Distr.
GENERALE

A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1
22 avril 1993

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

CONFERENCE MONDIALE SUR LES DROITS DE L'HOMME
Comité préparatoire
Quatrième session
Genève, 19-30 avril 1993
Point 5 de l'ordre du jour provisoire

ETAT D'AVANCEMENT DES PUBLICATIONS, DES ETUDES ET DE LA DOCUMENTATION A ETABLIR POUR LA CONFERENCE MONDIALE

Note du secrétariat

Additif

Rapport intérimaire sur l'étude actualisée de M. Philip Alston

1. Au paragraphe 15 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 d'effectuer l'étude en question. Celle-ci a été communiquée à l'Assemblée générale à sa quarante-quatrième session sous la cote A/44/668 et présentée par la suite à la Commission des droits de l'homme à sa quarante-sixième session.

4. Au paragraphe 2 de sa résolution 47/111, en date du 16 décembre 1992, l'Assemblée générale a exprimé "sa satisfaction au sujet de l'étude établie par l'expert indépendant" et "eu égard aux conclusions et recommandations figurant dans le rapport de la quatrième réunion des présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, [a demandé] que le rapport de l'expert indépendant soit actualisé pour être soumis à la Commission des droits de l'homme à sa cinquantième session, et qu'un rapport intérimaire soit présenté à l'Assemblée générale à sa quarante-huitième session et mis à la disposition de la Conférence mondiale des droits de l'homme en juin 1993". La Commission des droits de l'homme a également exprimé sa satisfaction au sujet de l'étude et demandé qu'elle soit actualisée au paragraphe 6 de sa résolution 1993/16 du 26 février 1993.

5. L'annexe au présent document contient le rapport intérimaire sur l'étude actualisée. Ce rapport a été établi par M. Philip Alston, professeur de droit international et directeur du Centre du droit international public de l'Université nationale australienne, actuellement professeur de droit invité à la Harvard Law School et président du Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

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

Rapport intérimaire sur l'étude actualisée de M. Philip Alston

1. Au paragraphe 15 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 d'effectuer l'étude en question. Celle-ci a été communiquée à l'Assemblée générale à sa quarante-quatrième session sous la cote A/44/668 et présentée par la suite à la Commission des droits de l'homme à sa quarante-sixième session.

4. Au paragraphe 2 de sa résolution 47/111, en date du 16 décembre 1992, l'Assemblée générale a exprimé "sa satisfaction au sujet de l'étude établie par l'expert indépendant" et "eu égard aux conclusions et recommandations figurant dans le rapport de la quatrième réunion des présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, [a demandé] que le rapport de l'expert indépendant soit actualisé pour être soumis à la Commission des droits de l'homme à sa cinquantième session, et qu'un rapport intérimaire soit présenté à l'Assemblée générale à sa quarante-huitième session et mis à la disposition de la Conférence mondiale des droits de l'homme en juin 1993". La Commission des droits de l'homme a

également exprimé sa satisfaction au sujet de l'étude et demandé qu'elle soit actualisée au paragraphe 6 de sa résolution 1993/16 du 26 février 1993.

5. L'annexe au présent document contient le rapport intérimaire sur l'étude actualisée. Ce rapport a été établi par M. Philip Alston, professeur de droit international et directeur du Centre des hautes études juridiques de l'Université nationale australienne, actuellement professeur de droit invité à la Harvard Law School et président du Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

ANNEXE

Rapport intérimaire sur l'étude des moyens d'améliorer l'efficacité à long terme du régime conventionnel mis en place par les Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme

TABLE DES MATIERES

		Paragraphes	Page
RESUME DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS			7
I.	Introduction	1 - 22	14
	A. Mandat	1 - 3	14
	B. Méthode adoptée et questions examinées . . .	4 - 14	14
	C. Le contexte général de la réforme des organes conventionnels	15 - 22	18
II.	APERCU DU CADRE EN RAPIDE EVOLUTION DANS LEQUEL FONCTIONNENT LES ORGANES CREES EN VERTU D'INSTRUMENTS INTERNATIONAUX	23 - 90	20
	A. Evolution dans le temps du système issu des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme	24 - 41	21
	B. Incidences sur le système issu des instruments internationaux de l'expansion générale des activités multilatérales relatives aux droits de l'homme	42 - 52	25
	C. Le système issu des instruments internationaux, pierre angulaire du programme des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme . . .	53 - 71	29
	D. Vers une adhésion universelle au régime conventionnel	72 - 90	34
III.	RAPPORTS PRESENTES PAR LES ETATS PARTIES	91 - 182	38
	A. L'importance et les fonctions des procédures de présentation de rapports	91 - 102	38
	B. Problèmes actuels des procédures de présentation de rapports	103 - 108	42
	C. Comment remédier au problème de la non-présentation des rapports	109 - 122	45

TABLE DES MATIERES (suite)

		Paragraphes	Page
D.	Le fardeau des systèmes multiples de présentation de rapports	123 - 138	48
E.	Réduction des chevauchements entre les rapports demandés	139 - 155	52
F.	Renforcement de la capacité du régime conventionnel dans son ensemble à traiter de thèmes particuliers	156 - 163	57
G.	Options éventuelles à long terme appelant des changements fondamentaux	164 - 182	60
IV.	FONCTIONNEMENT DES ORGANES CREES EN VERTU D'INSTRUMENTS INTERNATIONAUX : QUESTIONS ADMINISTRATIVES ET FINANCIERES	183 - 206	64
A.	Dispositions financières	183 - 184	64
B.	Durée et fréquence des sessions	185 - 193	65
C.	Conditions d'emploi des experts	194 - 196	67
D.	Services fournis par le secrétariat	197 - 206	68
V.	FONCTIONNEMENT DES ORGANES CREES EN VERTU D'INSTRUMENTS INTERNATIONAUX : QUESTIONS DE FOND	207 - 254	71
A.	Pour un contrôle plus efficace de l'application des instruments	207 - 237	71
B.	Pour une interprétation uniforme	238 - 244	80
C.	Relations avec les principaux mécanismes régionaux s'occupant des droits de l'homme	245 - 254	82
VI.	AUTRES QUESTIONS A LONG TERME	*	
A.	Unification à long terme du réseau existant d'organes créés en vertu d'instruments internationaux	*	

* A paraître sous forme d'additif au présent document.

RESUME DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1. Le présent document est un rapport intérimaire portant sur une version entièrement révisée et mise à jour de l'étude initialement établie à la demande de l'Assemblée générale, en 1989. Depuis cette date, il a été donné suite à un grand nombre des recommandations contenues dans le rapport initial. Les questions sur lesquelles portaient ces recommandations ne sont donc pas reprises dans la présente version de l'étude.

2. Le système 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 (par. 53 à 71). Sa création est l'une des grandes réalisations des Nations Unies.

3. Ce système en est aujourd'hui à un point critique, où des décisions s'imposent. Si l'on veut qu'il continue à évoluer de façon satisfaisante à l'avenir, il importe de reconnaître l'ampleur et l'urgence des défis auxquels il doit faire face, de réaffirmer l'importance vitale du système des instruments internationaux dans son ensemble et de poursuivre avec énergie et détermination la recherche de solutions créatrices et effectives. Ce faisant, il faut prendre soin d'assurer que l'intégrité du système, en particulier son aptitude à sauvegarder les droits de l'homme, ne soit pas sacrifiée aux notions illusoires de rationalisation et d'efficacité (par. 7 à 13).

