dispositions relatives à la protection de la personne humaine contenues dans les traités de caractère humanitaire, notamment aux dispositions excluant toute forme de représailles à l'égard des personnes protégées par lesdits traités". Par contre, on aurait de bonnes raisons d'affirmer que cette disposition ne s'appliquerait qu'aux cas où une tentative serait faite pour suspendre l'une des dispositions de fond de la Convention visant à promouvoir le respect des droits de l'homme. Elle ne s'appliquerait pas dans le cas d'une disposition purement procédurale.

92. Le principal problème d'ordre pratique que soulève la proposition est que la suspension du droit de vote d'un Etat (et, éventuellement, la suspension de son droit de désigner un candidat au Comité) nécessiterait l'accord unanime de tous les autres Etats parties. Un autre problème est que l'imposition d'une telle sanction ne serait pas nécessairement suffisante pour persuader l'Etat défaillant de régler

ses arriérés. Par contre, il se peut que l'éventualité même d'une telle mesure serve à souligner le sérieux de la situation et soit donc suffisante pour amener l'Etat défaillant à s'acquitter de ses obligations.

93. Une autre sanction négative qui a été mentionnée consisterait à invoquer l'article 11 de la Convention, qui dispose que "si un Etat partie estime qu'un autre Etat également partie n'applique pas les dispositions de la présente Convention, il peut appeler l'attention du Comité sur la question". Si les auteurs de la Convention n'ont probablement pas envisagé l'invocation de cette procédure dans une telle situation, il ne semble pas y avoir de raison impérieuse d'exclure cette éventualité, à condition toutefois qu'un Etat partie soit disposé à faire officiellement la démarche requise. La principale considération que l'on peut invoquer en faveur de cette procédure sera sans doute l'aspect embarrassant de la démarche. D'un autre côté, il faudrait tenir compte du fait qu'il serait peu probable que des démarches soient faites à l'encontre de tout un ensemble d'Etats parties défaillants, du fait que les deux Etats parties aux différends devraient prendre à leur charge toutes les dépenses en question (qui, en vertu du paragraphe 6 de l'article 12, seraient probablement nettement supérieures au seul montant des arriérés) et du fait qu'il pourrait s'avérer difficile d'amener l'Etat concerné, même à l'issue de la procédure pertinente, à donner suite à une recommandation tendant à ce qu'il règle ses arriérés en sus des autres dépenses.

94. Bon nombre des considérations dont il est question au paragraphe précédent s'appliqueraient également à propos de l'application envisagée de l'article 22 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, qui stipule que :

"Tout différend entre deux ou plusieurs Etats parties touchant l'interprétation ou l'application de la présente Convention qui n'aura pas été réglé par voie de négociation ou au moyen des procédures expressément prévues par ladite convention sera porté, à la requête de toute partie au différend, devant la Cour internationale de Justice pour qu'elle statue à son sujet, à moins que les parties au différend ne conviennent d'un autre mode de règlement."

A cet égard, la Convention contre la torture contient une disposition similaire, mais en aucune façon identique; en effet, le paragraphe 1 de l'article 30 dispose qu'un différend concernant l'interprétation de l'application de la Convention qui ne peut être réglé par voie de négociation ou d'arbitrage peut être soumis à la Cour internationale de Justice conformément au statut de la Cour.

95. Le principal problème que soulèverait l'invocation de cette disposition est que, au 1er septembre 1987, 29 Etats parties à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale avaient fait une déclaration ou une réserve précisant soit qu'ils n'acceptaient pas l'article 22 soit qu'ils ne l'accepteraient que dans les cas où toutes les parties concernées acceptaient son application. De même, dans le cas de la Convention contre la torture, 13 Etats avaient, à la même date, déjà fait des déclarations analogues lors de la signature ou de la ratification de la Convention.

96. Il est intéressant de noter à ce propos, toutefois, que l'Union des Républiques socialistes soviétiques a notifié le Secrétaire général, par une lettre datée du 28 février 1989 (A/44/171, annexe), qu'elle se proposait d'accepter la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice pour toute affaire qui pourrait surgir au titre de l'application de six conventions des Nations Unies relatives aux droits de l'homme, y compris les deux qui font l'objet de la présente analyse. Bien que cette notification ne change en rien la situation générale, elle représente une confirmation opportune du principe selon lequel les différends touchant l'application ou l'interprétation de ces conventions doivent être réglés, autant que possible et dans la mesure où cela est approprié, par les voies légales disponibles. Dans le même esprit, l'Assemblée générale souhaiterait peut-être étudier plus avant la possibilité de soumettre dorénavant à la Cour tout différend à propos du non-règlement d'arriérés. En outre, elle pourrait étudier la possibilité de faire appel aux Etats parties concernés pour qu'ils reviennent sur les réserves qu'ils ont formulées à propos de l'article 22 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et du paragraphe 1 de l'article 30 de la Convention contre la torture. Toute décision en la matière pourrait, le cas échéant, ne s'appliquer qu'aux différends concernant, par exemple, le respect des obligations financières.

97. Au terme de l'analyse de cette question, il faut préciser tout d'abord que la situation en ce qui concerne la Convention contre la torture diffère à maints égards importants de celle concernant la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et que, partant, les mesures prévues par cette dernière ne le sont pas nécessairement par la première. En ce qui concerne la dernière, d'autres possibilités semblent s'offrir à l'Assemblée générale en plus de celles qui ont été examinées plus haut. Une possibilité serait de modifier le traité de manière à prévoir la suspension du droit de désigner des membres du Comité et de voter et d'autres privilèges en cas de non-versement des arriérés. Une autre possibilité, bien moins complexe, serait de chercher d'autres moyens de faire pression sur les Etats parties qui sont actuellement en retard de paiement. On pourrait par exemple fixer des critères (en termes de montant dû et de retard accumulé) sur la base desquels les Etats parties considérés comme défaillants seraient mentionnés nommément dans une résolution de l'Assemblée générale. Une autre possibilité serait d'appliquer un ensemble des mesures comprenant notamment un appel exceptionnel aux contributions volontaires, assorti, de la part de la réunion des Etats parties, d'une entente ou d'un accord selon lequel, à l'avenir, tout manquement à des obligations financières au-delà d'un montant donné serait considéré à l'unanimité comme une violation substantielle de la Convention et entraînerait la suspension du droit de vote de l'Etat concerné.

98. Les diverses options examinées dans l'analyse qui précède seraient toutes des mesures appropriées relevant de la deuxième solution proposée au paragraphe 85 ci-dessus; il faudrait par la même occasion prendre des mesures en application de la première considération intéressant la recherche d'une solution pratique appropriée à court terme. Il faudrait donc également adopter des mesures pour assurer le fonctionnement efficace des organes créés par traité jusqu'à ce qu'on parvienne à résoudre la crise actuelle. La mesure la plus appropriée consisterait, pour l'Assemblée générale, à autoriser provisoirement le financement du manque à gagner par imputation au budget ordinaire afin de permettre aux organes créés par traité de continuer à s'acquitter de leurs fonctions. Ce financement temporaire

serait autorisé à condition que des efforts soient déployés simultanément pour s'attaquer au problème immédiat du non-versement des contributions et à la tâche à long terme qui consiste à assurer la viabilité des arrangements financiers.

99. On pourrait opposer à toute objection selon laquelle la solution du financement temporaire n'est pas expressément envisagée par les traités eux-mêmes le fait que, du moins dans le cas du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, tous les Etats Membres ont accepté une pratique comparable suivie par le Secrétaire général jusqu'en 1996, lorsque a éclaté l'actuelle crise financière. De même, il semblerait difficile de soulever en toute bonne foi des objections à ce type de mesures temporaires en affirmant que le traité doit être respecté quant à la lettre lorsque la conséquence inévitable d'une telle position formaliste est la destruction de l'intégrité du régime du traité lui-même. Lorsqu'il en va de questions aussi vitales pour l'Organisation des Nations Unies que l'élimination de la discrimination raciale et la torture, il serait pour le moins malencontreux de vouloir s'abriter derrière de vagues principes.

#### B. Durée et fréquence des sessions

100. A leur deuxième réunion, les présidents se sont longuement penchés sur la question de savoir si les arrangements relatifs à la durée et à la fréquence des sessions des divers organes créés en vertu d'instruments internationaux étaient satisfaisants ou non. Actuellement, il y a des différences notables d'un organe à l'autre. C'est ainsi que, si le Comité des droits de l'homme siège durant neuf semaines chaque année, avec trois semaines supplémentaires pour les groupes de travail, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dispose exactement d'un tiers de ce temps (c'est-à-dire trois semaines, plus une semaine pour un groupe de travail unique). Conformément à l'article 20 de la convention pertinente, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes "se réunit normalement pendant une période de deux semaines au plus chaque année...". A titre exceptionnel, l'Assemblée générale a autorisé une fois huit séances additionnelles (quatre jours) de ce comité.

101. Cette divergence a pour résultat principal que le temps disponible pour l'examen du rapport de chacun des Etats parties varie sensiblement selon l'organe dont il s'agit. C'est ainsi que le Comité des droits de l'homme consacre généralement quatre séances (deux jours) à un seul rapport, tandis que le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale ne peuvent généralement guère consacrer plus d'une séance (c'est-à-dire trois heures) à chaque rapport. Par exemple, à sa trente-quatrième session, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a établi un record en examinant 26 rapports dans l'espace de 14 jours ouvrables 44/. Le temps dont dispose le Comité des droits de l'homme permet évidemment un examen bien plus détaillé et approfondi. Un membre de ce comité a écrit récemment que "si l'abondance des propos n'est pas une garantie de valeur, un rapport sérieux n'en doit pas moins être d'une certaine longueur; il en est de même d'un examen sérieux. Des rapports de 10 pages et un examen durant deux heures sont tout simplement vains" 45/. De même, à la deuxième réunion des présidents, il a été constaté qu'"un examen approfondi d'un rapport et un dialogue véritablement constructif avec un Etat partie exigent au moins deux séances" (A/44/98, par. 40).

/...

Mais s'il convient de ne pas sous-estimer les difficultés que comporte un examen approfondi en l'espace de trois heures, la situation actuelle est telle que plusieurs des organes créés en vertu d'instruments internationaux n'ont pas le choix et doivent essayer d'y parvenir. Chacun d'eux a exprimé, à un moment ou un autre, l'avis qu'il serait souhaitable de disposer de plus de temps mais, pour diverses raisons, principalement d'ordre financier (et d'ordre juridique dans le cas du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes), rien n'a changé.

102. Ces dernières années, les comités intéressés ont reconnu les problèmes et cherché à les régler par des innovations destinées à assurer l'utilisation maximale du temps disponible. Au paragraphe 4 de sa résolution 43/115, l'Assemblée générale a salué ces efforts consentis "pour alléger et rationaliser les procédures d'établissement des rapports, notamment en allongeant l'intervalle entre les rapports, en améliorant l'efficacité des méthodes de travail et en harmonisant et simplifiant les directives régissant l'établissement des rapports". Il y a toutefois des limites à l'allégement et à la rationalisation auxquels il peut être procédé sans qu'en même temps on nuise à l'efficacité du système d'établissement des rapports ou qu'on la réduise à néant.

103. A moyen terme, et plus particulièrement lorsque les efforts de rationalisation ont porté leurs fruits, il deviendra nécessaire de tenir compte de façon plus systématique du besoin de sessions prolongées ou plus fréquentes (ou les deux) dans le cas de certains des organes créés en vertu d'instruments internationaux. A mesure qu'augmente le nombre des Etats qui deviennent partie aux instruments pertinents, que les directives régissant l'établissement des rapports deviennent plus précises et complexes (et sans doute plus exigeantes) et que s'améliore la qualité des rapports, la nécessité de disposer de plus de temps deviendra trop pressante pour qu'on puisse ne pas en tenir compte. Cela ne signifie pas que tous les organismes créés en vertu d'instruments internationaux doivent chercher à égaler le Comité des droits de l'homme à tous égards ou qu'ils doivent disposer exactement du même temps de réunion que lui. En fait, il existe et il doit exister une latitude considérable pour permettre des différences de méthode et d'accent d'un organisme à l'autre. Tenter d'assurer une uniformité totale nuirait à la capacité qu'a chaque organisme de se développer d'une manière qui tienne convenablement compte du contexte unique dans lequel il fonctionne.

104. Mais en même temps il paraît raisonnable d'avancer que des mesures à court terme peuvent aussi être indiquées. Cela est particulièrement vrai de la situation dans laquelle se trouve le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. En raison des contraintes imposées par l'article 20 de la Convention, il existe trois solutions possibles, qui se renforcent mutuellement. Elles peuvent aussi être applicables, à des degrés divers, à certains des autres comités. La première, expressément appuyée lors de la deuxième réunion des présidents, consiste à encourager "tous les organes créés en vertu d'instruments internationaux ... [à] étudier comment faire le meilleur usage des compétences de leurs membres entre les sessions" (A/44/98, par. 100). Cette technique est particulièrement indiquée lors de la préparation d'observations générales ou d'analyses comparatives et lors de l'analyse des questions qui correspondent aux préoccupations générales du comité. La deuxième solution est fournie par la décision que la durée "normale" des réunions du Comité ne sera pas observée dans les cas où il s'agit d'examiner

nombre anormal de rapports. Ainsi, lorsque le nombre dépasse un seuil déterminé, l'Assemblée générale peut, d'office, autoriser la tenue d'une session extraordinaire afin de rétablir une situation normale. La troisième solution consiste à fournir les ressources permettant à un ou plusieurs groupes de travail du Comité de se réunir soit dans l'intervalle des sessions, soit avant les sessions.

105. Ces techniques sont déjà utilisées à des degrés divers par un certain nombre d'organes créés en vertu d'instruments internationaux. C'est ainsi que le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale constate, dans son dernier rapport annuel, qu'il a introduit la pratique consistant "à confier à des rapporteurs par pays la préparation d'analyses" des rapports des Etats parties et il estime que ce système a contribué à réduire le temps exigé par l'examen de chaque rapport et à renforcer le dialogue avec les représentants des Etats parties 46/. Il est important toutefois d'assurer les ressources financières limitées nécessaires pour faciliter le recours à ces techniques.

### C. Conditions d'emploi des experts

106. Alors que l'austérité financière est de règle pour l'ensemble du système des Nations Unies, le moment n'est peut-être pas idéal pour soulever des questions concernant les conditions d'emploi des experts membres d'organes créés en vertu d'instruments internationaux. Néanmoins, la présente étude serait incomplète si elle ne posait pas plusieurs questions pertinentes, ne serait-ce qu'en passant. La première concerne le versement d'émoluments. Les 18 membres du Comité des droits de l'homme reçoivent de tels versements (5 000 dollars par an pour le Président et 3 000 dollars pour les autres membres) depuis 1981 47/. A l'époque où ces versements ont été proposés, on a établi une analogie avec la Commission du droit international, dont les membres touchent aussi des émoluments. Cette pratique soulève deux questions. La première est celle de savoir pourquoi les membres des autres organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ne touchent pas de tels émoluments. L'une des réponses consiste à dire que l'article 35 du Pacte autorise expressément le paiement d'émoluments, mais tel est aussi le cas de l'article 17 (8) de la Convention pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. On ne voit pas clairement pourquoi une distinction devrait être faite entre les divers comités qui sont chargés de tâches comparables. La deuxième question est celle de savoir pourquoi les émoluments sont si modiques alors que chaque membre du Comité consacre environ deux mois et demi par an aux réunions du Comité et que le montant perçu est inférieur à un mois de traitement d'un administrateur auxiliaire dans le système des Nations Unies. La réponse facile consiste à dire que la plupart des membres, si ce n'est tous, reçoivent déjà un traitement annuel de leurs employeurs habituels. Mais cela suppose résolu un problème inhérent au système actuel, à savoir que peu d'experts autres que des fonctionnaires de l'Etat, des professeurs de l'enseignement supérieur ou des retraités peuvent se permettre de consacrer tant de temps aux travaux d'un organe créé en vertu d'un instrument international sans rémunération digne de ce nom. La situation deviendrait particulièrement problématique si le mandat des membres du Comité des droits de l'homme devait être élargi ou si la durée de ses sessions devait être prolongée. Il convient de noter à cet égard que les experts membres de la Commission européenne des droits de l'homme (qui actuellement se réunissent 14 semaines par an, soit seulement deux semaines de plus

/...

que la plupart de leurs homologues du Comité des droits de l'homme) seront, dans un proche avenir, "engagés au service du Conseil de l'Europe durant les deux tiers de leur temps d'activité" 48/. Une autre question, bien moins importante, mais néanmoins pertinente, est celle de savoir s'il est souhaitable que chaque expert membre de chacun des organes créés en vertu d'instruments internationaux puisse avoir la possibilité de contracter une assurance accident qui jouerait chaque fois que l'intéressé exercerait des activités en liaison avec l'Organisation des Nations Unies.