4. A l'époque de la Conférence de Téhéran, en 1968, il n'existait pas un seul organe créé en application d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme (organe conventionnel). Après un quart de siècle seulement, il y en a sept. Au cours de la décennie écoulée, la complexité, la portée et la signification potentielle du système des instruments internationaux se sont développées dans des proportions considérables. Pour la seule période allant de 1989 à 1992, le nombre des Etats parties aux principaux instruments internationaux a augmenté de 27 %. D'ici à l'an 2000, il pourrait y avoir, en moyenne, 160 Etats parties à chacun des six instruments internationaux, ce qui veut dire que des milliers de rapports seraient établis pour chaque cycle et que chaque année, les rapports présentés à des comités pourraient atteindre jusqu'à 2 000 pages, contenant toute une gamme de données ayant de l'importance pour la jurisprudence de chacun (par. 23 à 41).

5. A certains égards au moins, la réforme du régime conventionnel est étroitement liée à la réforme de l'ensemble du programme relatif aux droits de l'homme. Ce programme a connu, au cours de la décennie écoulée, une croissance exponentielle, résultant d'additions successives, et non d'une évolution planifiée. La question qui se pose est de savoir si une étude donnant un aperçu général de certains aspects de l'évolution à long terme du système fondé sur la Charte devrait être entreprise soit par le Secrétaire général, soit par un ou plusieurs experts indépendants (par. 15 à 22).

6. Il semble certain que les charges déjà lourdes imposées au Centre pour les droits de l'homme augmenteront encore plus rapidement pendant les années à venir. Déjà la disparité entre ce qui lui est demandé et les ressources dont il dispose a exacerbé la situation. Parmi les nombreux domaines dans lesquels ces problèmes se posent, la présente étude s'attache en particulier aux quatre suivants, dans lesquels un examen d'ensemble s'impose de toute urgence :

services consultatifs, information, coopération avec d'autres organes et organismes des Nations Unies et relations entre les organes de défense des droits de l'homme de l'ONU et leurs homologues régionaux (par. 15 à 22).

7. Les organes créés en application d'instruments internationaux sont de plus en plus étroitement liés à l'ensemble du programme relatif aux droits de l'homme de l'ONU. Certes, il y a lieu de se féliciter vivement de ce phénomène, mais tout en favorisant le degré le plus efficace d'interaction, il faut bien prendre garde à ne pas se laisser s'estomper indûment ou même disparaître les caractéristiques propres des fonctions de surveillance de l'application des traités attribuées à chaque comité (par. 53 à 71).

8. Pour de nombreuses raisons, dont l'une est la possibilité de poursuivre l'étude de cette question complexe qu'est le rôle des facteurs culturels dans l'application des normes relatives aux droits de l'homme, l'adhésion universelle de tous les pays aux six principaux instruments internationaux de défense des droits de l'homme est un objectif de la plus haute importance (par. 72 à 75).

9. L'actuel niveau de participation n'est que d'environ 60 % pour les pactes et ne dépasse guère 40 % pour la Convention contre la torture. Les efforts déployés à ce jour pour améliorer cet état de choses ont été fragmentaires, ont consisté essentiellement en exhortations répétées et ont manqué de profondeur comme de ressources (par. 76 à 80).

10. Les Nations Unies devraient adopter immédiatement un programme en trois points visant à parvenir à l'universalité :

a) L'acceptation universelle de l'ensemble des six principaux instruments internationaux devrait être identifiée comme l'un des fondements du programme relatif aux droits de l'homme. En outre, les six Etats qui ne sont parties qu'à un seul des deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme devraient être engagés à ratifier l'autre aussitôt que possible (par. 82).

b) Il conviendrait d'assigner au programme des objectifs spécifiques et de mettre au point des stratégies efficaces permettant de les atteindre. Par exemple, il faudrait s'attacher aux difficultés et préoccupations spécifiques des 30 Etats dont la population ne dépasse pas deux millions d'habitants et qui n'ont ratifié aucun des deux Pactes. Si l'on pouvait, par des mesures adéquates, mettre ces Etats en mesure de ratifier les pactes ou d'y adhérer, le nombre total des parties aux pactes pourrait augmenter de quelque 25 % (par. 83 à 88).

c) Il faudrait fixer une date à laquelle l'objectif de l'universalité devrait être atteint (l'an 2000) et élaborer une stratégie à cette fin. La mise en oeuvre du programme devrait être suivie par des spécialistes, et des ressources devraient être réservées aux activités connexes (par. 89 et 90).

11. Les procédures d'établissement des rapports sont d'une importance cruciale pour le système international de protection des 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. 91 à 94).

12. Le rôle des organes conventionnels est essentiellement catalyseur. Dans l'établissement des rapports, le rôle premier revient aux acteurs pertinents à l'échelon national. Idéalement, la fonction principale des organes conventionnels devrait être de surveiller les dispositifs nationaux de surveillance. Les organes conventionnels devraient s'attacher plus systématiquement aux questions suivantes : a) diffusion, en langues locales, du texte des instruments pertinents; b) modalités de l'élaboration du rapport présenté par l'Etat; c) présentation à l'organe conventionnel d'informations émanant de diverses sources, à l'occasion de l'examen du rapport de l'Etat partie; et d) examen, à l'échelon national, des résultats du dialogue entre le Comité et l'Etat partie (par. 95 à 102).

13. A l'heure actuelle, le retard dans la présentation des rapports est chronique et le nombre des rapports dont la présentation est très en retard est supérieur à 1 000 : cet état de choses est totalement inacceptable. Aussi longtemps qu'il est toléré, la crédibilité de l'ensemble du système est menacée, les gouvernements s'habituent à négliger leurs obligations et les faits semblent donner en partie raison à ceux qui critiquent le système d'établissement des rapports pour son manque de mordant et d'efficacité (par. 103 à 111).

14. L'ironie est que le système fondé sur les instruments internationaux ne peut fonctionner à l'heure actuelle qu'à la condition que les Etats parties manquent constamment à leurs obligations. Dès lors que ce dernier problème sera résolu, toutefois, des réformes majeures du système actuel seront inévitables (par. 106).

15. Plutôt que de chercher à résoudre cette question en identifiant des incitations et des sanctions appropriées, les organes créés en vertu d'instruments internationaux et les organes politiques se sont, en général, simplement contentés d'exhorter les Etats à présenter des rapports. Il est impératif de s'attaquer désormais à ce problème avec détermination et imagination.

16. Quatre mesures pourraient être envisagées : a) fournir des services consultatifs d'une nature très différente de ceux qui sont proposés à l'heure actuelle aux Etats qui sont en retard de plus de deux ans dans la présentation de leurs rapports; b) supprimer l'"immunité" dont bénéficient à l'heure actuelle les Etats qui ne présentent pas de rapports, et dont la situation en matière de droits de l'homme n'est donc pas étudiée, en inscrivant l'examen de la situation régnant dans ces Etats à l'ordre du jour de l'organe pertinent, même en l'absence d'un rapport; c) énumérer nominativement les Etats parties qui sont très en retard dans la présentation de leurs rapports dans les résolutions adoptées par les organes créés en vertu de la Charte; et d) donner aux Etats parties une incitation positive à présenter leurs rapports, en mettant à leur disposition une assistance technique supplémentaire (par. 109 à 122).

17. A l'heure actuelle, les Etats sont soumis à un nombre excessif de demandes d'informations dans des domaines relatifs aux droits de l'homme. Passé un certain seuil, des demandes supplémentaires risquent d'aller à l'encontre des buts recherchés, étant donné la capacité disponible. Un grand nombre des demandes sont de la plus haute importance, mais certaines pourraient être réduites ou évitées. Toute solution retenue devra satisfaire deux critères à la fois : i) réduire la charge imposée aux Etats et ii) maximiser l'efficacité des mesures visant à assurer le respect des droits de l'homme (par. 123 à 125).