#### D. Services fournis par le Secrétariat

107. La nécessité d'un service plus étoffé et plus soutenu assuré par le Secrétariat est un thème qui revient régulièrement dans les rapports récents des divers organes créés en vertu d'instruments internationaux. Au cours de la réunion des présidents, il a été constaté que la qualité et le volume des services que le Secrétariat pouvait fournir aux divers comités "déterminerait de façon décisive leur aptitude à bien fonctionner" (A/44/98, par. 72). Ces dernières années, toutefois, la situation a été tout sauf satisfaisante. C'est ainsi que, dans son rapport sur sa huitième session, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, qui avait été obligé d'adopter par correspondance son rapport sur sa septième session en raison de l'insuffisance des services assurés par le Secrétariat, a demandé que des ressources en personnel suffisantes soient fournies immédiatement 49/. Le Comité a précisé qu'il avait besoin de personnel pour la rédaction des rapports, pour la fourniture des services de traduction nécessaires et pour les recherches préparatoires fondamentales à effectuer à sa demande. Fait également remarquable, le Comité des droits de l'homme, qui bénéficie actuellement du niveau de services le plus élevé parmi tous les organes créés en vertu d'instruments internationaux, a fait observer dans son rapport de 1988 que son secrétariat avait besoin d'être renforcé si l'on voulait qu'il puisse s'acquitter de façon satisfaisante de ses tâches constamment croissantes 50/. L'aide actuellement fournie à la plupart des autres organes, y compris, par exemple, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, ne comporte pratiquement pas de travaux de recherche ni d'autres travaux analytiques liés à la préparation des rapports. Cette situation est en contraste total avec l'avis exprimé dans un rapport présenté à la Troisième Commission de l'Assemblée générale, selon lequel "il est essentiel pour que les comités fonctionnent de façon optimale qu'un secrétariat doté d'un personnel compétent suffisant ... établisse des listes des questions et réunisse d'autres documents d'information" 51/.

108. S'il ne faut recourir à des comparaisons qu'avec la plus grande prudence (en raison des différences entre les mandats et les structures en question), on peut signaler toutefois que le même rapport constate que la Commission d'experts de l'OIT pour l'application des conventions et des recommandations, qui supervise l'application des conventions de l'OIT, dispose d'un secrétariat composé de 20 à 25 personnes ayant reçu une formation juridique. De même, la Commission européenne et la Cour européenne des droits de l'homme disposent respectivement de 32 et 10 juristes 51/. A titre de comparaison, la section des instruments internationaux du Centre pour les droits de l'homme ne comprend que six fonctionnaires qui sont chargés d'établir tous les rapports relatifs aux deux pactes internationaux, à la Convention contre la torture, à la Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et

à la Convention contre l'apartheid. Leur nombre a en fait diminué notablement ces dernières années, précisément alors que la charge de travail augmentait de façon considérable.

109. Etant donné que la situation financière actuelle de l'Organisation exclut probablement un accroissement notable des ressources en personnel disponibles, il convient, en attendant, de ne ménager aucun effort pour étudier d'autres initiatives à prendre qui permettraient tout au moins d'atténuer les conséquences fâcheuses de l'insuffisance des effectifs. A cet égard, la création d'un groupe d'étude chargé d'examiner les utilisations possibles de l'informatisation pour faciliter le travail des organes créés en vertu d'instruments internationaux doit être saluée. Le Secrétaire général devrait aussi s'occuper en priorité de la proposition qui figure dans le rapport sur la deuxième réunion des présidents et qui tend à créer à Genève une "salle de documentation des comités", où les membres des comités auraient accès à la documentation essentielle, en grande partie inaccessible à l'heure actuelle.

#### V. FONCTIONNEMENT DES ORGANES CREES EN VERTU D'INSTRUMENTS INTERNATIONAUX : QUESTIONS DE FOND

##### A. Pour un contrôle plus efficace de l'application des instruments

110. Il a été dit à juste titre dans un discours à l'Assemblée générale qu'"énoncer des normes ne peut protéger les droits de l'homme si les normes énoncées sont sciemment violées... Ratifier [les Pactes] n'est pas suffisant. Leur mise en oeuvre constitue notre tâche essentielle" (A/41/PV.54, p.11). Pour cela, l'action sur le plan national est manifestement d'une importance capitale. Cependant, les divers organes créés en vertu d'instruments internationaux ont aussi un rôle essentiel à jouer en s'assurant que les Etats rendent effectivement des comptes sur le plan international, notion dont l'Assemblée générale a souligné l'importance dans le préambule de sa résolution 43/115, par laquelle elle a demandé l'établissement de la présente étude. A cette fin, il importe avant tout de mettre au point et d'appliquer des procédures efficaces pour contrôler dans quelle mesure les Etats parties s'acquittent des obligations que leur imposent les instruments internationaux. La présente étude serait par conséquent incomplète si elle n'examinait que les moyens de permettre au système de continuer à fonctionner sans examiner également les moyens de le faire fonctionner effectivement.

111. C'est essentiellement à chacun des organes créés en vertu d'instruments internationaux qu'il appartient d'établir un système de contrôle efficace et de chercher à identifier les améliorations nécessaires. Les organes directeurs ont néanmoins un rôle central à jouer en suivant l'évolution générale du programme relatif aux droits de l'homme, et ils ont fait preuve d'un intérêt constant à l'égard des questions ayant trait à l'efficacité des organes créés en vertu d'instruments internationaux. Dans la présente étude, on ne s'occupera que de quelques questions d'un intérêt particulièrement actuel.

## 1. Faciliter la tâche des représentants des Etats parties

112. Chacun des six organes créés en vertu d'instruments internationaux a mis au point, en s'inspirant de ce qu'avait fait le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale au début des années 70, un système selon lequel un ou plusieurs représentants de l'Etat intéressé sont invités à présenter oralement au Comité le rapport de cet Etat et à engager un dialogue constructif en répondant aux questions posées par les divers membres du Comité. Ce système a généralement bien fonctionné mais la pratique suivie par certains organes pourrait, semble-t-il, être améliorée. Une méthode susceptible d'être suivie est déjà appliquée par certains comités et a été recommandée par la deuxième réunion des présidents; il s'agit "d'utiliser au mieux les services de rapporteurs, de coordonnateurs ou de groupes de travail, afin de permettre un examen rapide et utile des rapports périodiques" (A/44/98. par. 91). L'Etat partie est mieux à même de préparer des réponses précises et exactes s'il reçoit (si possible bien à l'avance) une liste de certaines questions clefs que les membres du Comité soulèveront probablement. Cette méthode permet d'éviter que, comme il arrive encore parfois, le représentant ne soit soumis à un grand nombre de demandes d'information longues et complexes auxquelles il est censé répondre dans quelques heures ou, au mieux, dans un jour ou deux. Une procédure aussi condensée ne permet pas d'obtenir que les questions appropriées soient posées ni qu'il y soit répondu de la manière la plus pertinente. Du point de vue de l'organe intéressé, il est également avantageux qu'une liste des principales questions soit préparée d'avance : les questions seront posées de façon succincte et précise, les autres membres du Comité éviteront des répétitions lorsqu'ils poseront directement des questions supplémentaires aux représentants, et les réponses seront très probablement plus réfléchies et plus pertinentes.

113. Il est à noter qu'une telle procédure n'empêche nullement un expert de poser des questions supplémentaires ou de soulever de nouveaux problèmes. De plus, on peut penser que le rapporteur ou le groupe de travail s'efforceront d'inclure des questions reflétant autant que possible des préoccupations générales du Comité et qu'ils chercheront à éviter des questions risquant de ne présenter d'intérêt que pour un seul expert.

## 2. Améliorer l'accès à l'information

114. Lorsque le programme des Nations Unies relatif aux droits de l'homme en était à ses débuts, on a parfois soutenu que les seuls renseignements à prendre en considération étaient ceux qui émanaient directement (et même officiellement) du gouvernement intéressé. Cependant, cette conception a été si constamment rejetée en pratique par chacun des organes s'occupant des droits de l'homme que de nos jours elle n'est plus guère défendue et moins encore appliquée. Il est néanmoins permis de penser que certains de ces organes ont parfois fait preuve de réticence ou de timidité s'agissant des sources d'information à utiliser. Une telle approche paraît aller à l'encontre de l'évolution de la pratique internationale en général et aboutir à une pratique inutilement restrictive qui prive l'organe intéressé de renseignements dont il a besoin pour avoir une vue complète et équilibrée de la situation qui règne dans tel ou tel Etat partie. En règle générale, il sera donc plus facile aux organes en question d'exercer un contrôle efficace si l'on adopte des procédures permettant à chacun d'eux d'avoir accès à des sources d'information variées mais néanmoins bien informées.

115. Une mesure importante à cet égard, recommandée tant par l'Assemblée générale, au paragraphe 7 de sa résolution 43/115, par la deuxième réunion des présidents, consiste à réunir un ensemble de statistiques "qui facilite l'examen des rapports des Etats parties par les organes créés en vertu d'instruments internationaux". La réunion des présidents a dit à ce propos que "les membres du Comité devraient au minimum disposer d'un exemplaire de l'Annuaire statistique des Nations Unies et du rapport statistique annuel publié par le Fonds monétaire international ... et recevoir chaque année un exemplaire des tableaux statistiques annexés au Rapport sur le développement mondial de la Banque mondiale, ainsi que le Rapport sur la situation des enfants dans le monde publié par l'UNICEF" (A/44/98, par. 86). De même, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a récemment noté "que des données statistiques sont absolument nécessaires pour comprendre la situation réelle des femmes dans chacun des Etats parties à la Convention" 52/. Le Comité a en conséquence prié les Etats parties eux-mêmes de n'épargner aucun effort pour réunir et fournir des données appropriées susceptibles d'être ventilées par sexe 52/ et il a prié le Secrétariat d'"établir un état récapitulatif des statistiques et [de] rassembler d'autres renseignements, émanant de sources des Nations Unies, qui concernent les travaux du Comité" dans le cas de chaque Etat partie présentant un rapport 53/.

116. S'il est vrai que les statistiques peuvent être d'une très grande valeur pour les travaux de certains au moins des organes créés en vertu d'instruments internationaux, il est également nécessaire d'examiner systématiquement quel type de statistiques peut être le plus utile, de quelle façon les statistiques peuvent être utilisées le plus exactement, et sous quelle forme ces renseignements peuvent être mis utilement à la disposition des comités. Les comités risquent autrement d'être confrontés à une foule de statistiques d'utilité douteuse ou à des données brutes dont le sens n'est pas facile à expliquer. Il faudrait donc envisager de demander l'établissement d'un rapport d'experts indiquant comment les comités intéressés peuvent utiliser au mieux les données statistiques.

117. Les institutions spécialisées des Nations Unies sont une autre source d'information importante et fiable dont, fait assez surprenant, on a peu fait usage dans le passé. Les institutions spécialisées possèdent, sur des questions données et pour des pays donnés, une mine de renseignements qui souvent seraient directement pertinents pour les travaux de divers comités. Et pourtant, pour diverses raisons, principalement historiques, les organes créés en vertu d'instruments internationaux n'ont pas beaucoup utilisé ces renseignements. Cependant, cette tendance semble changer, encore que graduellement. Par exemple, la deuxième réunion des présidents a estimé que "les demandes de renseignements adressées aux institutions spécialisées par les organes créés en vertu d'instruments internationaux devraient être aussi précises que possible" et qu'"il faudrait s'efforcer d'instaurer, en cas de besoin, un dialogue direct avec les fonctionnaires compétents de ces institutions" (A/44/98, par. 96). Dans son rapport de 1988, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale "a pris note avec satisfaction du rapport" de la Commission d'experts de l'OIT pour l'application des conventions et des recommandations 54/. A sa troisième session, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a décidé d'inviter des représentants des institutions spécialisées à engager avec lui un dialogue sur plusieurs questions. De même, le projet de convention sur les droits de l'enfant dispose que l'organe créé par la convention peut inviter des institutions

spécialisées, l'UNICEF et d'autres organes compétents à lui présenter des avis d'experts et des rapports s'il y a lieu 55/. D'une manière générale, il paraît indiqué que chacun des organes créés en vertu d'instruments internationaux garde toujours à l'esprit la possibilité de chercher des avis ou des renseignements auprès des organismes compétents.

118. Dans le même ordre d'idées, les organes créés en vertu d'instruments internationaux peuvent chercher des avis (qu'ils sont bien entendu libres de rejeter) auprès d'experts qualifiés dans un domaine particulièrement pertinent. S'il s'agit, par exemple, de préparer un commentaire d'ensemble, on ne voit pas pourquoi un comité ne demanderait pas un avis technique sur des questions précises s'il estime que cet avis pourrait lui être utile. Alors que les travaux des organes créés en vertu d'instruments internationaux deviennent plus spécifiques et plus complexes, il est de plus en plus probable que surgiront des questions au sujet desquelles le comité et même le Secrétariat ne possèdent pas les connaissances spécialisées nécessaires. Il pourrait être utile en pareil cas de consulter des experts de l'extérieur.

119. Les organisations non gouvernementales sont une autre source d'information, d'une importance capitale, dont les organes créés en vertu d'instruments internationaux peuvent éventuellement disposer. La plupart de ces instruments internationaux ne prévoient pas le recours à cette source d'information et, au début, la plupart des organes créés en vertu de tels instruments hésitaient à y recourir. Cependant, alors que vont commencer les années 90, il apparaît que les organisations non gouvernementales ont récemment acquis une énorme importance à l'égard d'un grand nombre d'activités nationales et internationales. Ainsi, il est dit dans le Rapport sur la situation sociale dans le monde, 1989, que :

"La prolifération et le dynamisme des organisations bénévoles ont beaucoup contribué à modifier le paysage social dans les années 80. Apparue comme un phénomène spontané dans de nombreux pays, l'affiliation à ces organisations a néanmoins été encouragée par les gouvernements. En même temps, celles-ci ont joué un rôle accru dans le cadre des instruments et plans d'action internationaux adoptés sous les auspices des Nations Unies 56/."

A la suite de cette évolution, beaucoup reconnaissent maintenant que, comme le Secrétaire général adjoint aux affaires économiques et sociales internationales l'a noté lorsqu'il s'est adressé au Comité du Conseil économique et social chargé des organisations non gouvernementales, "les formes actuelles de coopération entre les organes de l'ONU et les organisations non gouvernementales [vont] au-delà de celles qu'avait envisagées le Conseil dans sa résolution 12/96 (XLIV)" (E/1989/40, par. 36).

120. A bien des égards, ces faits nouveaux ont influencé les travaux des divers organes créés en vertu d'instruments internationaux; agissant à titre individuel, les membres de ces organes ont depuis longtemps reçu régulièrement et souvent utilisé des renseignements sûrs émanant de sources non gouvernementales. Cependant, ces arrangements sont généralement restés informels, et le statut des renseignements ainsi obtenus ainsi que la manière de les acheminer sont au mieux restés vagues. Il apparaît néanmoins que, du moins à long terme, il y aurait lieu d'encourager les divers organes créés en vertu d'instruments internationaux à

examiner la question d'une manière plus systématique. C'est ainsi qu'un membre du Comité des droits de l'homme a récemment souligné "l'importance croissante des organisations non gouvernementales dans le processus législatif international"; selon lui, "ces organisations expriment souvent des valeurs et des intérêts communs à toute l'humanité" 57/.

121. Certains organes créés en vertu d'instruments internationaux ont déjà commencé à nouer des relations constructives avec des organisations non gouvernementales. C'est ainsi, par exemple, que le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a suggéré que, dans l'établissement d'un manuel détaillé destiné à aider les Etats parties à s'acquitter de leur obligation en matière d'établissement de rapports, il soit notamment tenu compte d'un guide publié par le Comité d'action pour les droits de la femme 58/. Le Comité contre la torture a fait en sorte que les organisations non gouvernementales puissent lui communiquer des renseignements pertinents dans le cadre de chacune de ses procédures 59/, encore qu'une proposition qui aurait permis à ces organisations de s'adresser au Comité en séance publique sous réserve de son approbation n'a pas été adoptée par le Comité lorsqu'il a établi son règlement intérieur 60/. De même, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a pris des dispositions pour pouvoir recevoir des exposés écrits que des organisations non gouvernementales lui soumettraient directement 61/.

122. Etant donné le rôle important que les organisations non gouvernementales jouent dans les affaires nationales et internationales en général et le fait qu'elles ont déjà accès à la grande majorité des organes internationaux s'occupant des droits de l'homme, il paraît souhaitable que chacun des organes créés en vertu d'instruments internationaux examine comment établir au mieux ses propres relations avec ces organisations. L'expérience a montré que les organisations non gouvernementales sont capables de jouer un rôle important, constructif et sérieux en facilitant les travaux des organes créés en vertu d'instruments internationaux et de contribuer par là au fonctionnement plus efficace de ces organes. De plus, il est dans l'intérêt des organes eux-mêmes et des Etats parties que les renseignements fournis par ces organisations ne se confinent pas à une zone intermédiaire où leur statut formel est imprécis mais où leur impact virtuel est pratiquement intact. Il est assurément préférable que ces informations soient traitées aussi ouvertement que possible et que tout Etat partie intéressé ait l'occasion d'y répondre de manière appropriée. Bien entendu, il ne s'ensuit pas qu'il ne faudrait fixer aucune limite, ni que chaque organe créé en vertu d'un instrument international devrait procéder de la même façon.

### 3. Aboutir à des résultats plus concrets dans l'examen des rapports

123. Tous les organes créés en vertu d'instruments internationaux ont souligné que l'examen des rapports des Etats parties devait reposer sur un dialogue constructif entre l'organe de contrôle et l'Etat partie. Là où un dialogue constructif pourrait n'être pas considéré comme un moyen approprié, ou comme le moyen le plus efficace, d'aborder une situation donnée, on peut penser que les organes directeurs de l'ONU dans le domaine des droits de l'homme constituent normalement une instance plus appropriée que les organes créés en vertu d'instruments internationaux. Cette division du travail informelle et assez imprécise permet de mettre les organes créés en vertu d'instruments internationaux à l'abri de certains facteurs

politiques qui influencent inévitablement certaines questions controversées susceptibles de se poser. Afin de maintenir l'accent sur la nature constructive des travaux des comités et de faciliter la recherche d'un consensus, les organes créés en vertu d'instruments internationaux se sont efforcés (à juste titre selon moi) d'éviter de donner l'impression qu'ils portaient un jugement sur le comportement de tel ou tel Etat partie sur la base de l'examen de son rapport.

124. A plus long terme cependant, il est difficile de voir comment les organes créés en vertu d'instruments internationaux peuvent éviter de chercher à mettre au point des moyens plus efficaces d'indiquer, au terme du dialogue, qu'il reste certaines questions à l'égard desquelles certains membres du comité ne sont pas entièrement satisfaits. Lorsqu'aucune des questions ayant trait à une situation donnée ne reçoit de réponse alors pourtant que les membres du comité ont exprimé leur profonde préoccupation, ou lorsque les explications données sont manifestement inadéquates, le souci d'assurer le fonctionnement effectif des comités paraît exiger l'une ou l'autre forme de suivi. Dans cet esprit, plusieurs comités mettent au point des procédures permettant aux divers experts de présenter en manière de conclusion des observations au cours desquelles toute préoccupation qui subsiste peut être notée. Un des objectifs importants à atteindre paraît être d'arriver à ce que les experts individuels indiquent plus clairement les conclusions qu'ils croient pouvoir tirer du dialogue qui a eu lieu.

125. En outre, plusieurs comités doivent encore mettre au point des procédures précises pour prendre en considération les renseignements supplémentaires fournis par des Etats parties en réponse à des demandes faites par le Comité au cours de l'examen du rapport. Comme la périodicité moyenne de la présentation des rapports est maintenant de quatre ou cinq ans, ces rapports supplémentaires revêtent une importance accrue. (Il n'y a souvent guère d'intérêt à ce qu'un Etat partie ne réponde à des préoccupations urgentes que cinq ans plus tard, dans son rapport périodique suivant.) Jusqu'à présent, certains comités ont reçu relativement peu de réponses à ces demandes malgré les assurances données par les représentants d'Etats parties que des renseignements supplémentaires allaient être fournis. Cela s'explique peut-être, dans une certaine mesure, par l'absence de procédures appropriées pour l'examen de ces rapports. Comme les demandes de renseignements supplémentaires constituent de longue date une pratique importante, il paraît souhaitable d'examiner quelles sont les meilleures procédures là où il n'en n'existe pas encore.

#### B. Pour une interprétation uniforme

126. Lorsqu'il s'est adressé à l'Assemblée générale à l'occasion du vingtième anniversaire de l'adoption des Pactes internationaux, le Secrétaire général a noté : "Nous devons constamment veiller à ce que rien ne vienne porter atteinte à leurs dispositions" (A/41/PV.54, p. 6). Pourtant, la partie introductive de la présente étude (par. 9 à 30) montre bien jusqu'à quel point des facteurs tels que la prolifération récente des normes (obligatoires ou non), les activités toujours plus larges et plus intensives des organes directeurs et le nombre croissant des organes créés en vertu d'instruments internationaux se combinent de telle sorte qu'il est toujours plus difficile d'assurer une uniformité raisonnable dans l'interprétation des normes. Le Conseil économique et social a récemment exprimé sa préoccupation au sujet de ce problème lorsqu'au paragraphe 8 de sa résolution

1987/4 il a demandé aux organes s'occupant de questions analogues dans le domaine des droits de l'homme de respecter les normes uniformes du Comité des droits de l'homme.

127. A cause du caractère unique de chacun des régimes institués par les différents instruments internationaux, la recherche d'une interprétation cohérente est sujette à certaines limites. Cependant, il est généralement admis que l'interprétation d'une norme donnée par un organe des Nations Unies s'occupant des droits de l'homme devrait être, autant que possible, conforme à l'interprétation adoptée par un autre organe. Dans la mesure où une complète uniformité n'est ni possible ni opportune pour des raisons inhérentes aux dispositions conventionnelles pertinentes, une explication des divergences, fondée sur des principes, devrait pouvoir être donnée. Mais bien que ces principes mêmes ne soient pas problématiques, du moins dans l'abstrait, l'existence d'une grande variété d'organes créés en vertu d'instruments internationaux, ainsi que la création proposée de plusieurs nouveaux organes, posent inévitablement certains problèmes. Ceux-ci ont été récemment formulés en ces termes par un membre du Comité des droits de l'homme :

"Est-ce l'interprétation d'un traité antérieur qui l'emporte ou celle d'un traité postérieur? L'interprétation donnée dans le cadre d'un traité portant sur un seul objet a-t-elle une autorité plus grande que l'interprétation d'un droit précis donnée dans le cadre d'un traité plus général? Chaque organe doit-il protéger l'intégrité de chaque traité en prenant soin de ne pas regarder au-delà de sa propre jurisprudence dans un domaine donné? En matière d'interprétation, faut-il peser respectivement l'autorité d'un organe par rapport à celle d'un autre organe? 62/"

Les problèmes qui se sont déjà posés dans ce domaine 63/ deviendront probablement plus fréquents et plus gênants au fur et à mesure que se répand un phénomène qu'on a appelé la "perméabilité" 64/. La perméabilité est le phénomène par lequel les normes contenues dans un instrument sont utilisées pour l'interprétation de normes contenues dans un autre instrument. Par exemple, les droits économiques contenus dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels pourraient être pris en considération par le Comité des droits de l'homme, en particulier lorsque celui-ci se prononce sur des affaires qui lui ont été soumises en application du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. En fait, cette situation s'est présentée dans plusieurs affaires récentes dans lesquelles le Comité des droits de l'homme a dit que l'article 26 de ce dernier Pacte, qui prévoit que toutes les personnes ont droit à une égale protection de la loi, s'appliquait à la législation de sécurité sociale (question traitée à l'article 9 de l'autre Pacte) 65/.

128. A plus long terme, il semble inévitable que les divergences d'interprétation se multiplieront et que de sérieux problèmes s'ensuivront. Il est particulièrement à craindre que l'interprétation "correcte" d'un droit donné ne prête à confusion, que la crédibilité d'un ou de plusieurs organes créés en vertu d'instruments internationaux ne soit atteinte et que l'intégrité du système que constituent les instruments internationaux ne soit finalement compromise. Il est à espérer qu'aucune de ces conséquences ne se matérialisera mais elles risquent de suffire pour que la communauté internationale hésite avant de créer de nouveaux organes en

vertu d'instruments internationaux. C'est aussi une importante raison d'envisager des mesures à long terme en vue de rationaliser le système actuel (voir chap. VI ci-dessous).

129. A court terme, il est probable que des questions de crédibilité et d'intégrité surgiront également. De plus, la transparence de tout le système (c'est-à-dire la facilité avec laquelle les gouvernements et leurs nationaux peuvent en saisir les aspects tant normatifs qu'institutionnels) risque d'être compromise. Il y a deux principales solutions à court terme. La première est que les organes créés en vertu d'instruments internationaux et les organes directeurs reconnaissent les uns et les autres l'existence et la gravité du problème. Si le problème n'est pas identifié clairement, il ne pourra être résolu. La deuxième solution est de mettre au point des procédures permettant de porter autant d'informations pertinentes que possible à l'attention de chaque organe des Nations Unies actif dans le domaine des droits de l'homme à l'occasion de son examen de telle ou telle question. Il faudrait en particulier charger le secrétariat d'appeler l'attention de l'organe en question (qu'il s'agisse d'un organe créé en vertu d'un instrument international ou d'un organe directeur) sur toute proposition pouvant donner lieu à des divergences d'interprétation. Bien entendu, la décision finale appartient à l'organe intéressé mais les délibérations de celui-ci devraient en tout cas se baser sur des renseignements complets, et il faudrait faciliter autant que possible les efforts visant à éviter les divergences.

130. La principale difficulté pratique que présente cette solution est la charge qu'elle impose à un secrétariat dont le personnel est déjà insuffisant. Bien que ce problème sorte du cadre de la présente étude, deux suggestions peuvent être faites. La première est de concevoir différemment ou de compléter la publication sur l'Action des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme 66/, dont la présentation est restée essentiellement la même depuis qu'elle a paru pour la première fois dans le cadre de la Conférence internationale des droits de l'homme qui s'est tenue à Téhéran en 1968. Cette publication offre actuellement un exposé extrêmement précieux des faits survenus sur le plan institutionnel et constitue à cet égard un aide-mémoire indispensable. Par contre, elle ne présente aucun aperçu systématique ou synthétique des approches ou interprétations adoptées à l'égard de telle ou telle norme par les divers organes créés en vertu d'instruments internationaux. Par exemple, si l'on cherchait à s'informer sur le contenu normatif de l'interdiction de la discrimination fondée sur le statut ou l'origine sociale, la publication offrirait peu d'utilité directe. Une autre possibilité serait de mettre en chantier une publication entièrement nouvelle (peut-être à feuillets mobiles) où l'on s'efforcerait de fournir les renseignements que les Etats parties, les organes s'occupant des droits de l'homme et les experts qui sont membres des organes créés en vertu d'instruments internationaux pourraient consulter en cas de besoin.

131. Le secrétariat pourrait aussi envisager de rassembler davantage de connaissances spécialisées en fonction des différents sujets ou domaines d'intérêt plutôt que de répartir toutes les ressources humaines sur une base fonctionnelle ou institutionnelle. Aussi longtemps que cette dernière approche sera appliquée presque exclusivement, il sera peu probable qu'aucun fonctionnaire n'acquière une connaissance détaillée de toutes les activités se rapportant à tel ou tel sujet,

que ces activités soient le fait d'un organe créé en vertu d'un instrument international, d'un organe directeur, d'une institution spécialisée ou autre ou d'une organisation régionale s'occupant des droits de l'homme.

### C. Information

132. Il est devenu presque traditionnel pour les organes créés en vertu de traités de demander dans leur rapport annuel que l'on fasse plus largement connaître leurs travaux, ce à quoi l'Assemblée générale (comme d'autres organes concernés) répond habituellement, comme elle l'a fait à sa quarante-troisième session en priant instamment, au paragraphe 20 de sa résolution 43/114 du 8 décembre 1988, "le Secrétaire général ... de prendre des mesures énergiques, dans la limite des ressources disponibles, pour faire plus largement connaître les travaux" du Comité des droits de l'homme et du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. De même, après avoir examiné le rapport du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, l'Assemblée générale a, au paragraphe 16 de sa résolution 43/100 du 8 décembre 1988, prié le Secrétaire général "d'assurer, de faciliter et d'encourager les activités d'information relatives au Comité et à la Convention".

133. Il n'est pas douteux que les moyens traditionnels utilisés pour faire connaître les travaux des organes créés par des traités devraient être développés au maximum. Cependant, il semble aussi essentiel, en particulier à long terme, d'évaluer les obstacles qui semblent empêcher une prise de conscience accrue des travaux entrepris. Comme les organes en question sont la pierre angulaire du programme d'ensemble des Nations Unies dans les domaines des droits de l'homme, il est indispensable de déployer davantage d'efforts pour diffuser au moins les informations contenues dans le rapport annuel de chacun de ces organes. Mais rendre ces informations accessibles à un large public constitue un défi que l'on ne peut relever en se contentant d'imprimer plus d'exemplaires desdits rapports et de les distribuer à un plus large public, comme on semble parfois le supposer.

134. Pour être réellement accessibles, les informations pertinentes doivent être disponibles sous une forme telle qu'elles puissent être localisées et comprises par des individus et des groupes n'appartenant pas au petit cercle des "initiés" (c'est-à-dire ceux qui sont directement intéressés parce qu'ils participent ou assistent aux sessions des organes eux-mêmes ou d'autres organes des Nations Unies s'occupant des droits de l'homme). On peut supposer que le rapport annuel est le seul document du Comité (si l'on exclut pour le moment les rapports des Etats parties) susceptible d'avoir une valeur informative pour quiconque n'est pas familier avec les travaux des organisations internationales. Mais le problème est que les rapports annuels remporteraient à coup sûr la palme de l'incompréhensibilité pour un lecteur moyen si un concours était organisé dans ce domaine. La présentation n'en est pas particulièrement claire, ils sont rédigés dans un style mortellement ennuyeux, utilisent une phraséologie délibérément contournée et leur mise en page est soporifique. On peut bien entendu trouver des justifications (ou des excuses) à nombre de ces caractéristiques, mais il n'en reste pas moins qu'elles concourent à rendre les rapports inaccessibles et inintéressants sauf pour le groupe restreint des "initiés".

135. Deux mesures devraient être prises pour améliorer la situation. Un petit groupe d'experts composé d'un ou deux membres du comité concerné, d'un spécialiste de l'information et d'une personnalité extérieure intéressée devrait procéder à un examen systématique du format et de la présentation actuels des rapports et faire aux comités intéressés diverses suggestions dont l'adoption rendrait leurs rapports plus lisibles, plus accessibles et plus attrayants sans en altérer sensiblement la substance. Dans un deuxième temps, il conviendrait de se demander comment les informations contenues dans les rapports peuvent être distillées et présentées sous une forme intéressante pour le profane. S'il est clair que la production officielle du Comité doit être présentée sous sa forme appropriée et que l'on doit conserver les formulations soigneusement négociées et nuancées adoptées par consensus, il est également clair que par sa nature même, le matériel en question ne revêt pas une forme propre à attirer la publicité, et encore moins à lui assurer une large diffusion. Tant que l'on n'aura pas essayé les mesures susvisées, il est peu probable que les travaux des comités intéressent réellement quiconque n'est pas un spécialiste de la matière.

136. Enfin, une suggestion faite à la deuxième réunion des présidents mérite d'être réitérée : à chaque fois que le rapport d'un Etat partie est à l'examen, le texte de ce rapport et un résumé des débats du Comité devraient être distribués le plus largement possible par le Centre d'information des Nations Unies situé dans l'Etat concerné. Il y en a un (A/44/98, par. 75). En dernière analyse, il se pourrait bien que les plus efficaces des activités d'information soient celles qui sont menées aux niveaux national et local dans le cadre d'un effort délibéré visant à adapter la documentation pertinente à la situation et aux intérêts locaux.