18. Les demandes fondées sur des obligations conventionnelles ou émanant de procédures spéciales établies par les organes créés en vertu de la Charte devraient être distinguées d'autres demandes, et les efforts tendant à réduire la charge imposée aux Etats devraient porter essentiellement sur les demandes émanant de sources autres que les deux sources qui viennent d'être mentionnées (par. 126 à 135).

19. En particulier, il faudrait prendre des mesures pour réduire la "guerre du papier" contre les Etats et les organisations non gouvernementales qui caractérise à l'heure actuelle l'élaboration d'une bonne partie de la documentation demandée au secrétariat par les organes créés en vertu de la Charte (par. 134).

20. L'unification des directives relatives à l'établissement des rapports en vue d'établir un "profil de pays", qui a été récemment menée à bien, est une initiative utile, mais elle ne touche qu'à une partie seulement du problème beaucoup plus vaste que pose le chevauchement des obligations en matière d'établissement de rapports (par. 139).

21. Du fait d'un chevauchement important dans les compétences des différents organes conventionnels, les Etats peuvent se trouver tenus de faire rapport à cinq organes différents, ou même davantage, 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 l'élaboration des rapports. En cas de besoin, il faudrait, si 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. 152).

22. Les Etats pourraient également envisager de charger, à l'échelon national, un service administratif spécifique de coordonner l'élaboration de tous les rapports destinés à des organes conventionnels (par. 152).

23. Etant donné la nécessité de mieux comprendre les chevauchements existant entre normes contenues dans des conventions de l'Organisation internationale du Travail (OIT) et dans des instruments internationaux de l'ONU, il conviendrait de demander au Bureau international du Travail d'envisager de mettre à jour et d'approfondir, aux fins d'information, l'analyse qu'il 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. Cette initiative pourrait être

liée à un effort plus concerté, de la part des organes créés en vertu d'instruments internationaux, pour prendre pleinement en compte les cas dans lesquels un Etat partie a déjà présenté, sur le même sujet, un rapport à l'OIT (par. 142, 143 et 155).

24. La réunion des présidents d'organes créés en vertu d'instruments internationaux devrait être spécifiquement habilitée à envisager, à partir d'options présentées par le secrétariat, les modalités qui permettraient aux différents comités de réduire les cas de chevauchement ou de double emploi à propos de questions spécifiques, telles que les droits de l'enfant (par. 146 à 148).

25. Du fait d'un chevauchement important dans les compétences des différents organes créés en vertu d'instruments internationaux, les Etats peuvent se trouver tenus de faire rapport à cinq organes différents, ou même davantage, 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 l'élaboration des rapports. Une autre mesure pourrait consister notamment, pour un Etat, à charger un service administratif spécifique de coordonner l'élaboration de tous ces rapports. Les organes conventionnels et l'OIT devraient également contribuer à mettre au point des approches plus efficaces (par. 149 à 155).

26. Etant donné le nombre croissant de thèmes spécifiques, tels que les droits des femmes, les handicapés, les personnes âgées, etc., auxquels chacun des organes créés en vertu d'instruments internationaux est invité à accorder une attention particulière, il conviendrait d'examiner la possibilité de trouver des modalités souples permettant d'attribuer à l'un ou l'autre de ces organes la responsabilité première d'une dimension donnée de telle ou telle question (par. 156 à 163).

27. Il conviendrait d'envisager les options permettant, à long terme, de réduire la charge que représente l'établissement de rapports. Ces options sont notamment les suivantes : i) réduire le nombre des organes conventionnels et de ce fait le nombre des rapports requis (par. 164 à 166); ii) encourager les Etats à établir un seul rapport "global" qui serait présenté à tous les organes pertinents (par. 167 à 173); enfin, iii) faire porter l'obligation de présenter des rapports non pas sur des rapports périodiques d'ensemble mais sur des questions spécifiquement retenues (par. 174 à 182).

28. La réforme des mécanismes de financement relatifs aux organes créés en vertu d'instruments internationaux est l'une des principales réalisations de ces dernières années. Les Etats parties aux deux instruments internationaux dont il s'agit devraient être invités à ratifier les modifications aussitôt que possible (par. 183 et 184).

29. Le temps de réunion mis à la disposition de l'ensemble des organes conventionnels a régulièrement augmenté, quoique de manière encore insuffisante, et atteindra probablement les 34 semaines, avec six semaines pour les groupes de travail, en 1993. Il est possible que ce chiffre doive être doublé lorsque le système fonctionnera effectivement (par. 185 à 193).

30. Il conviendrait de verser des honoraires aux membres de tous les comités, et non à ceux de trois comités sur six, comme à l'heure actuelle (par. 194 à 196).

31. Les services de secrétariat actuellement fournis aux organes créés en vertu d'instruments internationaux sont à l'heure actuelle d'un niveau totalement insuffisant. Il faudrait accélérer l'informatisation, créer un service de documentation, élaborer un inventaire des besoins des comités, demander au Centre pour les droits de l'homme d'assurer les services nécessaires au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), faire en sorte que le secrétariat soit doté de spécialistes, compte tenu d'une réorganisation majeure de l'organisation des services d'appui, enfin, fournir des ressources d'un volume beaucoup plus important (par. 197 à 206).

32. Les diverses institutions intergouvernementales doivent être invitées à participer aux travaux des organes créés en vertu d'instruments internationaux, mais avec beaucoup plus de discernement que les approches actuelles ne pourraient le laisser supposer. Dans l'ensemble, il faudrait inscrire au programme des actions interinstitutions une coordination efficace et ciblée, qui se ferait de façon beaucoup plus organique que jusqu'à présent (par. 209 à 217).

33. Il est absolument nécessaire de revoir les relations existant entre les organes créés en vertu d'instruments internationaux et les organisations non gouvernementales. Il convient de créer, au Centre pour les droits de l'homme, un bureau de liaison avec les organisations non gouvernementales (par. 218 à 237).

34. Il ne faudrait ménager aucun effort pour assurer que toutes les normes élaborées soient compatibles entre elles. A mesure que les normes prolifèrent et que de nouveaux organes sont créés en vertu d'instruments internationaux, les risques d'incohérence continueront d'augmenter. Le résultat risque d'en être la confusion et une diminution de la crédibilité. A plus long terme, il convient de peser très soigneusement les conséquences de la création de nouveaux organes. Dans l'immédiat, il faudrait insister sur la nécessité de viser à la compatibilité entre les normes établies, et s'efforcer au maximum d'assurer que toute incompatibilité potentielle soit portée par le secrétariat à l'attention de l'organe intéressé (par. 238 à 241).

35. Le Secrétaire général pourrait envisager de revoir ou de compléter la publication Activités de l'ONU dans le domaine des droits de l'homme, afin de fournir un recueil plus accessible de la jurisprudence se dégageant des décisions des divers organes. Il conviendrait également d'envisager la présence de davantage de spécialistes au sein du secrétariat (par. 242 et 243).

36. A l'heure actuelle, les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme dans le cadre de l'ONU attachent très peu d'importance à la jurisprudence des organes créés en vertu d'instruments régionaux de défense des droits de l'homme et vice versa.

Pour améliorer les chances d'instaurer un système international cohérent de défense des droits de l'homme, à l'échelon mondial, et réduire l'éventualité d'approches et d'interprétation très différentes ou même diamétralement opposées, il convient de s'efforcer d'encourager les échanges réciproques. Les organes conventionnels devraient être tenus informés de ce qui se passe dans d'autres instances, l'interaction entre systèmes universels et systèmes régionaux devrait devenir moins superficielle et plus organique, les organes conventionnels respectifs ou leurs représentants devraient se réunir occasionnellement, et des bases de données devraient être créées pour permettre que la jurisprudence de chaque organe soit mise à la disposition des autres (par. 245 à 254).