## VI. PERSPECTIVE A LONG TERME DE L'ETABLISSEMENT DE NORMES

### A. Nature des problèmes

137. A sa quarante et unième session, l'Assemblée générale s'est penchée directement sur la question de l'établissement de normes internationales dans le domaine des droits de l'homme. Au paragraphe 4 de sa résolution 41/120 du 4 décembre 1986, l'Assemblée a invité :

"les Etats Membres et les organismes des Nations Unies à garder à l'esprit les principes directeurs ci-après lorsqu'ils élaborent des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme; ces instruments devraient notamment :

a) Concorder avec l'ensemble du droit international existant en matière de droits de l'homme;

b) Revêtir un caractère fondamental et procéder de la dignité et de la valeur inhérentes à la personne humaine;

c) Etre suffisamment précis pour que les droits et obligations en découlant puissent être définis et mis en pratique;

d) Etre assortis, le cas échéant, de mécanismes d'application réalistes et efficaces, y compris des systèmes d'établissement de rapports;

e) Susciter un vaste soutien international."

La Commission des droits de l'homme a ultérieurement, au paragraphe 3 de sa résolution 1987/24 du 10 mars 1987, prié le Secrétaire général de porter la résolution 41/120 de l'Assemblée "à l'attention de tous les organismes des Nations Unies qui s'emploient à établir des normes internationales dans le domaine des droits de l'homme". Le préambule et d'autres dispositions de cette résolution semblent exprimer deux préoccupations distinctes mais étroitement liées. La première est que le nombre de nouvelles normes dans le domaine des droits de l'homme - qu'elles soient déjà en cours d'élaboration ou qu'on envisage de les examiner - soit excessif. Ainsi, par exemple, a-t-on dit à cet égard que certaines activités récentes ont entraîné un accroissement inflationniste des textes relatifs aux droits de l'homme qui menace d'entraîner une dépréciation des normes déjà en vigueur (voir A/C.3/42/SR.46, par. 1). En partie pour répondre à ces craintes, l'Assemblée générale a, au paragraphe 1 de sa résolution 41/120, engagé "les Etats Membres et les organismes des Nations Unies à accorder la priorité à l'application des normes internationales existantes". Il peut néanmoins exister des raisons impérieuses d'adopter de nouvelles normes dans certains domaines. Il convient d'examiner non seulement s'il y a un excès de normes mais aussi s'il existe une alternative viable.

138. Le deuxième souci exprimé dans la résolution 41/120 de l'Assemblée générale est celui d'assurer que l'activité normative de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme soit "aussi efficace et productive que possible" (sixième alinéa du préambule). Chacune de ces deux préoccupations est examinée plus en détail ci-après. On notera pour le moment que ces questions sont, pour toutes sortes de raisons, étroitement liées à l'efficacité à long terme du fonctionnement des organes créés en vertu des traités. Premièrement, comme on l'a noté au chapitre II, de même que ce qui se passe au sein de ces organes concerne le reste du programme de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme, de même la forme, la direction et l'étendue de ce programme influent sur les travaux desdits organes. Deuxièmement, les organes compétents devraient tenir compte du contenu de toutes les nouvelles normes. Lorsque les nouvelles normes semblent totalement compatibles avec les dispositions conventionnelles pertinentes, elles peuvent se révéler utiles dans l'interprétation de ces dernières. Lorsqu'elles ne semblent pas être totalement compatibles, il peut être nécessaire de remédier à la confusion qui en résulte ou de l'atténuer de toute autre manière. Troisièmement, dans la mesure où l'on envisage des procédures officielles ou officieuses d'établissement de rapports, même des normes non contraignantes peuvent directement aggraver certains des problèmes envisagés ailleurs dans la présente étude. Enfin, la mise au point de nouvelles normes pourrait bien finir par amener la création de nouveaux organes conventionnels, un événement qui aurait inévitablement d'importantes conséquences au regard de certaines des questions envisagées ici.

## B. Vers une pléthore de normes?

### 1. Aperçu du problème

139. Avant de passer en revue les activités normatives en cours ou envisagées, il est important de placer les problèmes pouvant exister dans le domaine des droits de l'homme dans le contexte plus large de l'établissement de normes internationales en général. Un examen récent du processus d'élaboration des traités multilatéraux (dans tous les domaines, pas seulement celui des droits de l'homme) 67/ a révélé que les Etats sont assez nombreux à considérer que la communauté internationale élabore trop de traités. Par exemple, un gouvernement a parlé d'une "hyperactivité internationale" entraînant une "augmentation exorbitante" du nombre des entreprises d'élaboration 68/, tandis qu'un autre a invoqué ironiquement l'"appétit effréné de la communauté internationale pour les nouveaux instruments internationaux, instruments qu'elle a ensuite du mal à digérer au plan national" 69/. De fait, on a calculé que durant une année, les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies sont censés participer à une étape ou une autre de l'élaboration d'au moins une vingtaine de traités 70/. Si, outre les traités, on prend aussi en considération l'élaboration d'instruments non contraignants, c'est certainement plus du double dont il s'agit. Dans le rapport d'enquête établi par le Secrétaire général, divers Etats ont signalé plusieurs conséquences néfastes qui, selon eux, découlaient de cette propension collective à la "gloutonnerie" normative. Ces conséquences sont analysées dans la sous-section 3 ci-après.

140. Outre les nombreuses activités normatives de l'Organisation des Nations Unies, il faut aussi tenir compte de l'ampleur des activités connexes menées parallèlement dans le cadre des institutions spécialisées des Nations Unies et des organisations régionales. Pour ce qui est de ces dernières, par exemple, l'Organisation des Etats américains a, ces dernières années, adopté une Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture et, dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels, un Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme 71/. De même, le Conseil de l'Europe continue d'adopter de nouvelles normes, comme le montre la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants 72/. Parmi les institutions spécialisées, c'est l'OIT qui a l'activité normative la plus soutenue : au 1<sup>er</sup> janvier 1989, elle avait adopté 168 conventions et 176 recommandations. A cet égard, un rapport de 1987 émanant d'un groupe de travail de l'OIT sur les normes internationales du travail indiquait que "la plupart des gouvernements étaient favorables à un ralentissement de l'activité normative 73/. Les raisons invoquées à cet égard par les gouvernements de deux pays en développement sont révélatrices :

"Outre que le travail des administrations nationales, dont les moyens sont limités, en serait facilité, ceci permettrait d'examiner les diverses situations de plus près et d'aboutir à des conclusions plus exactes en vue de la présentation de textes législatifs, d'examiner les possibilités de ratification à des intervalles plus brefs, de déployer davantage d'efforts pour mettre la législation et la pratique nationales en conformité avec les conventions, et d'améliorer l'interaction entre le législatif et l'exécutif. Plus généralement, ceci permettrait une participation plus large aux comités techniques et améliorerait la qualité des normes et le fonctionnement des mécanismes de supervision et de promotion de leur application 74/."

141. En résumé, il pourrait y avoir des raisons de conclure que de nombreux Etats commencent à souffrir d'une "indigestion de normes internationales". Reste à savoir si on peut tirer la même conclusion en ce qui concerne les activités des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme.

2. Activités normatives en cours ou envisagées dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies en matière de droits de l'homme

142. Depuis le début de 1980, les organes de l'Organisation des Nations Unies ont élaboré et adopté une convention, trois déclarations et deux ensembles de principes, tous issus des travaux des organes s'occupant des droits de l'homme. En outre, une large gamme de nouveaux instruments sont en cours d'examen dans divers organes, et notamment :

- a) Un projet de convention relative aux droits de l'enfant, dont l'examen a commencé en 1978;
- b) Un projet de convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leur famille, dont l'élaboration a commencé en 1980;
- c) Un projet de deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visant à abolir la peine capitale, dont l'examen a commencé en 1980;
- d) Un projet de déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales, ethniques, religieuses et linguistiques, dont l'élaboration a commencé en 1982;
- e) Un projet d'ensemble de principes et garanties pour la protection des personnes détenues pour maladie mentale ou souffrant de troubles mentaux, dont l'élaboration a commencé en 1982;
- f) Un projet de déclaration universelle sur les droits des populations autochtones, dont l'élaboration a commencé en 1982;
- g) Un projet de déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus, dont l'élaboration a commencé en 1987;
- h) Un projet de déclaration sur le droit qu'a toute personne de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays, communiqué aux Etats en 1988 pour observations;
- i) Un projet de déclaration sur l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire, des jurés et des assesseurs et l'indépendance des avocats, à l'examen depuis 1985;

j) Un projet de déclaration sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées ou involontaires, à l'examen depuis 1988;

k) Un projet de déclaration contre les détentions non reconnues, à l'examen depuis 1987.

143. Il faut toutefois souligner que cette liste ne donne qu'une idée partielle de la situation actuelle. Un élément à inclure, afin d'obtenir un tableau plus complet, est la gamme d'activités récemment achevées ou en cours d'exécution dans le cadre du programme des Nations Unies pour la prévention du crime et la lutte contre la délinquance, dont la plupart se rapporte directement aux travaux des organes chargés des droits de l'homme, y compris les organes créés en vertu d'instruments internationaux. Ainsi, dans le rapport du Comité pour la prévention du crime et la lutte contre la délinquance sur les travaux de sa dixième session 75/, il est fait mention, parmi les instruments en cours d'élaboration, des textes ci-après : le projet de règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté ("Règles de Tokyo"); un projet d'accord type relatif au transfert de la surveillance des délinquants bénéficiant d'un sursis à l'exécution de la peine ou d'une libération conditionnelle; un projet d'accord type sur le transfert des poursuites pénales; un projet de principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile ("Principes directeurs de Riyad"); un projet d'ensemble de règles pour la protection des mineurs privés de liberté; projet de normes internationales visant à assurer l'application efficace de la législation nationale ou d'autres mesures internes afin de faire en sorte que les autorités compétentes ouvrent, dans tous les cas de décès suspects, une enquête appropriée et procèdent à une autopsie; projet de principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois; et projet de principes de base relatifs au rôle du barreau.

144. Un autre élément important dans le tableau général est la liste des questions pour lesquelles de nouveaux projets d'instrument ont été proposés (mais pour lesquels aucune décision n'a encore été prise). On mentionnera par exemple les propositions concernant un projet de convention sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la croyance; un projet de déclaration sur le droit à une alimentation suffisante; un nouveau pacte sur les droits de solidarité; un instrument juridiquement contraignant traitant du droit au développement; un projet de convention sur l'établissement d'un tribunal pénal international pour la répression du crime d'apartheid et d'autres crimes internationaux; et de nombreuses autres propositions souvent moins précises.

145. On peut se demander si, du fait de toute cette activité, les normes existantes et les nouvelles règles en cours d'élaboration ne sont pas trop nombreuses. Mais il n'y a pas de réponse claire à une telle question. Beaucoup de choses dépendront des priorités et de l'approche globale de celui qui pose la question. Il est évident que certains Etats sont maintenant sérieusement préoccupés par l'étendue de l'activité normative dans le domaine des droits de l'homme tandis que d'autres estiment qu'il est urgent de mettre au point de nouvelles règles dans divers domaines. D'autres encore sembleraient partager les deux points de vue. Mais quelle que soit la conclusion tirée, il faudrait tenir compte du fait que le rythme rapide de l'élaboration de normes a certaines conséquences potentielles qui mériteraient d'être prises en considération.

### 3. Conséquences de l'étendue de l'activité normative

146. Il semble universellement reconnu que l'établissement de normes dans le domaine des droits de l'homme est l'une des plus grandes réalisations de l'ONU, et potentiellement l'une des plus durables. Mais il semble également, et cela est sans doute inévitable, que l'accélération des activités qui s'est produite, notamment depuis une dizaine d'années, a eu à la fois des aspects positifs et des aspects négatifs. Si les premiers sont raisonnablement évidents et rarement contestés, les seconds n'ont pas été examinés en détail. Il serait donc utile dans le contexte présent de prendre note de certains des problèmes ou difficultés qui pourraient surgir du fait de la mise en oeuvre d'un programme d'élaboration de normes actif et de grande ampleur.

147. Du point de vue des Etats, des problèmes pourraient apparaître à plusieurs niveaux. Sur le plan international, de nombreux Etats n'ont pas les moyens d'envoyer des délégations spécialisées suivre toutes les opérations de rédaction menées à un moment quelconque ou y participer. Le coût est sans doute un facteur très important, de même que le manque de personnel compétent 113/. Cela s'applique sans doute plus particulièrement aux pays en développement mais les problèmes ne se limitent pas à eux. La charge imposée aux représentants diplomatiques d'un Etat en poste à New York, Genève ou ailleurs, en ce qui concerne le travail préparatoire requis, la participation à des réunions de rédaction et de négociation intensives et l'obligation de faire rapport aux autorités nationales, serait très lourde. De plus, certains pays ne sont pas en mesure de suivre ces activités de rédaction d'aussi près qu'ils pourraient le souhaiter, de sorte que les normes élaborées risquent de ne pas refléter de manière adéquate les vues de tous les Etats intéressés.

148. En outre, la multiplication des normes en cours d'élaboration "peut constituer un surcroît de travail pour les organes nationaux des pays" 77/. Soulignant l'importance de cette dimension nationale, un Etat a fait observer que la capacité d'absorption des gouvernements était nécessairement limitée :

"Le petit nombre d'Etats qui forment des observations sur les projets de traité et le temps qu'ils mettent à le faire, l'état de préparation des délégations participant aux travaux des comités et conférences de plénipotentiaires, les demandes fréquentes d'ajournement de la convocation des conférences en raison du trop grand volume de travail existant par ailleurs, ainsi que le laps de temps qui s'écoule entre l'adoption des traités et le moment où les Etats les ratifient - s'ils les ratifient -, tout cela semble indiquer que les problèmes peuvent résider au moins autant dans la capacité des Etats d'absorber les traités et de participer à leur préparation que dans la capacité d'élaboration des mécanismes existants ou futurs 78/".

Une autre charge imposée aux organes administratifs et parfois judiciaires des Etats réside dans le processus d'application de la nouvelle série de normes. Outre l'obligation formelle concernant l'établissement de rapports, prévue dans la plupart des traités, il est de plus en plus fréquent aujourd'hui que les organes de l'ONU prennent des mesures à la suite de l'adoption de normes non contraignantes, instituant des mécanismes d'application ad hoc qui prévoient généralement certaines formes de critères concernant l'établissement volontaire de rapports 79/.

/...

149. Pour les organes de l'ONU s'occupant des droits de l'homme, l'un des problèmes est la charge imposée au Secrétariat, lequel risque de ne pas pouvoir fournir suffisamment de personnel qualifié afin d'assurer le service des divers organes de rédaction. La difficulté d'assurer l'application des normes existantes s'accroît aussi considérablement à mesure que le nombre de normes augmente. D'aucuns ont même affirmé qu'on devrait parfois encourager de nouvelles opérations d'élaboration de normes afin d'atténuer, d'affaiblir ou même de saper les normes existantes ou de détourner l'attention et les ressources d'autres activités 80/. Mais, quel que soit le bien-fondé de telles propositions, il ne fait aucun doute que l'établissement de normes est un processus à la fois coûteux et lent. Ainsi, certains ont même laissé entendre que l'activité normative pourrait faire partie d'un jeu à somme nulle en ce qui concerne l'allocation des ressources disponibles. Par exemple, un Etat a estimé que cela "détournerait les ressources de l'ONU et de ses Etats Membres qui sont comptées, au détriment d'autres questions urgentes relatives aux droits de l'homme" (E/CN.4/1988/44/Add.2, p. 2). En d'autres termes, si l'ONU choisit de consacrer un certain montant à l'établissement de normes, les ressources dont dispose l'Organisation elle-même et les Etats Membres pour d'autres aspects de la promotion et de la protection des droits de l'homme seront réduites en conséquence. Compte tenu du pourcentage relativement faible du budget de l'ONU consacré aux droits de l'homme, du nombre limité de fonctionnaires du Secrétariat ayant les compétences techniques et juridiques requises pour l'élaboration de normes, des demandes croissantes face au temps de réunion limité dont disposent les divers organes et des pressions considérables exercées sur l'Organisation pour qu'elle fasse preuve de modération, en raison de la crise financière qu'elle traverse, il existe des arguments sérieux en faveur de l'hypothèse du jeu à somme nulle. En fait, dans une analyse récente, un membre de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités a conclu que le grand nombre d'opérations de rédaction "suscitait des demandes nombreuses et concurrentielles pour les organes directeurs de l'ONU et tendait à ralentir leurs travaux" 18/.