Observations à prendre en compte dans la version finale

37. Le présent rapport est un rapport intérimaire, établi à la demande de l'Assemblée générale. La version finale du rapport sera présentée à la Commission des droits de l'homme à sa cinquantième session, en 1994. Il convient de noter que cette version traitera de diverses autres questions qui ne sont pas incluses dans le présent document, notamment information et services consultatifs.

38. La version finale prendra également en compte toutes observations reçues en temps utile par l'expert indépendant. Ce dernier serait heureux de recevoir de telles observations.

I. INTRODUCTION

A. Mandat

1. La présente étude, actualisée et considérablement révisée, porte sur les moyens que l'on peut envisager à long terme pour améliorer le fonctionnement des organes créés ou qui pourraient l'être en vertu d'instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme. L'expert indépendant a été prié de tenir compte des conclusions et recommandations contenues dans le rapport de la quatrième réunion des présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme (A/47/628, annexe).

2. Il a également tenu compte des récents débats qui se sont tenus à l'Assemblée générale, au Conseil économique et social, à la Commission des droits de l'homme et à la Sous-Commission de la prévention des mesures discriminatoires et de la protection des minorités au titre des points pertinents de leurs ordres du jour respectifs. Il a également fait largement référence aux rapports des divers organes créés en vertu d'instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme et à divers textes et ouvrages.

3. En outre, étant donné que l'Assemblée générale a demandé que cette version intérimaire de l'étude soit mise à la disposition de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, l'expert s'est efforcé tout particulièrement de tenir compte de l'ordre du jour provisoire de la Conférence (résolution 47/122 de l'Assemblée générale, annexe) qui prévoit, notamment, des recommandations visant à :

a) Renforcer la coopération internationale en matière de droits de l'homme, conformément à la Charte des Nations Unies et aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme;

b) Assurer l'universalité, l'objectivité et le caractère non sélectif de l'examen des questions relatives aux droits de l'homme;

c) Améliorer l'efficacité des activités et mécanismes des Nations Unies;

d) Assurer que soient disponibles les ressources financières et autres nécessaires aux activités des Nations Unies en matière de droits de l'homme.

B. Méthode adoptée et questions examinées

4. 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 dix 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.

5. La présente étude révisée 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 chacune des questions de façon exhaustive.

6. Dans la préparation de la version révisée 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.

7. Le second objectif de l'étude révisée 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 1992 (voir A/47/628). Il s'agit notamment des questions suivantes :

a) Importance d'une action conduisant à la ratification universelle des principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, ou de l'adhésion à ces instruments;

b) Mesures à prendre pour faire face au nombre croissant de réserves qui semblent incompatibles avec l'objet et les fins de l'instrument considéré;

c) Alourdissement de la charge imposée à de nombreux Etats par l'obligation de soumettre des rapports de plus en plus nombreux et répétitifs au titre de différents instruments;

d) Retard excessif pris par certains Etats parties dans la présentation de leurs rapports et difficultés auxquelles les organes conventionnels se heurtent pour convaincre ces Etats de présenter lesdits rapports;

e) Insuffisance des rapports présentés par certains Etats parties;

f) Ressources ne permettant pas aux organes conventionnels de fonctionner efficacement;

g) Incapacité du secrétariat, faute de personnel, d'offrir aux organes conventionnels l'appui administratif et technique dont ils ont besoin;

h) Nécessité de poursuivre la recherche de procédures plus novatrices pour permettre aux divers organes conventionnels de bien fonctionner;

i) Nécessité d'utiliser plus efficacement les services d'information;

j) Crainte que la création de nouveaux organes conventionnels n'aggrave les problèmes existants;

k) Nécessité de veiller à ce que les Etats parties souscrivent aux récents amendements apportés à deux des instruments internationaux afin d'assurer le financement de leurs opérations dans le cadre du budget ordinaire, et à ce que ces amendements entrent en vigueur le plus tôt possible.

8. 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/.

9. Si certains observateurs ont été plus critiques que d'autres, il semble que, dans leur ensemble, ils s'accordent sur la nécessité d'une réforme sérieuse. Il convient donc, avant de la présenter, de noter certains des diagnostics qui ont été portés récemment. Dans une étude de la procédure de présentation des rapports à soumettre en application du Pacte relatif aux droits civils et politiques, un groupe d'experts ayant une longue expérience de membres du Comité des droits de l'homme fait observer que "les Etats sont de plus en plus nombreux à trouver que l'obligation d'établir des rapports est devenue trop onéreuse, et que toute cette procédure risque de devenir un rituel routinier" 3/. Ce groupe d'experts conclut que "s'il n'est pas trouvé de nouvelles approches, l'appui au système pourrait faiblir" 4/.

Il définit ensuite toute une série de problèmes que l'on trouve aussi exprimés ailleurs. On peut lire, par exemple, dans un examen détaillé des travaux du Comité récemment publié :

> "Les directives concernant l'établissement des rapports sont insuffisantes; les rapports sont inadéquats et incomplets et ne traitent pas des réalités...; il n'existe pas de procédures permettant de déterminer si les rapports présentés sont adéquats; les Etats présentent leurs rapports en retard; il n'y a pas d'accord sur les procédures de demande [de rapports supplémentaires]; les institutions spécialisées et les organisations non gouvernementales n'ont aucun rôle officiel dans la procédure de présentation des rapports; les questions font double emploi et les représentants des Etats sont sous pression; 'le Comité ne formule pas d'observations' claires sur la situation des droits de l'homme dans tel ou tel Etat...; il existe des désaccords au sein du [Comité des droits de l'homme]... qui ont abouti à l'absence de rapports par pays...; enfin, le Conseil économique et social et l'Assemblée générale n'ont qu'un rôle limité" 5/.

10. Cette liste est longue certes, mais un observateur attentif ne saurait manquer d'être frappé par tous les efforts que le Comité des droits de l'homme a faits pour résoudre nombre de ces problèmes au cours des deux années écoulées 6/. Il en va de même, bien qu'à des degrés divers, de chacun des autres organes conventionnels, qui sont prêts à innover afin de résoudre les problèmes et de fonctionner plus efficacement.

11. Il n'en reste pas moins que, selon de nombreux observateurs, les innovations qui ont été mises en oeuvre jusqu'à présent sont insuffisantes. L'Assemblée générale et la Commission des droits de l'homme ont continué à demander que le système s'améliore et d'autres observateurs ont continué à faire des bilans encore plus critiques de l'ensemble du régime issu des instruments internationaux. Récemment, par exemple, on a laissé entendre que les Etats parties aux divers traités étaient en grande partie responsables de l'inefficacité du système :

> "Ils sont très nombreux à ne pas présenter leurs rapports en temps voulu, à ne pas engager de réformes pendant la période où ils établissent leur rapport, à présenter des rapports insuffisants, à envoyer des représentants mal informés lors de l'examen de leurs rapports, à ne pas répondre aux questions qui leur sont posées lors de cet examen, à décourager les médias de s'intéresser plus largement à l'examen de leurs rapports, à ne pas diffuser dans le pays leurs rapports et les résultats de l'examen, à élire comme membres des organes conventionnels des fonctionnaires ou des personnes tenues par des obligations à ne pas élever d'objections devant les réserves et à ne pas les contester de quelque autre manière" 7/.