C. Moyens d'accorder la priorité à l'application des instruments existants

150. L'Assemblée générale, dans sa résolution 41/120, et la Commission des droits de l'homme, dans sa résolution 1987/24, ont demandé aux Etats Membres et aux organismes des Nations Unies d'accorder la priorité à l'application des normes internationales existantes relatives aux droits de l'homme. Dans cette optique, il s'agit d'identifier des approches : a) répondant aux principales préoccupations susmentionnées; b) pouvant susciter un large appui; et c) conformes à l'objectif global consistant à contribuer à la codification et au développement progressif du droit international dans le domaine des droits de l'homme. Diverses solutions ont été proposées au cours des dernières années. On mentionnera l'imposition de moratoires sur les nouvelles normes; la création d'un organe spécialisé pour l'élaboration de normes; et la fixation de priorités pour les activités futures. Chacune de ces propositions est brièvement examinée ci-après.

## 1. Moratoire sur les nouvelles normes

151. Compte tenu de l'effet cumulatif des pressions imposées aux Etats du fait du rythme rapide et de l'étendue de l'activité normative, il n'est pas surprenant que certains aient demandé de limiter les nouvelles activités 82/. D'autres, tout en ne souscrivant pas à des propositions aussi radicales, ont indiqué que dans les 10 années à venir, il ne serait pas nécessaire d'élaborer un grand nombre de normes. Tout en reconnaissant que des changements dans l'habitat mondial et de nouveaux domaines d'activité pourraient exiger l'adoption de nouvelles normes, le Secrétaire général a récemment demandé instamment que l'action porte essentiellement sur la consécration dans les faits du respect universel des droits qu'on accepte déjà en principe (A/42/512, annexe, p. 5). Toutefois, à la Troisième Commission de l'Assemblée générale, en réponse à cette demande, un intervenant a souligné qu'il restait "encore un important travail normatif à accomplir, par exemple en ce qui concerne le droit au développement, le droit à un logement suffisant, les droits de l'homme et les exodes massifs, les droits de l'homme dans le domaine de l'administration de la justice, les travailleurs migrants et leur famille, la promotion de la vie de la société et le renforcement de la coopération internationale dans le domaine des droits de l'homme" (A/C.3/42/SR.40, par. 33). D'autres ont par contre estimé qu'il ne restait plus à explorer aucun domaine entièrement nouveau. Mais ce point de vue ne semble pas bénéficier d'un large appui. Au contraire, l'évaluation ci-après concernant la nécessité pour l'OIT de poursuivre son activité normative semblerait mieux refléter la réalité et sans doute l'attitude de la majorité des Etats :

"Les normes existantes couvrent bien déjà une large partie des problèmes du travail et, au-delà d'eux, des droits de l'homme, mais il serait illusoire de penser que l'élaboration de normes pourrait être jamais achevée, que ce soit sur le plan international ou sur le plan interne. Dans un cas comme dans l'autre, il n'est pas de code complet ou permanent, surtout à une époque de mutations rapides : les besoins et les conceptions changent au cours des ans, et les textes anciens doivent souvent être complétés et remaniés pour être adaptés aux nécessités nouvelles 83/."

Le Conseil d'administration de l'OIT a repris cette analyse en 1987, lorsqu'il a adopté un rapport identifiant une gamme très étendue de "sujets possibles" sur lesquels l'OIT devrait envisager d'adopter de nouvelles normes 84/. Ainsi, quels que soient les avantages qui pourraient résulter d'un ralentissement du rythme d'élaboration de normes, la proposition tendant à instituer un moratoire ne semble pas bénéficier d'un large soutien. Il est en tout cas difficile d'envisager une formule acceptable pour une mesure qui, en fait, viserait à limiter la prérogative souveraine des Etats de proposer de nouvelles normes.

## 2. Création d'un organe spécialisé pour l'établissement de normes

152. Une autre proposition a été avancée, tendant à centraliser la majeure partie des fonctions normatives de l'ONU concernant les droits de l'homme dans le cadre d'un organe d'experts entièrement nouveau - une commission juridique dans le domaine des droits de l'homme - qui consacrerait tout son temps à l'activité normative en matière de droits de l'homme et serait spécialisée exclusivement dans ce domaine 85/. L'auteur de cette proposition a reconnu qu'elle serait sans doute

/...

accueillie avec scepticisme et, ce qui était certainement justifié, étant donné que l'ONU souffrait déjà d'une prolifération d'organes et qu'il n'était pas garanti que cette commission serait à la hauteur de sa tâche 86/.

153. Compte tenu de la persistance de la crise financière et des efforts déployés récemment pour réduire le nombre des organes de l'ONU, il était peu probable qu'on donne suite à une telle proposition. D'autres difficultés surgiraient également quant à son bien-fondé. En effet, elle ne tient pas compte d'un facteur - à savoir qu'il est souhaitable de maintenir la corrélation existant entre l'élaboration d'études détaillées et la rédaction de normes à ce sujet. Comme la Sous-Commission et la Commission sont les principaux organes responsables des premières, il est logique qu'elles conservent également leurs fonctions normatives. L'autre solution, qui consisterait à confier l'établissement d'études à la commission juridique proposée dans le domaine des droits de l'homme, aurait pour effet, suivant les arrangements, de faire double emploi avec les activités existantes ou de priver les principaux organes d'une source très importante d'apports intellectuels. Une autre difficulté réside dans le fait qu'en créant un mécanisme entièrement nouveau, on susciterait (involontairement) d'autres propositions de normes nouvelles. Ainsi, la création d'un nouvel organe ne réglerait pas de lui-même les problèmes. Il pourrait simplement en résulter un transfert des mêmes procédures d'une instance à une autre.

154. Un autre facteur militant contre le nouvel organe proposé réside dans le fait qu'il est difficile de transférer au domaine des droits de l'homme l'expérience d'organes comme la Commission du droit international (CDI) et la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI), dont il semble largement inspiré. En premier lieu, les questions examinées par les organes chargés des droits de l'homme sont extrêmement diverses (développement, religion, maladies mentales, disparitions, alimentation, immigration, etc.) et n'ont pas l'homogénéité relative de celles traitées par la CNUDCI et, dans une moindre bien qu'importante mesure, par la CDI. Une caractéristique encore plus importante est que des désaccords fondamentaux subsistent souvent au sujet des fins et des moyens en ce qui concerne l'établissement de normes dans le domaine des droits de l'homme. Les différents sujets sont de ce fait politiquement plus controversés que la plupart de ceux traités par la CDI et la CNUDCI. Si les compétences techniques en matière de rédaction demeurent importantes, elles ne constituent qu'un des éléments requis dans le domaine des droits de l'homme.

155. Il est donc très peu probable que l'Assemblée générale modifie, dans un avenir prévisible, la politique approuvée dans sa résolution 41/120 dans laquelle elle a réaffirmé le rôle important de la Commission des droits de l'homme dans l'élaboration de normes.

### 3. Fixation de priorités

156. Etant donné qu'il est inévitable qu'on continue de demander l'adoption de nouvelles normes, le moyen le plus logique, voire le plus "scientifique", de concilier l'offre et la demande est de fixer des priorités. En fait, c'est ce qui a été proposé par de nombreux pays dans le contexte du réexamen du processus d'établissement des traités multilatéraux. Un Etat, par exemple, a conclu que "seul l'établissement de priorités et la réduction concomitante du volume de ]

production annuelle pourraient apporter un remède 87/. Des Etats appartenant aux principaux groupements régionaux et plusieurs organisations internationales, dans leurs réponses, ont indiqué qu'ils partageaient ce point de vue 88/. En principe, on pourrait y parvenir, en ce qui concerne l'établissement de normes dans le domaine des droits de l'homme, en procédant à un réexamen complet de toutes les propositions de la CDI et en décidant de consacrer chaque année un certain temps à la rédaction et de n'autoriser qu'un nombre limité de groupes de rédaction à travailler. Diverses organisations internationales ont adopté une telle approche dans plusieurs cas. De même, on pourrait citer d'autres exemples pour lesquels la détermination de priorités en matière d'établissement de normes s'est révélée inacceptable, en partie du fait de la nécessité perçue de "demeurer libre de prendre des décisions ... compte tenu de l'évolution de la situation" 89/. A l'ONU, même les Etats qui ont reconnu qu'il ne faisait "aucun doute que la charge ... devenait trop lourde" étaient toutefois opposés à la fixation de priorités :

"Il ne semble pas ... envisageable de prendre dans l'abstrait la décision de réduire le nombre de traités en cours d'élaboration. Lorsqu'on prend la décision d'établir un traité sur une question donnée, c'est parce qu'une majorité des Etats intéressés jugent ce traité nécessaire 90/."

157. Compte tenu de cette opposition, on notera qu'aucun des Etats ou organisations internationales qui ont préconisé la fixation de priorités n'ont fait de propositions précises quant à la manière dont un tel système pourrait fonctionner. Il y a déjà eu en fait plusieurs tentatives d'établir des programmes de travail à long terme pour les organes de l'ONU s'occupant des droits de l'homme. La plupart ont été rejetés et les quelques programmes qui ont été mis en oeuvre n'ont pratiquement donné aucun résultat. En 1976, par exemple, le Conseil économique et social, dans sa résolution 1992 (LX), a demandé à la Commission des droits de l'homme d'arrêter un programme de travail à long terme. Celle-ci a nommé un groupe d'étude qui a rejeté la proposition, faisant valoir qu'"il était impossible de prévoir quelles seraient, dans le domaine de la promotion des droits de l'homme, les nouvelles questions qui devraient être examinées d'urgence" (A/CN.4/1243, par. 10).

158. Des propositions analogues ont été avancées les années suivantes, principalement dans le cadre de l'examen continu de nouveaux moyens d'améliorer le système de l'ONU en ce qui concerne les droits de l'homme. L'élaboration de normes était un thème qui revenait constamment à cette occasion et d'aucuns ont proposé à nouveau d'établir un programme à long terme dans ce domaine. En 1984, le Groupe de travail de la Commission a conclu qu'on ne pouvait parvenir à un accord, pour trois raisons : "la difficulté de prévoir les besoins futurs; la valeur limitée d'un plan officiel; [et] la rigidité qui pourrait en résulter dans le fonctionnement de la Commission" (A/CN.4/1984/73, par. 17 et 18).

159. La principale conclusion à tirer de cet examen est que l'établissement d'une série de priorités à long terme ou à moyen terme en ce qui concerne l'élaboration de normes dans le domaine des droits de l'homme ne sera sans doute pas acceptable pour une majorité des Etats et il est encore moins probable qu'on réussisse ainsi à réduire le nombre des activités normatives entreprises. Une telle mesure pourrait en fait avoir l'effet inverse si les Etats se sentaient contraints de présenter le

/...

plus grand nombre de suggestions nouvelles possibles afin de faire en sorte qu'aucune question éventuellement importante pour eux ne soit exclue ou reléguée au second plan.

160. Une autre conclusion qu'on peut tirer est que, si de nombreux Etats sont sérieusement préoccupés par le rythme actuel de l'activité normative qui leur paraît trop rapide, il ne semble pas que des solutions radicales soient d'un grand secours à ce stade. Une meilleure approche consisterait à demander au Secrétaire général d'établir et de mettre périodiquement à jour un inventaire de toutes les activités normatives entreprises par l'ONU et ses institutions dans le domaine des droits de l'homme. Les informations à ce sujet n'ont pas encore été rassemblées et les conclusions à tirer d'un tel inventaire pourraient être utiles lors de l'évaluation de nouvelles propositions. On devrait aussi s'efforcer d'améliorer l'efficacité des procédures en ce qui concerne l'élaboration de nouveaux instruments. Les innovations potentielles à ce sujet sont examinées ci-après.

#### D. Amélioration des procédures normatives

161. On a fréquemment suggéré qu'il serait possible d'améliorer les procédures utilisées pour élaborer les instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme. Un représentant a déclaré, par exemple, à la trente-cinquième session de l'Assemblée générale, qu'une grande partie du travail dans ce domaine se faisait sans planification, un peu au hasard, de façon peu suivie et avec des chevauchements de compétences. Il a fait observer qu'il y avait des groupes de travail à la Troisième Commission, à la Commission des droits de l'homme et à la Sous-Commission et qu'il était difficile de suivre l'évolution des différents projets. Il a souligné en outre le manque de continuité et de compétence technique s'agissant des personnes qui travaillent sur un projet 91/. Plus récemment, un membre de la Sous-Commission de la prévention de la discrimination et de la protection des minorités a déclaré que les activités normatives étaient entreprises et exécutées sans qu'il ait été procédé à la planification nécessaire 92/.

162. Les propositions formulées ci-après visent différents aspects du processus normatif. Leur but est de susciter une réflexion à long terme plutôt que d'offrir une analyse globale. En définitive, il faut se souvenir que "dans les limites du respect de la négociation de bonne foi et des règles du jus cogens international, les parties à la négociation doivent pouvoir jouir d'une liberté aussi grande que possible dans le processus d'élaboration du traité, et que le traité doit être un instrument conclu dans la liberté non seulement pour ce qui est de ses dispositions mais aussi, autant que cela est possible, pour ce qui est des procédures suivies pendant la négociation" 93/.

#### 1. L'initiative

163. L'absence de procédures établies qui seraient suivies avec une certaine cohérence dans l'établissement de normes relatives aux droits de l'homme apparaît de la façon la plus claire dans le processus de mise en route de l'élaboration d'un nouvel instrument. On pourrait citer le cas de projets d'instruments complexes présentés sans qu'aucun des organes concernés ait jamais pris de décision en ce qui concerne l'élaboration de l'instrument. Le projet acquiert ainsi une vie autonome

malgré le manque de consultation au sujet de la nécessité d'élaborer un instrument, de la forme qu'il devrait prendre, de la meilleure approche à adopter, des liens qui existent entre cet instrument et les normes existantes, etc.

164. En tant que première mesure, on pourrait à l'avenir encourager ceux qui proposent l'adoption de nouvelles normes à respecter, dans tous les cas, les principes énoncés dans la résolution 41/120 de l'Assemblée générale. Que l'auteur de la proposition soit un gouvernement, un rapporteur spécial ou une organisation non gouvernementale, il faut examiner tout d'abord les incidences éventuelles de toute nouvelle activité normative.

165. Une autre mesure éventuelle consisterait à demander qu'une étude préalable soit effectuée. Dans un grand nombre d'organisations internationales, le processus normatif ne commence officiellement qu'après l'exécution d'une étude préliminaire de faisabilité de caractère détaillé. Selon une étude du Secrétaire général "l'objectif de ces études est de vérifier que l'entreprise envisagée est nécessaire et qu'elle a des chances de réussir et de déterminer la meilleure méthode à suivre pour l'exécuter. L'expérience montre que le recours judicieux à de telles études permet d'atténuer le risque qu'une organisation n'entreprenne l'élaboration de projets d'instruments qu'il faudra abandonner par la suite ou dont l'élaboration se prolongera indûment" 94/. Dans la plupart des cas, c'est le Secrétariat qui est appelé à exécuter l'étude, bien qu'on puisse parfois faire appel à un rapporteur ou à un comité d'experts 95/. En règle générale, une telle façon de procéder semblerait appropriée dans le domaine des droits de l'homme et serait compatible non seulement avec la résolution 41/120 de l'Assemblée générale mais aussi, dans certains cas, avec la pratique suivie récemment par les organes directeurs. En outre, tout organe entreprenant une activité normative devrait automatiquement recevoir du Secrétariat une compilation analytique complète de toutes les normes existantes intéressant directement l'activité en question.