12. Cependant, de quelque façon que l'on qualifie la situation actuelle, on s'accorde généralement à penser que le système de surveillance mis en place par les instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme est parvenu à un point critique. Sa réussite future exige que l'on reconnaisse la gravité et l'urgence des problèmes qui se présentent, que l'on réaffirme l'importance vitale de l'ensemble du système et que l'on poursuive avec

énergie et détermination la recherche de solutions novatrices et efficaces. Il ne faudrait pas pour autant s'engager dans cette recherche sans reconnaître l'importance de l'oeuvre accomplie et la nécessité de procéder avec finesse, afin que l'intégrité fondamentale du système, et en particulier son aptitude à protéger les droits de l'homme, ne soient pas sacrifiées à des notions illusoires de rationalisation et d'efficience.

13. Paradoxalement, pour nécessaires que des réformes de grande ampleur et même radicales puissent être, le meilleur moyen - et peut-être le seul - de les faire aboutir est de prendre des mesures qui soient à la fois conçues et formulées avec grand soin et mises en oeuvre avec beaucoup d'application. En d'autres termes, il faudrait aussi voir dans cette période de crise ou de difficulté une période où s'ouvrent des possibilités de réformes et d'amélioration constructives.

14. Avant de passer à l'examen du contexte général dans lequel ces questions doivent être considérées, il convient de réaffirmer que l'attention consacrée ces quatre dernières années (depuis la première version de la présente étude) à l'amélioration du fonctionnement du système de surveillance de l'application des instruments internationaux, a donné des résultats appréciables. Si on laisse de côté pour le moment les nombreuses réformes introduites par chacun des organes conventionnels, on constate que l'initiative de portée générale la plus importante a sans doute été les réformes majeures lancées par l'Assemblée générale et auxquelles les Etats parties ont donné suite lors de leurs réunions sur ce sujet, réformes qui portaient sur les modalités de financement des travaux du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et du Comité contre la torture. Cette question n'est pas encore définitivement réglée 8/, mais les mesures qui ont été prises sont d'une importance fondamentale car elles confirment que le financement des activités des organes de surveillance du respect des droits de l'homme ne peut être laissé à la bonne volonté des Etats parties, lesquels pourraient fort bien être incités à paralyser les procédures en ne payant pas 9/.

C. Le contexte général de la réforme des organes conventionnels

15. L'ONU est au seuil d'une ère nouvelle, ère qui a commencé avec la fin de la guerre froide, un nouvel élan vers la démocratie et une prise de conscience renouvelée de l'importance du principe du respect des droits de l'homme consacré par la Charte et de ses conséquences profondes tant sur le plan national que sur le plan international. C'est également une ère au cours de laquelle, vu l'ampleur et la gravité de violations des droits de l'homme, bien souvent chroniques, l'Organisation et ses Etats Membres ne peuvent plus rester passifs, quelles que soient les raisons avancées. Au sein des instances de défense des droits de l'homme de l'ONU, la chute de bien des obstacles idéologiques qui avaient artificiellement freiné les progrès dans tant de domaines, s'ajoutant à cette évidence nouvelle qu'il est non seulement possible mais indispensable de renouveler et de réformer les institutions, a tout à la fois ouvert des voies et posé des défis.

16. La présente étude a pour premier objet le régime conventionnel, mais l'analyse qui suit est fondée sur l'hypothèse que ce régime est devenu partie intégrante du programme général du système des Nations Unies en faveur des droits de l'homme. Cette hypothèse soulève inévitablement la question de

savoir s'il ne serait pas souhaitable, et peut-être même nécessaire, d'entreprendre aussi une étude générale du développement à long terme du système de promotion et de protection des droits de l'homme issu de la Charte.

17. Au cours de la décennie écoulée, l'ensemble des activités de défense des droits de l'homme des Nations Unies a augmenté à un taux exponentiel. C'est là le résultat de divers facteurs qui se sont combinés pour solliciter les Nations Unies dans des proportions beaucoup plus importantes qu'il ne paraissait réaliste, ou même possible, il y a seulement dix ans. Ces facteurs sont les suivants : rapidité de l'évolution du système international; conscience croissante de l'interdépendance entre droits de l'homme et paix, sécurité, développement, et autres questions; capacité sans cesse croissante des nouvelles techniques de communication de rendre compte de ce qui se se passe dans le monde entier pratiquement au moment même où les faits se produisent; attente plus grande de tous les intéressés (gouvernements, organisations non gouvernementales et victimes des violations des droits de l'homme); enfin, bonne volonté de gouvernements qui sont disposés à autoriser des activités auparavant bloquées pour des raisons idéologiques ou autres.

18. Mais, l'augmentation de la charge de travail qui s'en est suivie ne s'est pas accompagnée d'un accroissement proportionnel des ressources humaines et financières du secrétariat, et en particulier du Centre pour les droits de l'homme. La disparité flagrante entre la demande et les ressources disponibles a eu notamment pour résultat que l'on n'a tout simplement pas eu le temps, ni la possibilité, de réfléchir aux meilleurs moyens d'élargir, de consolider et de réformer le système. La Commission des droits de l'homme a récemment souligné la nécessité de réfléchir à ces questions, en liaison avec la question des procédures spéciales (résolution 1993/58), mais il paraît encore plus important de réfléchir aux nombreuses activités qui sont au coeur des préoccupations des organes conventionnels. Cette conclusion ressort clairement du rapport de la quatrième réunion des présidents, qui ont conclu qu'"un grand nombre des besoins urgents des organes créés en vertu d'instruments internationaux ne pourront être satisfaits de manière appropriée sans de nouvelles réformes profondes sur les plans financier, du personnel et de l'administration" (A/47/628, par. 49).

19. De même, il est nécessaire de procéder sérieusement à l'analyse, du point de vue de la gestion et des orientations, des résultats obtenus dans tel ou tel domaine d'activité où l'on a enregistré une croissance pratiquement sans frein. A certains égards, on pourrait comparer ce processus à un empilement de briques que l'on ne cesse de surélever jusqu'à ce que l'ensemble s'effondre parce que rien n'a été fait pour l'asseoir sur une fondation solide ou l'étayer au fur et à mesure de la construction. Dans le contexte de la présente étude, cette image s'applique à plusieurs domaines : services consultatifs; diffusion de l'information; collaboration constructive avec d'autres organes et organismes des Nations Unies; enfin, relations entre les organes de défense des droits de l'homme de l'ONU et leurs homologues régionaux;

20. Chacune de ces questions est traitée de façon assez détaillée dans la suite de l'étude, en particulier dans la mesure où elles intéressent les organes conventionnels, mais il convient de les signaler dès maintenant.

Par exemple, bien que le programme de services consultatifs se soit développé à l'intérieur de limites très étroites, d'ordre financier et autre, les demandes concernant ces services ont proliféré à tel point qu'ils figurent pratiquement dans toutes les résolutions traitant de questions diverses. Il semble qu'il en aille de même pour ce qui est de l'information.

21. S'agissant de la collaboration entre les organes de défense des droits de l'homme de l'ONU et les institutions compétentes des Nations Unies, comme l'OIT, l'UNESCO, le PNUD ou la Banque mondiale, les possibilités se sont multipliées ces dernières années. Parallèlement, les demandes ont tellement augmenté et manquent tellement de cohérence et d'indication quant à l'ordre des priorités qu'il n'est pas surprenant qu'elles aient suscité si peu de réactions. Pour ce qui est des organes régionaux de défense des droits de l'homme, l'expansion irrépressible tant du régime universel que des régimes régionaux, qui ne s'accompagne que d'un minimum de consultations, a abouti à une situation où même des formes modestes de coordination en viendront à paraître trop compliquées pour être envisagées. Dans quelques-uns de ces domaines, au moins, une telle situation, si elle se poursuit, peut aboutir à la paralysie de l'activité considérée ou à l'adoption de résolutions et de décisions qui n'auront, et ne pourront avoir, que des effets minimes.

22. Il semblerait donc souhaitable que l'on prenne des mesures pour réévaluer les approches actuelles et concevoir des stratégies plus cohérentes dans chaque domaine 10/. Cependant, il paraît peu vraisemblable que la Commission des droits de l'homme, ou tout autre des organes principaux, soit bien placée pour entreprendre une telle réévaluation en l'absence d'analyses techniques détaillées des besoins et options politiques dans chacun de ces domaines. Il conviendrait donc de confier, soit au Secrétaire général, soit à un ou plusieurs experts indépendants, le soin de procéder à ces analyses.

II. APERCU DU CADRE EN RAPIDE EVOLUTION DANS LEQUEL FONCTIONNENT LES ORGANES CREES EN VERTU D'INSTRUMENTS INTERNATIONAUX

23. 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 qu'elles 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

24. 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 moins d'un quart de siècle, en 1968, au moment où se tenait à Téhéran la Conférence internationale des droits de l'homme, 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 en 1970 et en 1980, à celle qui règne en 1993.

1. Le système en 1970

25. 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 11/. 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 en 1980 12/

26. 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 (XVIII), 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 13/ 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).

27. En 1980, le Comité des droits de l'homme n'existait que depuis quatre 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 la déclaration prévue à 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 9 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 au titre 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 14/.

28. 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 en 1993

29. En 1993, le système est fort différent de ce qu'il était en 1980. En bref, il se compose de sept organes (avec l'addition, depuis 1980, du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (1982), du Comité contre la torture (1988), et du Comité des droits de l'enfant (1991), et le remplacement du Groupe de travail de session par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (1987)). Depuis le 1er janvier 1993 678 Etats au total sont parties aux six instruments (soit 113 par instrument en moyenne) 15/. Le Protocole facultatif a été ratifié par trois fois plus d'Etats qu'il n'y en avait il y a dix ans. En 1992, les représentants des Etats à l'Assemblée générale ou à la Commission qui ont voulu lire les rapports annuels des six organes conventionnels, se sont trouvés devant un total de 1 015 pages, soit 50 % de plus que trois ans auparavant 16/.

30. Ainsi donc, si l'on compare la charge de travail de l'Assemblée générale à sa quarante-septième session à celle qu'elle avait un peu plus de dix ans auparavant, on constate, en termes quantitatifs, qu'elle a dû examiner les rapports d'un nombre d'organes de moitié plus nombreux (ils sont passés de 4 à 6), s'intéresser à des instruments auxquels sont parties deux fois et demie plus d'Etats (de 267 à 678), et lire une documentation trois fois et demie plus épaisse (de 317 pages à 1 015 pages). La comparaison entre les chiffres du début de 1993 et ceux qui ont été donnés dans la première version de

l'étude, trois ans auparavant seulement, est également révélatrice du taux de croissance du régime conventionnel. Le nombre d'Etats parties a augmenté de 27 % (de 533 à 678) et le nombre moyen d'Etats parties par traité est passé de 90 à 113. Ainsi, globalement, la charge de travail potentielle de chaque comité a augmenté de plus de 25 % au cours d'une période de trois ans.

31. Mais, plus que sur le plan quantitatif, c'est sur le plan qualitatif que le plus grand changement est intervenu. Par comparaison avec ce que l'on constatait il y a un peu plus de dix ans, les rapports annuels sont en général moins orientés vers les questions de procédures et contiennent beaucoup plus d'informations de fond allant même au-delà de ce que requièrent les conventions. En 1980, aucun des organes conventionnels n'avait adopté d'observations générales. En janvier 1993, le Comité des droits de l'homme en avait adopté 21 (dont 2 en remplacement d'observations antérieures), le Comité des droits économiques, sociaux et culturels en avait adopté 4 et prévu d'autres, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes avait adopté 20 recommandations générales et 3 suggestions, et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale 10 recommandations générales et un bon nombre de décisions. En outre, le Comité contre la torture est habilité par la Convention à adopter des observations générales.

32. 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 1993, on peut avoir besoin de connaître tout un ensemble d'observations générales adoptées les années précédentes mais qui ne sont pas reprises dans son rapport annuel 17/.

33. Outre les observations générales et autres formulations similaires, tous les comités adoptent maintenant à la fin de l'examen du rapport de chaque Etat partie des "observations générales" de fond à caractère d'évaluation. 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 conclusions sont maintenant plus détaillées et plus précises, et ont une portée jurisprudentielle plus grande. C'est pourquoi on considère de plus en plus que leur intérêt ne se limite pas seulement à l'Etat partie en cause. Elles doivent donc être prises 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.

34. Enfin, la situation en 1993 diffère de façon spectaculaire de celle qui régnait en 1980, 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 était passé respectivement à 49 et 116 18/. En juillet 1992, ce nombre était de 153 19/

35. 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 1992 précise que d'importantes décisions prises à la suite de communications portaient sur des questions comme le droit de prendre part à la conduite des affaires publiques, le droit à un jugement équitable, la règle concernant la double condamnation pour un même fait, le droit du prévenu de communiquer avec un conseil, les garanties de procédure liées à l'extradition, ce qu'il faut entendre par jugement dans un "délai raisonnable", le principe de la non-discrimination s'agissant des prestations de sécurité sociale, et les conditions raisonnables de détention 20/.

4. Le système issu des instruments internationaux en l'an 2000 : coup d'oeil sur l'avenir

36. Quelques faits simples suffiront à donner une indication de la manière dont se présentera vraisemblablement le système dans sept ans. Tout d'abord, il est probable que la proposition faite actuellement en vue de créer un autre organe en vertu d'un instrument international (traitant des droits des travailleurs migrants) aura abouti, portant à huit le nombre total de ces organes. De plus, il paraît très probable que d'ici l'an 2000 ces instruments auront été complétés par un nombre appréciable de protocoles facultatifs dont certains imposeront de nouvelles obligations de procédures et de fonds aux Etats parties (le projet de protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (E/CN.4/1993/28) en est le meilleur exemple).

37. Deuxièmement, il est probable que le nombre des Etats parties aura continué d'augmenter régulièrement et que les obligations en matière de rapports se seront développées parallèlement, voire plus encore du fait de l'entrée en vigueur du nouvel instrument relatif aux travailleurs migrants et de certains des nouveaux protocoles facultatifs. Si on part de l'hypothèse que chacun des six principaux instruments comptera 160 Etats parties en l'an 2000, près d'un millier de rapports devront être présentés. On imagine les conséquences d'une telle charge de travail pour tous ceux concernés. Si les procédures actuelles sont maintenues et si les rapports sont présentés dans les délais, chaque organe devra se réunir beaucoup plus longtemps (cette question est étudiée plus en détail plus loin).

38. De plus, tous les organes ont annoncé qu'ils étaient prêts à mettre en oeuvre des procédures spéciales pour les cas où il paraît indispensable de réagir face à des situations d'urgence en rapport avec les droits reconnus par l'instrument en vertu duquel ils ont été créés. On peut supposer que

le recours à ces procédures se sera considérablement développé d'ici l'an 2000 et que, chaque année, un nombre important d'Etats parties sera prié de fournir des informations complémentaires à celles contenues dans les rapports périodiques qu'ils sont tenus de présenter en vertu de chaque instrument. Au total donc, le volume global d'informations qui devra être examiné aura très fortement augmenté et, partant, les besoins en service de secrétariat.

39. Le nombre de communications à traiter se sera sans doute accru de façon spectaculaire à mesure que l'oeuvre du Comité des droits de l'homme sera encore 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'état assez embryonnaire où elle se trouve actuellement et que le Comité contre la torture aura commencé à recevoir un nombre appréciable de communications.