166. Une précaution supplémentaire consiste à prévoir que la rédaction d'un instrument ne peut être entreprise que si une décision spécifique a été adoptée à cet effet. Dans certaines organisations internationales, la responsabilité de la mise en route officielle d'une activité normative est confiée à un organe donné (qui est souvent l'équivalent de l'organe directeur ou du conseil exécutif) qui autorise une action particulière, par exemple l'inscription à l'ordre du jour d'un point relatif à la question considérée. Dans les organes politiques de l'Organisation des Nations Unies toutefois, "le processus est souvent mis en route de façon assez aléatoire, et se trouve renforcé ou affaibli lors de sessions ultérieures selon que des rapports confirment ou mettent en doute l'opportunité et les chances de réussite de l'entreprise" 96/.

167. Dans le domaine des droits de l'homme, il y aurait apparemment un avantage considérable à confier à un seul organe la responsabilité principale de décider officiellement de la mise en route d'une activité normative. Cela permettrait en particulier d'avoir une approche mieux coordonnée et diminuerait le risque qu'une série d'exercices concurrents soient entrepris en même temps dans des contextes différents. L'organe en question pourrait être l'Assemblée générale ou la Commission des droits de l'homme. En ce qui concerne la première cependant, on pourra noter qu'il y a moins de 10 ans, le Secrétaire général avait cherché à connaître l'opinion des Etats au sujet d'une proposition tendant à ce que

L'Assemblée assume un rôle central de coordination en ce qui concerne toutes les activités normatives de l'Organisation des Nations Unies; les réponses obtenues avaient été résolument négatives. Parmi les raisons invoquées, on peut citer les suivantes : "i) une telle procédure ralentirait le processus normatif et alourdirait la charge de travail de l'Assemblée générale, dont l'ordre du jour est déjà surchargé; ii) on pourrait craindre une réaction de forte susceptibilité de la part des autres organes qui s'occupent de tel ou tel domaine particulier; iii) la coordination globale dépend de la nature de chaque instrument particulier et des circonstances de chaque cas, ce qui rend peu pratique l'octroi d'un mandat général en la matière; iv) l'Assemblée n'est pas compétente à cet égard" 97/. Par contre, le mandat de la Commission des droits de l'homme a été élargi en 1979 par le Conseil économique et social qui a chargé cette commission de coordonner les activités relatives aux droits de l'homme dans le système des Nations Unies. En outre, dans sa résolution 41/120, l'Assemblée générale a réaffirmé le rôle important qui revient à la Commission des droits de l'homme, entre autres organes compétents de l'Organisation des Nations Unies, dans l'élaboration d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. On pourrait dans ces conditions envisager de confier à la Commission la responsabilité officielle d'approuver la mise en route de toute nouvelle activité normative. Il va sans dire que lorsqu'elle s'acquitterait de cette responsabilité, la Commission continuerait d'agir en tant qu'organe subsidiaire du Conseil et qu'il serait pleinement tenu compte de toutes les observations pertinentes formulées par l'Assemblée générale. Le changement proposé intéresse donc la procédure plutôt que le fond.

## 2. Le type d'instrument

168. Deux questions se posent sous cette rubrique. La première est celle de savoir si l'instrument envisagé aura ou non un caractère obligatoire. La deuxième question intéresse la terminologie à utiliser dans le cas d'un instrument non obligatoire. La première question est particulièrement importante dans le cadre de la présente étude puisqu'on peut généralement considérer qu'un instrument juridiquement obligatoire (c'est-à-dire un traité) contiendra des dispositions prévoyant une procédure de supervision impliquant ou non la création d'un nouvel organe. Au cours des dernières années, on constate une préférence de plus en plus marquée pour les instruments non obligatoires, plusieurs raisons étant invoquées à cet égard :

"L'avantage est que ces instruments s'adressent immédiatement (sans longs délais de la ratification) à l'ensemble des membres de l'Organisation des Nations Unies et, le cas échéant, à d'autres agents et organes de la société aux niveaux national et international, et qu'ils constituent ainsi une expression de la notion de responsabilité collective et universelle. Pour reprendre les termes utilisés par le Secrétaire général actuel de l'Organisation des Nations Unies : 'Ces instruments représentent non seulement un engagement politique important de la part des Etats, ils énoncent aussi les règles à appliquer dans la conduite des relations internationales' 98/. On peut ajouter que dans la mesure où ils relèvent du domaine des droits de l'homme, ces instruments énoncent aussi les règles à appliquer dans la conduite des politiques nationales 99/".

Tout en reconnaissant qu'un instrument obligatoire sera préférable pour certaines questions, il semblerait raisonnable d'encourager l'adoption d'un instrument non obligatoire lorsque cela est possible et approprié. Une telle politique pourrait contribuer utilement à faire échec à la prolifération d'organes créés en vertu d'instruments internationaux et des obligations imposées de ce fait aux Etats parties, en particulier pour ce qui est de l'établissement de rapports.

169. La deuxième question qui se pose à cet égard est très complexe, si bien qu'il faudra se borner à la mentionner dans la présente étude. C'est la question de savoir si l'on accorde une attention suffisante au choix d'expressions telles que "déclaration universelle" et "déclaration", plutôt qu'à d'autres termes qui pourraient décrire de façon plus exacte le contenu et la valeur de l'instrument. La première expression a été adoptée deux fois mais en pratique, elle désigne presque toujours la Déclaration universelle des droits de l'homme plutôt que la Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition. Ce dernier instrument a été adopté par la Conférence mondiale de l'alimentation et non par l'Assemblée générale, bien que celle-ci l'ait fait sienne par la suite dans sa résolution 3348 (XXIX) du 17 décembre 1974. Il existe à l'heure actuelle deux propositions d'instruments qui portent le nom de "déclarations universelles". Il conviendrait d'étudier avec soin si une telle terminologie est appropriée en l'occurrence.

170. Le statut juridique d'une "déclaration" ne peut pas faire l'objet d'une définition officielle précise. Toutefois, un mémoire souvent cité du Service juridique, qui date de 1962, précisait que "selon la pratique des Nations Unies, une 'déclaration' est un instrument solennel, auquel on ne recourt qu'en de très rares occasions pour des questions d'importance majeure et durable, où l'on attend des membres qu'ils respectent au maximum les principes énoncés" 100/. A cette date, l'Organisation des Nations Unies n'avait adopté dans le domaine des droits de l'homme que quatre déclarations au cours d'une période de 17 ans. Par contre, 17 autres déclarations ont été adoptées pendant la période qui s'est écoulée depuis lors et 6 autres au moins ont été actuellement en cours d'élaboration. Cette évolution conduit à se demander s'il ne faudrait pas s'efforcer d'adopter moins fréquemment à l'avenir des instruments se présentant sous forme de "déclaration" de manière à ce que le sentiment de solennité ne soit pas émoussé par une utilisation trop fréquente.

### 3. La phase de formulation

171. La phase de formulation ou de rédaction de textes normatifs pose des questions qui, pour la plupart, sortent du cadre de la présente étude. Dans le présent contexte, il faut veiller essentiellement à ce que l'organe chargé de la rédaction dispose, sur une base continue, de conseils techniques donnés par le Secrétariat ou provenant d'autres sources appropriées, et il faut faire des efforts spéciaux pour que les dispositions envisagées, qui sont effectivement ou potentiellement en conflit avec des normes existantes, soient portées à l'attention de l'organe chargé de la rédaction. A cet égard, on pourrait envisager de demander au Secrétariat de procéder, dans tous les cas, à une révision technique de portée analogue à celle qui a été entreprise dans le cas du projet de convention relative aux droits de l'enfant 101/. Dans ce dernier cas, les objectifs de la révision étaient les suivants :

- a) Signaler les chevauchements et les répétitions dans et entre les projets d'articles;
- b) Vérifier la compatibilité interne du texte, notamment en ce qui concerne les termes clefs employés, l'utilisation de termes génériquement neutres et les différences éventuelles entre les diverses versions linguistiques;
- c) Comparer les normes prévues dans le texte avec les normes énoncées dans les instruments relatifs aux droits de l'homme largement acceptés, et en particulier dans les deux Pactes internationaux;
- d) Faire des suggestions relatives au texte et à sa présentation, ainsi que des recommandations sur la façon de corriger en deuxième lecture les éventuels chevauchements ou incompatibilités de termes, y compris par la refonte et le déplacement de certains articles.

Une telle demande est manifestement conforme à la pratique généralement suivie pour la rédaction et l'adoption des instruments multilatéraux. Comme le Secrétaire général l'a noté, "la presque totalité des organes qui élaborent des traités, qu'ils soient composés d'experts ou de représentants, soumettent le texte pour examen à un comité de rédaction, à un ou plusieurs stades de son élaboration et, dans de nombreux cas, ces comités de rédaction comprennent également des experts du Secrétariat. Même s'il n'en est pas ainsi, les membres du Secrétariat jouent souvent un rôle important en assurant le service de comités composés seulement de représentants de gouvernement ou d'experts" 102/.

172. Dans cette même étude, le Secrétaire général a également appelé l'attention sur la nécessité de veiller à ce que des conflits ne surgissent pas entre les traités existants et le nouveau traité en cours d'élaboration; il a souligné le rôle du Secrétariat à cet égard dans les termes suivants :

\*

"A mesure que le corpus de droit international créé par des instruments multilatéraux s'accroît, des problèmes de plus en plus graves se posent au sujet d'un conflit éventuel entre les traités en vigueur, qu'ils aient une portée mondiale, ou une portée soit régionale soit restreinte de quelque autre manière, et les nouveaux instruments proposés. Naturellement, l'identification des instruments existants en rapport avec la question sur laquelle porte le projet d'instrument fait toujours partie de la recherche entreprise par le secrétariat de l'organisation concernée à un stade donné du processus d'élaboration 103/."

On se souviendra également à cet égard qu'au paragraphe 5 de sa résolution 41/120, l'Assemblée générale avait prié "le Secrétaire général d'assurer le concours spécialisé nécessaire aux organes de l'Organisation des Nations Unies qui s'emploient à établir des normes dans le domaine des droits de l'homme".

173. Il conviendrait aussi de mentionner deux dernières suggestions concernant la phase rédactionnelle. La première est la nécessité d'envisager l'adoption de mesures formelles pour renforcer le rôle des organisations non gouvernementales. Un précédent important a été établi à cet égard par le Groupe de travail de la Commission des droits de l'homme chargé d'élaborer un projet de convention relative

aux droits de l'enfant, où l'occasion a été donnée aux organisations non gouvernementales de jouer un rôle important en ce qui concerne tous les aspects appropriés des travaux du Groupe de travail. A mesure que le travail rédactionnel devient plus complexe, il est plus important encore d'essayer de se procurer un éventail de données aussi large que possible et d'encourager la participation active des groupes dont le soutien augmentera de façon substantielle les chances d'acceptation du produit final. Telle est manifestement l'approche que le Groupe de travail sur les populations autochtones a adoptée (E/CN.4/Sub.2/1989/36, par. 49 à 92). De même, on a souligné récemment l'utilité de faire participer des experts et des représentants d'organisations non gouvernementales à tout processus d'élaboration d'un nouvel instrument international obligatoire sur la liberté de religion ou de croyance et sur l'élimination de l'intolérance et de la discrimination fondées sur la religion ou la croyance (E/CN.4/Sub.2/1989/32, par. 12 et 13).

174. L'autre suggestion porte sur la nécessité de faire tous les efforts possibles pour que les travaux préparatoires soient rédigés avec soin et de façon détaillée et soient ensuite plus aisément disponibles. En outre, il faudrait, dans tous les cas où cela est possible, encourager les efforts visant à établir des commentaires comportant des explications détaillées ou des guides annotés relatifs aux travaux préparatoires. Cela n'a pas été fait dans certains cas, si bien qu'il est parfois difficile de bien saisir les raisons qui ont conduit à l'adoption de certains libellés particuliers. Le fait de pouvoir disposer de ces documents peut aider considérablement non seulement les gouvernements, mais aussi les organes créés en vertu d'instruments internationaux et d'autres parties intéressées, à appliquer l'instrument pertinent.

#### VII. AUTRES QUESTIONS A LONG TERME

175. Dans les chapitres précédents de la présente étude, il a été constaté que les Etats s'inquiétaient de la prolifération d'organes créés en vertu d'instruments internationaux (d'un seul en 1970 à peut-être huit en 1995). Cette inquiétude a été aggravée par divers commentateurs et par les membres eux-mêmes des organes créés en vertu d'instruments internationaux 104/. La nature de quelques-uns des problèmes qui ont surgi, ou qui pourraient surgir dans l'avenir, a été examinée plus haut. Dans le présent chapitre, on examinera certains des moyens à long terme auxquels il serait possible de recourir pour réviser ou rationaliser le régime conventionnel. Cette rationalisation ne doit pas nécessairement être considérée comme un processus radical. Il convient plutôt d'y voir une réaction naturelle et, à long terme, inévitable lors d'une période prolongée d'élargissement et d'approfondissement du régime conventionnel qui, en raison peut-être de sa nature même, a évolué jusqu'ici de façon relativement non coordonnée ou circonstancielle. Effectivement, on peut, à maints égards, considérer la nécessité d'une réforme de grande envergure comme témoignant du succès des organes créés en vertu d'instruments internationaux, tel qu'il se révèle dans une augmentation constante du nombre des ratifications par les Etats, par l'intérêt croissant que manifestent tous les Etats et le public et par une évolution significative de la capacité du régime conventionnel de promouvoir un respect accru des droits de l'homme.

176. L'analyse qui suit est destinée à fournir un sujet de réflexion à l'Assemblée générale et à la Commission des droits de l'homme. Elle ne prétend pas offrir un plan précis pour l'action à mener dans l'avenir, ni ne se limite à l'action dont il paraît probable qu'elle sera envisagée dans l'immédiat.

177. Le présent chapitre a pour objectif principal, mais non unique, le choix à effectuer parmi les moyens qu'ont les Etats de restreindre la création de nouveaux organes en vertu d'instruments internationaux et/ou de réduire le nombre des organes existants. Il y a une option non envisagée, qui est l'interdiction de la création de nouveaux organes. Une telle interdiction ne serait réalisable ni politiquement ni juridiquement. De plus, elle contribuerait peu à l'amélioration de la situation existante et pourrait créer de grandes difficultés si l'on se trouvait en présence d'un besoin impérieux de faire appel à un organe spécialisé destiné à exercer des fonctions importantes mais uniques. En fait, à long terme, si les principes qui sont à la base du contrôle international des obligations en matière de droits de l'homme doivent pouvoir évoluer de manière à soutenir un ensemble vraiment efficace de mécanismes permettant de promouvoir la responsabilité, il peut fort bien être indispensable de créer des organes entièrement nouveaux dotés de fonctions nettement différentes de celles qu'exercent actuellement les organes existants.

178. Ainsi, mis à part un moratoire, on peut envisager trois options possibles. La première consiste à renforcer, d'une manière ou d'une autre, le réseau existant d'organes créés en vertu d'instruments internationaux; La seconde consiste à confier aux organes existants créés en vertu d'instruments internationaux des fonctions nouvelles prévues dans de nouveaux instruments. La troisième consiste à ajouter des instruments additionnels (protocoles) aux traités existants, ce qui élargirait l'éventail des questions traitées ou des fonctions exercées par les organes pertinents créés en vertu d'instruments internationaux. Nous examinerons maintenant chacune de ces options.

A. Unification à long terme du réseau existant d'organes créés en vertu d'instruments internationaux

179. La solution la plus radicale qui ait été avancée pour résoudre nombre de problèmes que connaissent actuellement les six organes créés en vertu d'instruments internationaux consiste à les réunir en un ou peut-être deux nouveaux organes 105/. Au premier abord, cette proposition est particulièrement attrayante. Le régime existant est "désordonné" presque à tous égards. C'est pourquoi on se prend d'instinct à envisager son remplacement par un système qui permettrait notamment de normaliser les diverses procédures à suivre, de réduire le volume global de la documentation, d'éliminer la nécessité d'établir de multiples rapports et, par voie de conséquence, de réduire l'ensemble du fardeau que représente pour les Etats la nécessité de faire rapport; on peut présumer en outre que le nouveau système fonctionnerait sur la base d'un financement assuré, qu'il éliminerait les chevauchements de compétence, qu'il réduirait sensiblement le risque d'interprétations incompatibles et faciliterait la création d'un comité de surveillance extrêmement compétent qui serait à la fois hautement crédible et transparent. Il se peut fort bien que les avantages virtuels de ce mode d'approche soient tels qu'ils justifient son examen en ce qui concerne le long terme. Il faudrait toutefois, dans ce cas, reconnaître qu'il y aurait à faire intervenir aussi dans cette équation de nombreux inconvénients.