40. En outre, il est possible que les protocoles facultatifs proposés à la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et au Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels afin de permettre la présentation de communications auront été adoptés. On a aussi de bonnes raisons de penser que l'acceptation par les Etats des procédures relatives aux communications s'accélérera dans les années à venir, même par rapport au rythme très soutenu observé ces dernières années. Au fur et à mesure que ces procédures se généraliseront et que les questions examinées deviendront plus complexes et plus lourdes de conséquences, le personnel sera soumis à des pressions de plus en plus fortes pour traiter les demandes présentées et préparer une première analyse juridique des questions soulevées.

41. Enfin, il ne fait pas de doute que les divers organes créés en vertu d'instruments internationaux utiliseront très largement la technique qui consiste à adopter des observations générales et formulations du même genre, ce qui se traduira par un besoin encore plus grand de coordination et de consultation et, pour chaque instrument, par une jurisprudence de plus en plus volumineuse dont il faudra tenir compte. Si toutes ces tendances se confirment, il paraît raisonnable de penser que le volume total des huit rapports annuels pourrait facilement doubler par rapport à 1992 et atteindre 2 000 pages en l'an 2000.

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

42. 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. Pour notre propos, il suffira de noter quatre domaines où l'expansion a été particulièrement marquée.

1. Le nombre et la complexité croissants des normes

43. 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 l'édition de 1988 du Recueil d'instruments internationaux des Nations Unies 21/ 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, ont un rapport direct avec le travail d'un ou de 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 énoncées par 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.

2. Le développement des activités des organes issus de la Charte

44. Le deuxième domaine d'expansion intéressant directement, dans leur travail, les organes créés en vertu d'instruments 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 pour ce qui est des procédures visant certains sujets ou certains pays, des activités en matière de services consultatifs et des 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, toutefois, 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 organes (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.

3. L'éventail de plus en plus large de politiques internationales présentant un intérêt direct

45. 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 en est de la rédaction de nouvelles normes dans le domaine des droits de l'homme. Or, ces activités ne sont pas toutes exécutées par les organes spécialisés dans le domaine des droits de l'homme. Ainsi, certains aspects du travail de la Commission de développement social, de la Commission de la condition de la femme et de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale peuvent intéresser directement les organes créés en vertu d'instruments internationaux.

46. Il est également évident, mais moins peut-être, que, par exemple, 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" préparée par le Secrétaire général a mis en évidence plus de 500 "instruments législatifs" (résolutions, décisions, etc.) adoptés essentiellement pendant la période allant de 1975 à 1988 (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 souhaitable qu'ils aient sur ce point certaines connaissances.

47. On peut également mentionner l'intérêt des travaux des comités d'experts de l'Organisation internationale du Travail (OIT) et de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) chargés de s'assurer du respect par les Etats parties de diverses obligations découlant d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Les travaux de ces comités présentent une importance directe pour au moins trois raisons. Tout d'abord, les normes fixées par les organisations concernées ont très souvent un rapport direct avec celles dont s'occupent les différents organes créés en vertu d'instruments internationaux, par exemple de toute une série de dispositions antidiscriminatoires, des droits des femmes, des populations autochtones et de divers groupes vulnérables ou encore divers droits précis tels que la liberté d'association, le droit d'adhérer à un syndicat et le droit à l'éducation.

48. Deuxièmement, la jurisprudence créée par ces comités de surveillance peut présenter une importance considérable pour le travail des organes créés en vertu d'instruments internationaux, comme c'est également le cas de la jurisprudence créée par les principaux organes régionaux (voir ci-après). Troisièmement, il est probable qu'au moins certaines des questions étudiées à l'occasion de l'examen d'un rapport d'un Etat partie l'auront déjà été par

les comités de suivi de l'OIT ou de l'UNESCO. Cela ne limite en rien les compétences ou la responsabilité de l'organe concerné pour ce qui est d'examiner cette question, mais il n'en est pas moins souhaitable qu'il en soit conscient, et même bien informé.

4. L'évolution au niveau régional

49. 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, en dernier lieu dans sa résolution 47/125, l'importance qu'elle attache aux initiatives régionales en matière de droits de l'homme qui complètent les activités des Nations Unies. Par ailleurs, des représentants du Conseil de l'Europe, de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) et de l'Organisation des Etats américains (OEA) ainsi que de leurs organes respectifs compétents en matière de droits de l'homme fournissent régulièrement des renseignements à la Commission des droits de l'homme, devant laquelle ils interviennent aussi oralement.

50. Ces dix dernières années, notamment, la Commission et la Cour interaméricaines des droits de l'homme de même que la Commission européenne et la Cour européenne 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 instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme. Le développement progressif des activités de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples contribuera encore davantage, avec le temps, à la formation d'une jurisprudence dans ce domaine. Par ailleurs, il est probable que de nouveaux organes spécialisés seront créés au niveau régional. Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants en est un exemple. D'autres organes devraient certainement voir le jour tels que le Comité africain d'experts des droits et du bien-être de l'enfant dont la création est envisagée par la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant.

51. Bien qu'il faille souligner que l'on aurait tout à fait tort de supposer que les méthodes adoptées par un organe régional sur la base d'un traité régional puissent être automatiquement transposées au niveau international (et vice-versa), la maturité croissante de ces trois mécanismes régionaux, dont les organes agissent souvent parallèlement à leurs homologues des Nations Unies, pose d'importantes questions qui n'ont pas encore été abordées comme il convient. Certaines de ces questions sont examinées plus loin dans la partie de la présente étude consacrée aux initiatives qu'il pourrait être souhaitable de prendre afin de promouvoir une cohérence en matière normative.

52. Dans ce contexte, il faut également faire référence aux activités d'autres organes régionaux qui peuvent avoir un intérêt direct pour les travaux des organes des Nations Unies créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme. En particulier, les activités menées dans le cadre de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe se sont très fortement développées ces dernières années.

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

53. 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 légaliste 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 que l'interprétation donnée d'une certaine norme par l'organe dont il s'agit ne devrait pas nécessairement influer 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.

54. De fait, les organes créés en vertu d'instruments internationaux sont désormais considérés, à bien des égards, comme l'élément de base indispensable sur lequel repose l'ensemble du programme des Nations Unies pour les droits de l'homme. Au cours des dernières années, la nature comme l'importance des contacts entre les organes directeurs et les organes créés en vertu d'instruments internationaux ont fortement évolué. Ces contacts sont intervenus dans différents contextes, comme le montrent les exemples ci-dessous.

1. Référence aux travaux des organes créés en vertu d'instruments internationaux en matière d'interprétation

55. Dans le discours qu'il a prononcé devant l'Assemblée générale à l'occasion du vingtième anniversaire de l'adoption des Pactes, le Secrétaire général a observé que le Comité des droits de l'homme avait sensiblement contribué au développement du droit international relatif aux droits de l'homme dans des domaines clés (A/41/PV.54, p. 45). Cette observation s'est trouvée par la suite confirmée par divers rapporteurs de la Commission des droits de l'homme et par d'autres sources similaires. Ainsi, par exemple, le Rapporteur spécial chargé d'étudier les questions relatives aux exécutions sommaires ou arbitraires a fait observer dans son rapport de 1992, qu'il avait :

> "... cité fréquemment en tant que guide pour l'interprétation des normes internationales concernant les exécutions sommaires ou arbitraires les observations générales du Comité des droits de l'homme et les décisions prises dans des cas examinés en vertu du Protocole facultatif." (E/CN.4/1992/30, par. 645).