180. Les détails précis concernant un "super-comité" sont relativement peu importants pour ce qui nous occupe ici. S'il est vrai que de nombreuses variantes pourraient être proposées, le thème principal de la proposition est parfaitement clair. Son exécution exigerait une révision à fond de l'ensemble du système. Ainsi, la question des modalités serait d'importance secondaire à ce stade parce que, en fait, toutes les combinaisons d'éléments seraient possibles lors de la conception du nouveau comité. Qu'il suffise ici de dire que le super-comité serait entièrement nouveau et ne ressemblerait pas nécessairement à l'un quelconque des comités existants pour ce qui est de sa composition, des experts qui en font partie, de sa structure ou même de ses méthodes. Au moment opportun, l'Assemblée générale pourrait demander la préparation d'une étude d'experts qui évaluerait soigneusement les diverses modalités selon lesquelles on pourrait atteindre un certain degré d'unification.

181. Les partisans de l'unification peuvent faire valoir que le Comité d'experts de l'OIT pour l'application des conventions et recommandations, qui est souvent cité comme exemple d'organe de surveillance particulièrement efficace, constitue un modèle séduisant puisqu'il fait intervenir un comité unique responsable du contrôle de près de 170 traités différents. Mais il y a des différences fondamentales entre le régime conventionnel des Nations Unies et celui de l'OIT et il ne faudrait pas se hâter de bâtir des hypothèses sur le caractère interchangeable de modes d'approche différents. Il est un autre modèle possible dont on peut tirer des leçons, qui est celui du Conseil de l'Europe. Ces dernières années, des délibérations prolongées ont été consacrées à l'examen de la question de savoir si la fusion de la Commission européenne des droits de l'homme et de la Cour européenne des droits de l'homme était souhaitable et possible 106/. A titre d'exemple, un des commentateurs a décrit cette fusion comme étant "la seule réponse réaliste et efficace en fin de compte à la stagnation actuelle du dispositif de contrôle" de la Convention européenne des droits de l'homme 107/. Il convient de noter, dans ce contexte, que pareilles propositions, il y a quelques années seulement, auraient été généralement considérées comme bien trop radicales pour mériter une discussion sérieuse. Il semble que le tournant soit intervenu lorsque les difficultés auxquelles se heurtait le système eurent atteint le point où des solutions moins dramatiques paraissaient pâles et inefficaces. Néanmoins, l'analogie avec le système des Nations Unies reste, à bien des égards, loin d'être convaincante.

182. Ces analogies potentielles mises à part, il paraît clair que les problèmes soulevés par la proposition d'unification justifieront, à un moment donné, un échange de vues approfondi qui permette d'énoncer de façon satisfaisante les avantages et les inconvénients. Il semble qu'actuellement les différences entre les arguments pour et contre ne soient pas particulièrement nettes. De plus, le problème est compliqué par le fait que, selon les hypothèses et le point de vue de l'observateur, nombre d'avantages peuvent tout aussi bien être décrits comme constituant des inconvénients, et vice versa. On peut illustrer cela au moyen de plusieurs exemples. Il est possible de soutenir qu'en raison de son domaine étendu et de ses sessions probablement presque permanentes, le super-comité accumulerait une expérience considérable. Un argument opposé consiste à dire que la diversité des connaissances spécialisées représentées au sein des comités existants dépasse les capacités qu'il serait possible de réunir dans un comité unique. Ou bien encore, on peut soutenir qu'un rapport unique permettrait de présenter toutes les

dimensions d'un problème donné, mais l'argument inverse serait que le rapport unique pourrait rester superficiel et serait probablement présenté par un ou deux représentants de l'Etat en question qui ne connaîtraient que peu de chose ou rien en détail sur certains des domaines pertinents. Ou encore, on peut soutenir qu'un comité unique faciliterait l'intégration effective de divers problèmes tels que ceux de la discrimination fondée sur la race et le sexe, les droits des enfants et des travailleurs migrants et les droits économiques, sociaux et culturels. L'argument inverse consisterait à soutenir que quelques-unes de ces préoccupations pourraient simplement être passées sous silence et que le processus de contrôle ne servirait plus à stimuler ceux des secteurs de l'administration publique et de la collectivité qui sont chargés d'un problème donné ou s'y intéressent.

183. Une autre série de problèmes qui justifieraient un examen particulièrement minutieux concerne les possibilités qu'offre tout processus faisant intervenir une révision fondamentale d'affaiblir ou de saper le système actuel dans certains de ses aspects les plus efficaces. En raison de l'importance des modifications requises pour aboutir à une unification significative, il pourrait être difficile de prévenir l'adoption d'"innovations" méthodiques ou institutionnelles qui, dans la pratique, réduiraient l'efficacité des modes d'approche existants. De plus, la décentralisation actuelle des fonctions offre une sorte de garantie, ce qui fait que si un des organes créés en vertu d'instruments internationaux ne fonctionne pas efficacement, d'autres pourraient être en mesure de compenser. En ce sens, se fier à un super-comité unique équivaldrait à mettre quantité d'oeufs dans un seul panier.

B. Fonctions nouvelles, confiées au moyen de nouveaux instruments, à des organes existants créés en vertu d'instruments internationaux

184. Au moment où la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants était en cours de rédaction, il a été proposé de confier les fonctions d'exécution prévues dans cet instrument au Comité des droits de l'homme (créé conformément à l'article 28 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques). Une proposition de ce genre soulève deux types différents de questions. Il s'agit d'une part d'une question de droit et d'autre part d'une question de principe.

1. Considérations juridiques

185. La justification de la proposition en droit international semble avoir été l'obstacle principal dans le contexte de la Convention contre la torture. Sur la base de la proposition telle qu'elle avait été formulée par ses auteurs, le Conseiller juridique a émis l'avis ci-après :

"...

B. A mon avis, cette proposition soulève des obstacles juridiques sérieux et, si elle était adoptée, sa validité juridique pourrait être contestée au motif qu'elle constitue une modification des termes du Pacte qui a institué le Comité des droits de l'homme et défini son mandat. Pareille modification ne peut être effectuée que conformément à la procédure prévue à l'article 51 du Pacte.

/...

C. En tant qu'organe conventionnel, le Comité des droits de l'homme doit fonctionner conformément aux dispositions de son instrument constitutif. A mon avis, il ne suffit pas qu'il y ait concordance générale quant au but entre la convention projetée et l'article 7 du Pacte relatif aux droits civils et politiques 108/."

A la suite de cet avis, la proposition a été abandonnée. Il convient de noter toutefois que le résultat qui avait été recherché aurait en fait pu être atteint par d'autres moyens. Une première possibilité aurait consisté à confier l'application du nouveau traité aux membres du Comité des droits de l'homme agissant non en leur capacité de membres de ce comité mais en une autre capacité appropriée. S'il est vrai que cette façon de procéder pourrait être caractérisée comme faisant intervenir une "fiction juridique", cette façon de procéder n'en est pas pour autant particulièrement inhabituelle.

186. Une deuxième possibilité consiste à prévoir un amendement approprié au Pacte, conformément aux dispositions de l'article 51. En principe, cela est simple; dans la pratique, c'est extrêmement compliqué et cela prend du temps. Tout bien pesé, il semble que ce ne soit pas une solution utilisable si elle est recherchée en tant que solution circonstancielle. Elle deviendrait toutefois admissible si l'on envisageait un amendement au Pacte (ou aux autres instruments appropriés) en vue d'y introduire une nouvelle disposition aux termes de laquelle des fonctions additionnelles pouvaient être confiées au Comité en vertu d'un autre instrument, à condition de répondre à certains critères. Divers critères pourraient être envisagés. Ils pourraient comprendre, par exemple, l'exigence d'une majorité des deux tiers à la réunion des Etats parties au Pacte, des dispositions relatives aux objections à formuler contre la proposition par les Etats parties existants, avec un nombre limite suffisant pour bloquer la proposition, et ainsi de suite.

187. Il y a une autre possibilité, qui consiste à recourir aux arrangements uniques en leur genre régissant la création du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. La création de ce comité n'était pas expressément prévue par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le rôle officiel du Comité est de donner son avis au Conseil économique et social dans l'accomplissement des tâches qui lui sont confiées aux termes du Pacte. Néanmoins, en raison de l'approbation constamment exprimée par tous les principaux organes de décision, le Comité fonctionne pratiquement de la même manière que les autres organes d'experts assurant le contrôle de l'application des traités. Comme son mandat n'est pas limité par les termes du Pacte et que c'est le Conseil économique et social qui l'arrête, il n'y aurait pas de difficulté à lui confier des fonctions additionnelles à condition qu'il y ait approbation par le Conseil et que le nouvel instrument contienne des arrangements appropriés. Ces derniers devraient comprendre aussi un plan d'urgence au cas où le Conseil déciderait de mettre fin au mandat du Comité à un moment quelconque.

## 2. Considérations de principe

188. La proposition en question soulève aussi un certain nombre de considérations de principe. Le problème le plus délicat peut-être pour de nombreux Etats réside dans le fait que les Etats parties qui ratifient le nouvel instrument mais qui ne sont pas parties au traité existant (par exemple le Pacte international relatif aux

droits civils et politiques) ne seraient pas en mesure de participer à l'élection des membres du Comité à moins d'arrangements juridiques appropriés sous la forme d'un amendement. A mesure que la participation au régime conventionnel augmente, les dimensions du problème se réduisent, à cela près qu'il y aura probablement un certain nombre d'Etats "exclus" dans un avenir prévisible. Cette difficulté se présente aussi en ce qui concerne le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, mais dans ce cas le lien entre la qualité de partie au Pacte et celle de détenteur du droit de vote lors des élections au Comité a été rompu il y a de nombreuses années. Depuis les premières élections de membres du Comité, en 1986 et, avant cela, de membres de l'organe qui l'a précédé (le Groupe de travail de session chargé d'étudier l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), le vote a eu lieu au Conseil économique et social et non lors d'une réunion des Etats parties. Ainsi, la pratique en matière de vote concernant l'élection de ce comité ne sera pas affectée, même si des fonctions nouvelles lui étaient confiées en vertu d'un nouvel instrument.

189. D'autres considérations de principe concernent principalement des questions telles que celles de savoir si un seul comité peut posséder ou acquérir les connaissances spécialisées exigées dans divers domaines, si son efficacité serait réduite par l'adjonction de questions ou de fonctions nouvelles et comment, dans la pratique, les Etats parties réagiraient dans une situation donnée.

C. Nouvelles fonctions confiées, au moyen de protocoles additionnels, aux organes créés en vertu d'instruments internationaux

190. Tant en principe que dans la pratique, le recours à des protocoles additionnels à des traités existants paraît constituer un moyen permettant d'éviter la création de nouveaux organes en vertu d'instruments internationaux. Dans le cas du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, il existe déjà un protocole facultatif et un second est à l'étude. On pourrait adopter une approche similaire dans le cas des autres traités principaux relatifs aux droits de l'homme, selon la nature et la portée de la question traitée ou des fonctions confiées à l'organe créé en vertu d'un instrument international. A cet égard, il y a évidemment des limites à ce qui pourrait être considéré comme pouvant figurer dans un protocole, tout au moins en ce sens qu'il devrait y avoir un lien net et direct entre l'objet du traité et celui du protocole.

191. Il convient toutefois de noter aussi l'inconvénient principal de la technique qui consiste à recourir à des protocoles au lieu de rédiger de nouvelles conventions. Comme il est clair que seuls les Etats qui décident de ratifier le ou les protocoles pertinents seraient liés par leurs termes, il faudrait examiner la question de savoir si les Etats non parties à l'instrument de base seraient autorisés à ratifier un ou plusieurs protocoles. Cette question ne se pose pas dans le contexte de la Convention européenne des droits de l'homme parce que chacun des protocoles y relatifs est seulement "ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe signataires de la Convention". Il est concevable qu'un protocole soit rédigé de façon à admettre la ratification par des Etats non parties à l'instrument original, mais dans la pratique cela paraît peu vraisemblable étant donné que de tels Etats ne pourraient pas participer à la réunion des Etats parties à l'instrument original (à moins que ce dernier ne soit lui aussi modifié en conséquence).

192. Il résulte de tout cela que selon toute vraisemblance les protocoles ne seraient ouverts à la ratification que par des Etats parties à l'instrument original. A titre d'illustration de l'inconvénient qui en résulterait, un protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui traiterait de façon plus détaillée l'interdiction de l'esclavage (art. 8 du Pacte) 109/ ne pourrait être ratifié par un Etat qui ne serait pas déjà partie au Pacte. Ainsi, les quelque 70 Etats Membres des Nations Unies appartenant à cette dernière catégorie seraient exclus de la participation au nouveau régime fondé sur le Protocole, ce qui ne se produirait pas si un instrument distinct avait été adopté. L'argument inverse n'est toutefois pas entièrement dénué de fondement. A une époque où l'importance de la recherche d'une ratification universelle des principaux instruments relatifs aux droits de l'homme (et en particulier les deux Pactes), est généralement reconnue, on peut soutenir qu'il n'est pas indiqué de faire marche arrière pour permettre à des Etats d'assumer des obligations plus restreintes tout en continuant à éviter la ratification des instruments principaux.

#### D. Modification des instruments

193. Plusieurs des options possibles à long terme envisagées dans la présente étude ne peuvent être prises qu'au moyen d'un amendement aux dispositions des instruments pertinents. Lorsque des propositions sont faites en vue de l'amendement d'un des instruments, il arrive couramment, encore que cette réaction ne soit pas expressément formulée, qu'on admette que le processus est trop complexe, qu'il exige trop de temps et que l'approbation unanime est trop incertaine pour justifier une action. Jusqu'ici, il peut y avoir eu de bonnes raisons de partir de cette hypothèse. Dans l'avenir, toutefois, les pressions dans le sens de la rationalisation du système et de l'adoption de mesures appropriées requises pour en assurer le fonctionnement efficace pourront être si fortes qu'elles entraîneront la nécessité d'envisager sérieusement l'élaboration d'amendements.

194. Les procédures établies dans les divers instruments internationaux ne sont, en fait, pas indûment complexes, à condition qu'un délai suffisant soit prévu pour que le processus puisse suivre son cours. En d'autres termes, les amendements ne sont justifiés que dans le cadre d'une stratégie à plus long terme et non pas en tant que mesures à court terme ou mesures d'urgence. Trois des instruments examinés ici contiennent des dispositions identiques relatives à la "révision". Il s'agit de l'article 23 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, de l'article 26 de la Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et de l'article XVII de la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid. La disposition en question est rédigée comme suit :

"1. Tout Etat partie peut demander à tout moment la révision de la présente Convention en adressant une communication écrite à cet effet au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

2. L'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies décide des mesures à prendre, le cas échéant, au sujet d'une demande de cette nature."

195. Les deux Pactes internationaux contiennent une autre disposition, qui leur est commune et qui est rédigée comme suit :

/...

"1. Tout Etat partie au présent Pacte peut proposer un amendement et en déposer le texte auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Le Secrétaire général transmet alors tous projets d'amendements aux Etats parties au présent Pacte en leur demandant de lui indiquer s'ils désirent voir convoquer une conférence d'Etats parties pour examiner ces projets et les mettre aux voix. Si un tiers au moins des Etats se déclarent en faveur de cette convocation, le Secrétaire général convoque la conférence sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies. Tout amendement adopté par la majorité des Etats présents et votants à la conférence est soumis pour approbation à l'Assemblée générale des Nations Unies.

2. Ces amendements entrent en vigueur lorsqu'ils ont été approuvés par l'Assemblée générale des Nations Unies et acceptés, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, par une majorité des deux tiers des Etats parties au présent Pacte.

3. Lorsque ces amendements entrent en vigueur, ils sont obligatoires pour les Etats parties qui les ont acceptés, les autres Etats parties restant liés par les dispositions du présent Pacte et par tout amendement antérieur qu'ils ont accepté."

L'article 29 de la Convention contre la torture s'inspire aussi de cette procédure, mais avec deux différences notables. Au paragraphe 1, la condition prescrite qu'un tiers au moins des Etats parties se prononce en faveur de la tenue d'une conférence doit être remplie "dans les quatre mois qui suivent la date d'une telle communication". Au paragraphe 2, il n'est pas fait mention de l'approbation par l'Assemblée générale.

196. Dans le cas de la première série de trois instruments internationaux, on peut s'attendre que l'Assemblée générale adopte des procédures répondant aux prescriptions générales énoncées dans les articles 39 à 41 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. Ce faisant, elle peut fort bien décider de suivre une procédure semblable à celle qui est prévue dans la deuxième série d'instruments. Aux fins de la présente étude, il ne semblerait pas approprié d'examiner de plus près les détails possibles de cette procédure puisque l'Assemblée générale sera guidée en partie par la nature des amendements proposés et souhaitera probablement obtenir l'avis du Conseil juridique avant d'aller plus loin.

197. La conclusion principale à dégager dans le présent contexte est que la volonté politique est l'exigence principale. Si elle existe, il ne devrait pas être trop difficile de faire passer les amendements nécessaires.

Notes

- 1/ Alexei Glukhov, "A Two-Way Street", International Affairs, juillet 1988, p. 34.
- 2/ Rosalyn Higgins, "The United Nations: Still a Force for Peace", 52 Modern Law Review, p. 20 (1989). Le titre de l'article a été ultérieurement modifié pour se lire "The United Nations: Some Questions of Integrity".
- 3/ Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Supplément No 27 (A/8027).
- 4/ Ibid., Trente-quatrième session, Supplément No 18 (A/34/18).
- 5/ Ibid., Supplément No 40 (A/34/40).
- 6/ Ibid., Quarante-troisième session, Supplément No 40 (A/43/40), par. 642.
- 7/ Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.88.XIV.1.
- 8/ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-deuxième session, Supplément No 40 (A/42/40), par. 28.
- 9/ Ibid., Quarante-quatrième session, Supplément No 38 (A.44/38), par. 8.
- 10/ Documents officiels du Conseil économique et social, 1989, Supplément No 4 (E/1989/22), par. 314 et 315.
- 11/ Ibid., par. 347. Le rapport préliminaire du Rapporteur spécial est reproduit dans le document E/CN.4/Sub.2/1988/19.
- 12/ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-quatrième session, Supplément No 46 (A/44/46), par. 18.
- 13/ John Humphrey, "The International Law of Human Rights in the Middle Twentieth Century" dans M. Bos (ed.), The Present State of International Law and Other Essays (Deventer, Kluwer, 1973), 75 à 91.
- 14/ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-troisième session, Supplément No 40 (A/43/40), par. 486.
- 15/ Documents officiels du Conseil économique et social, 1989, Supplément No 4 (E/1989/22), annexe III.
- 16/ Ces chiffres ont été donnés dans le document HRI/MC/1988/L.2, établi pour la deuxième réunion des présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux.

17/ Voir par exemple, Benedetto Conforti, "Prolifération organique, prolifération normative et crise des Nations Unies : réflexions d'un juriste", dans D. Bardonnnet (ed.), The Adaptation of Structures and Methods at the United Nations (Dordrecht, Martinus Nijhoff pour l'Académie de droit international de La Haye, 1986), p. 153.

18/ Tel n'est pas le cas pour le projet de convention sur les droits de l'enfant dont l'article 44 prévoit que des rapports seront présentés dans les deux ans et par la suite tous les cinq ans (voir E/CN.4/1989/29).

19/ OIT, Ratifications des conventions internationales du Travail, 1er janvier 1989.

20/ Rosalyn Higgins, op. cit., p. 9.

21/ Voir le résumé de la déclaration de M. Pocar dans CCPR/C/SR.859, par. 8.

22/ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-quatrième session, Supplément No 38 (A/44/38), par. 392.

23/ Il convient de noter à cet égard que le Comité des droits de l'homme a estimé que "les efforts d'harmonisation et d'unification pourraient aussi trouver une solution appropriée à l'intérieur de chaque Etat partie, en particulier grâce à la création d'un mécanisme de coordination" (Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-troisième session, Supplément No 40 (A/43/40), par. 28, 4)].

24/ BIT, 52 Bulletin officiel 181-216 (1969).

25/ Il s'agit des dépenses afférentes à la Commission de conciliation ad hoc créée en vertu de l'article 42 du Pacte dans les cas de problèmes entre Etats. Le paragraphe 9 de l'article 42 dispose que "toutes les dépenses des membres de la Commission sont réparties également entre les Etats parties intéressés".

26/ Les membres du Groupe des Trois sont également membres de la Commission des droits de l'homme et ils se réunissent immédiatement avant ou après la session de la Commission.

27/ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-troisième session, Supplément No 40 (A/43/40), par. 8.

28/ Ibid., quarante-deuxième session, Supplément No 18 (A/42/18), par. 29 à 33.

29/ Ibid., chap. VIII, sect. B, décision 1 (XXXV).

30/ Ibid., quarante-troisième session, Supplément No 18 (A/43/18), par. 11.

31/ Ibid., chap. VII, décision 1 (XXXVI).

/...

32/ Documents officiels de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, douzième réunion des Etats parties, Décision (CERD/SP/35).

33/ A titre de référence générale, voir R. St. J. Macdonald, "The Charter of the United Nations and the Development of Fundamental Principles of International Law" dans Contemporary Problems of International Law par Bin Cheng et E. D. Brown (Londres, Stephens and Sons Ltd., 1988), p. 196.

34/ Cette procédure a été établie en application de la résolution I (XII) de la Commission des droits de l'homme en date du 14 mars 1956. Voir également les résolutions 728 B (XXVIII) du 30 juillet 1959, 888 B (XXXIV) du 24 juillet 1962 et 1074 C (XXXIX) du 28 juillet 1965, du Conseil économique et social.

35/ La décision de mettre fin à cette procédure a été prise en application de la décision 10 (XXXVII) de la Commission des droits de l'homme en date du 13 mars 1981.

36/ Sur l'idée que ces questions relèvent du droit coutumier, voir, à titre de référence générale Oscar Schachter, "International Law in Theory and Practice", Recueil des cours (1982), vol. 178, chap. XV; et Antonio Cassese, International Law in a Divided World (Oxford, Clarendon Press, 1986), p. 148 à 150.

37/ Affaire de la Barcelona Traction, Light and Power Company, Ltd. (Belgique c. Espagne), Cour internationale de Justice, Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances, 1970, par. 33 et 34. En ce qui concerne la question du jus cogens, voir la déclaration faite dans les Affaires du Sud-Ouest africain (1966) par M. Tanaka selon laquelle "il n'y a pas de doute que l'on peut considérer le droit relatif à la protection des droits de l'homme comme relevant du jus cogens, Cour internationale de Justice, Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances, 1966, p. 298. Pour des observations plus générales, voir également M. Virally, "Réflexions sur le jus cogens", 12 Annuaire français de droit international 1 (1966); E. Schwelb, "Some Aspects of International Jus Cogens as Formulated by the International Law Commission", 61 American Journal of International Law 948 (1967); I. Brownlie, Principles of Public International Law (Oxford University Press, 3e ed., 1979) p. 512 à 515; et V. Alexidye, "Legal Nature of Jus Cogens in Contemporary International Law", 172 Recueil des cours 227 (1981).

38/ I.I. Lukashuk, "The Principle Pacta Sunt Servanda and the Nature of Obligation Under International Law", 83 American Journal of International Law 513 (1989).

39/ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-quatrième session, Supplément No 6 (A/44/6/Rev.1), chap. 23, tableau 23.1. Le montant estimatif des dépenses pour 1988-1989 n'était que de 2 260 000 dollars des Etats-Unis.

40/ Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Vienne, 26 mars-24 mai 1968 et 9 avril-22 mai 1969 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 312.

41/ Voir l'article 4 de la Convention de Vienne concernant la non-rétroactivité de la Convention. Il stipule notamment que la Convention "s'applique uniquement aux traités conclus par des Etats après son entrée en vigueur à l'égard de ces Etats".

42/ Voir par exemple Restatement of the Law (Third), The Foreign Relations Law of the United States (Saint Paul, American Law Institute, 1987). Dans le Restatement, il est précisé que la Convention de Vienne est généralement acceptée comme constituant une codification du droit international coutumier régissant les accords internationaux (p. 145).

43/ Voir Bruno Simma, "Reflections on Article 60 of the Vienna Convention on the Law of Treaties and Its Background in General International Law", 20 Oesterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht 5 (1970).

44/ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-deuxième session, Supplément No 18 (A/42/18), par. 60.

45/ Rosalyn Higgins, op. cit., p. 19.

46/ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-quatrième session, Supplément No 18 (A/44/18), par. 26 b).

47/ Conformément à la résolution 35/218 de l'Assemblée générale, du 17 décembre 1980. Le coût annuel total est de 56 000 dollars.

48/ Henry G. Schermers, "Has the European Commission on Human Rights Got Bogged Down?", 9 Human Rights Law Journal 175 à 179 (1988).

49/ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-quatrième session, Supplément No 38 (A/44/38), par. 26 d).

50/ Ibid., quarante-troisième session, Supplément No 40 (A/43/40), par. 22.

51/ Lettre en date du 29 septembre 1988 adressée au Secrétaire général par le Ministre des affaires étrangères des Pays-Bas, communiquant un rapport du Comité consultatif néerlandais pour les droits de l'homme et la politique étrangère consacré à l'application des conventions relatives aux droits de l'homme adoptées sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies (A/C.3/43/5), p. 17.

52/ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-quatrième session, Supplément No 38 (A/44/38), par. 392, recommandation générale No 9 (huitième session, 1989).

53/ Ibid., par. 26 d) ii) a.

54/ Ibid., quarante-deuxième session, Supplément No 18 (A/42/18), par. 12.

55/ Voir document E/CN.4/1989/29, art. 45 a).

56/ Rapport sur la situation sociale dans le monde, 1989 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.89.IV.1), chap. X, sect. B.

57/ R. A. Mullerson, "Sources of International Law: New Tendencies in Soviet Thinking", 83 American Journal of International Law, p. 512 (1989).

58/ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-quatrième session, Supplément No 38 (A/44/38), par. 26 e).

59/ L'article 62 du règlement intérieur du Comité contre la torture dispose que :

"1. Le Comité peut inviter les institutions spécialisées, les organismes des Nations Unies intéressés, les organisations intergouvernementales régionales et les organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social à lui communiquer des renseignements, de la documentation et des exposés écrits, selon qu'il conviendra, se rapportant aux travaux qu'il entreprend en application de la Convention.

2. Le Comité décide sous quelle forme et de quelle manière ces renseignements, documentation et exposés écrits peuvent être communiqués aux membres du Comité."

(Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-troisième session, Supplément No 46 (A/43/46), annexe III).

60/ CAT/C/SR.2, par. 82 à 88; CAT/C/SR.5, par. 45 à 59; et CAT/C/SR.6, par. 2 à 4.

61/ L'article 69 du règlement intérieur provisoire du Comité dispose que :

"1. Les organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil peuvent présenter au Comité des déclarations écrites propres à contribuer à la reconnaissance et à la réalisation entières et universelles des droits énoncés dans le Pacte.

2. Le Comité peut recommander au Conseil d'inviter les organismes des Nations Unies intéressés et les organisations intergouvernementales régionales à lui communiquer des renseignements, de la documentation et des exposés écrits, selon qu'il conviendra, se rapportant aux travaux qu'il entreprend en application du Pacte."

(Documents officiels du Conseil économique et social, 1989, Supplément No 4 (E/1989/22), annexe IV).

62/ Rosalyn Higgins, op. cit., p. 8.

63/ Ibid., p. 8 à 11.

64/ Craig Scott, "The Interdependence and Permeability of Human Rights Norms: Towards a Partial Fusion of the International Covenants on Human Rights", 27 Osgoode Hall Law Journal 769-878 (1989).

65/ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-deuxième session, Supplément No 40 (A/42/40), annexe VIII, constatations B, C et D.

66/ Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.88.XIV.2.

67/ Examen du processus d'élaboration des traités multilatéraux, Recueil législatif des Nations Unies (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.83.V.8).

68/ Ibid., p. 51, par. 4 et 5.

69/ Ibid., p. 43, par. 2.

70/ Ibid., p. 8, par. 6.

71/ Adoptées respectivement le 9 décembre 1985 (voir Organization of American States Treaty Series, No 67) et le 14 novembre 1988 (Ibid., No 69).

72/ Adoptée le 26 juin 1987 (voir Conseil de l'Europe, Série des Traités européens, No 126); entrée en vigueur le 1er février 1989.

73/ 70 Bulletin officiel de l'OIT, numéro spécial, Série A, 1987, appendice I, par. 30.

74/ Ibid., par. 32.

75/ Documents officiels du Conseil économique et social, 1988, Supplément No 10 (E/1988/20); voir également "Normes et principes directeurs des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale : mise en oeuvre et rang de priorité pour la poursuite de l'élaboration des normes" (A/CONF.144/IPM/5).

76/ Réexamen du processus d'établissement des traités multilatéraux, op. cit. p. 63, par. 1 a).

77/ Ibid., par. 1 c).

78/ Ibid., p. 56, par. 4.

79/ Voir, par exemple, "Règles pour l'application effective des principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature" dans le rapport du Comité pour la prévention du crime et la lutte contre la délinquance sur les travaux de sa dixième session (voir note 75/ plus haut), projet de résolution V,

annexe; et les "Principes directeurs en vue d'une application efficace du code de conduite pour les responsables de l'application des lois", ibid., projet de résolution VI, annexe.

80/ Un commentateur a indiqué il y a 20 ans, que l'importance accordée aux activités de rédaction risquait de créer une illusion pernicieuse d'efficacité et de servir d'excuse pour ne pas suivre des voies plus pratiques, bien que plus difficiles (Richard Bilder, "Rethinking International Human Rights Law: Some Basic Questions", 1969, Wisconsin Law Review, 171 à 205).

81/ Theo van Boven, "The Future Codification of Human Rights: Status of Deliberations - A Critical Analysis", 10 Human Rights Law Journal, 1 à 6 (1989).

82/ Voir, par exemple, E/CN.4/1988/NGO/36, p. 2.

83/ N. Valticos, "The Future Prospects for International Labour Standards", 118 International Labour Review, 679 et 680 (1979).

84/ 70 Bulletin officiel de l'OIT, numéro spécial, Série A, 1987, annexe II, p. 31 à 39.

85/ Theodor Meron, Human Rights Law-Making in the United Nations: A Critique of Instruments and Processes (Oxford, Clarendon Press, 1986), p. 284.

86/ Ibid., p. 291.

87/ Voir note 67/ plus haut, p. 43, par. 2.

88/ Ibid., p. 63 à 68.

89/ Voir note 84/ plus haut, par. 11.

90/ Voir note 67/ plus haut, par. 62.

91/ Voir résumé dans le document A/C.3/35/SR.56, par. 57 et 58. Citation tirée du texte intégral mentionné par T. Meron, op. cit., p. 271.

92/ Van Boven, op. cit., p. 6.

93/ Voir note 67/ plus haut, p. 47.

94/ Ibid., p. 24, par. 24.

95/ Ibid., p. 25, par. 25.

96/ Ibid., p. 25, par. 26.

97/ Ibid., p. 68.

98/ Discours prononcé par le Secrétaire général à une réunion organisée à l'occasion du soixante-quinzième anniversaire du Palais de la paix à La Haye, le 6 septembre 1988, communiqué de presse SG/SM/918, p. 3.

99/ Van Boven, op. cit., p. 8 et 9.

100/ Citation tirée du document E/3616/Rev.1, par. 105.

101/ L'examen technique a été publié en tant que document E/CN.4/1989/WG.1/CRP.1 et Corr.1 et Add.1.

102/ Voir note 67/ plus haut, p. 29, par. 37 et 38.

103/ Ibid., p. 32, par. 49.

104/ Voir par exemple Torkel Opsahl, "Instruments of Implementation of Human Rights", 10 Human Rights Law Journal 13 (1989).

105/ Voir par exemple E/CN.4/1988/NGO/36.

106/ Voir "Merger of the European Commission and European Court of Human Rights", 8 Human Rights Law Journal 1-216 (1987).

107/ Ibid., p. 108, par. 342.

108/ E/CN.4/1981/WG.2/WP.6. Voir J. H. Burgers et H. Danelius, The United Nations Convention Against Torture (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1988), p. 74 à 77.

109/ Voir, par exemple, "Study on ways and means for [sic] establishing an effective mechanism for the implementation of the Slavery Conventions" (E/CN.4/Sub.2/1989/37).

-----