56. De la même façon, la Commission des droits de l'homme a spécifiquement prié le Rapporteur spécial de tenir compte, selon qu'il convient, des observations formulées par le Comité des droits de l'homme "dans son interprétation de l'article 6" du Pacte (résolution 1993/71, par. 9).

57. Pour sa part, le Rapporteur spécial chargé d'examiner la question de la torture a fait longuement référence dans son rapport de 1993 aux observations générales pertinentes du Comité des droits de l'homme. Il observe dans sa conclusion que :

> "Si les gouvernements voulaient bien prendre tous à coeur les vues, les avis qu'exprime ainsi le Comité, voulaient bien examiner si leur régime national est conforme à ces vues, et voulaient bien commencer de lui apporter, le cas échéant, les réformes indispensables, la campagne contre la torture y puiserait un nouvel élan. Le Comité des droits de l'homme mérite incontestablement d'être écouté... Il faut... accorder à ses vues le plus grand sérieux." (E/CN.4/1993/26, par. 594).

58. 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.

59. Le Comité lui-même a cependant reconnu que son influence devrait s'exercer au-delà du système des Nations Unies et qu'il devrait pour cela définir d'une façon très large le public potentiel des décisions qu'il prend en vertu du Protocole facultatif. La publication de ces décisions a été, selon lui, très utile aux divers services ministériels et chercheurs concernés comme au grand public 22/. D'autres commentateurs se sont montrés moins optimistes : un groupe d'experts a ainsi estimé que l'influence des observations générales du Comité sur les Etats parties a été "insignifiante, même quand elles figuraient sur la liste des questions à aborder lors de l'examen du rapport" 23/.

60. 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 24/. 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 faisait 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.

2. Des efforts accrus pour assurer la coordination entre les organes créés en vertu d'instruments internationaux et ceux issus de la Charte

61. Plusieurs organes créés en vertu d'instruments internationaux ont cherché activement à coordonner, dans la mesure où cela était souhaitable, certains aspects de leurs travaux avec les travaux menés par tel ou tel organe issu de la Charte. On peut par exemple mentionner à cet égard la réunion conjointe entre la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale en 1991; le dialogue entre le Comité des droits de l'enfant et le Rapporteur spécial de la Commission chargé d'examiner les questions se rapportant à la vente d'enfants, à la prostitution des enfants et à la pornographie impliquant des enfants; les occasions de dialogue offertes à plusieurs rapporteurs spéciaux de la Sous-Commission (y compris, à différentes reprises, MM. Türk, Despouy, Eide et Sachar) par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels; et les échanges de vues entre membres du Comité contre la torture et le Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme chargé d'examiner la question de la torture.

62. La question de la coordination prend une importance particulière quand on sait qu'il a été suggéré qu'il y avait déjà trop de mécanismes s'intéressant aux mêmes sujets. Ce thème sera abordé à nouveau dans la partie de la présente étude consacrée au renforcement de la coordination entre les organes créés en vertu d'instruments internationaux, mais il convient déjà de noter que ces organes et les mécanismes thématiques sont conçus pour remplir des fonctions sensiblement différentes. En fait, ils essayent fréquemment de se compléter plutôt que de se recouper. Les différences à cet égard ont été soigneusement énoncées par le Rapporteur spécial chargé d'examiner la question de la torture dans son plus récent rapport à la Commission des droits de l'homme (E/CN.4/1993/26, par. 6 à 18). Les arguments présentés en faveur du maintien de mécanismes complémentaires sont certes très convaincants, mais ils le seraient moins si les organes conventionnels comme les autres mécanismes pertinents relâchaient leurs efforts de coordination 25/. Une des principales difficultés à cet égard est qu'une telle coordination implique de faire largement appel aux conseils et aux analyses du secrétariat, or celui-ci, principalement par manque de ressources, ne peut pas toujours répondre à cette demande.

3. Présentation de propositions précises pour examen par les organes créés en vertu d'instruments internationaux

63. En théorie, à l'exception du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, aucun instrument ne prévoit de lien direct entre les organes conventionnels et d'autres organes tels que la Commission des droits de l'homme et sa Sous-Commission. Pourtant, en dépit de cette lacune, la Commission s'est régulièrement intéressée à eux ces dernières

années. De même, les rapporteurs spéciaux de la Commission comme de la Sous-Commission ont régulièrement formulé des suggestions aux organes créés en vertu d'instruments internationaux concernant la façon dont ils devraient mener leurs travaux.

64. Quelques exemples, tirés de la quarante-neuvième session de la Commission, suffisent pour illustrer cette attitude. Ainsi, la Commission a invité les organes à accorder une attention particulière aux droits des personnes infectées par le VIH ou atteintes du SIDA et des personnes qui les entourent (résolution 1993/53, par. 4); a invité le Comité des droits de l'enfant à étudier la possibilité de tenir compte du Programme d'action pour l'élimination de l'exploitation de la main-d'oeuvre enfantine lors de l'examen des rapports présentés par les Etats parties (résolution 1993/79, par. 5); a prié les organes créés en vertu d'instruments internationaux de faire état dans leurs rapports des allégations concernant des actes d'intimidation ou de représailles et des actes visant à entraver le recours aux procédures mises en place par l'Organisation des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme, ainsi que de rendre compte des mesures prises par eux à cet égard (résolution 1993/64, par. 4); a encouragé le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que le Comité des droits de l'enfant, à accorder une attention particulière à la question de l'extrême pauvreté (résolution 1993/13, par. 3 et 4); a prié les comités d'accorder une attention particulière aux formes contemporaines d'esclavage (résolution 1993/27, par. 14); et a prié les organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme de donner, à tous les mécanismes de la Commission, dans les limites de leurs mandats, toutes les informations pertinentes et précises en leur possession sur les situations des droits de l'homme susceptibles d'engendrer des réfugiés et des personnes déplacées ou d'avoir une incidence sur eux (résolution 1993/70, par. 4).

65. Pour l'essentiel, il convient de se féliciter que les comités soient ainsi considérés comme faisant partie intégrante du système général des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme. Il pourrait cependant être nécessaire d'étudier avec soin les limites qu'il pourrait être souhaitable d'imposer à cet égard. Ainsi, par exemple, si les informations figurant dans les rapports présentés aux organes - rapports que ceux-ci ont adoptés - appartiennent au domaine public et devraient être prises en compte par d'autres mécanismes, il n'est peut-être pas souhaitable de demander aux organes de présenter des rapports thématiques à la Commission.

4. Communications présentées par les organes créés en vertu d'instruments internationaux aux organes issus de la Charte

66. Les organes créés en vertu d'instruments internationaux ont à de nombreuses reprises fait part aux organes issus de la Charte de leur point de vue sur certaines questions. Ce fut notamment le cas à l'occasion de la préparation de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme et cela devrait se répéter lors de la préparation d'événements tels que le Sommet mondial pour le développement social et la Conférence internationale de 1994 sur les populations et le développement. De même, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a participé à la rédaction du projet de programme

d'action pour la troisième Décennie de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale 26/.

67. De la même façon, certains des organes créés en vertu d'instruments internationaux ont établi des contacts avec des mécanismes issus de la Charte lors de situations particulièrement préoccupantes. Par exemple, en août 1992, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale déclarait suivre avec une grave inquiétude les événements qui se déroulaient dans l'ex-Yougoslavie et "ne pas douter" que la Commission des droits de l'homme "prendrait rapidement des mesures efficaces" lors de sa session extraordinaire consacrée à cette question. Le Comité s'est également "déclaré prêt à coopérer à cette fin dans le cadre [de son] mandat" 27/. Concernant la même situation, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, à sa douzième session, en 1993, a écrit au Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme pour exprimer ses préoccupations face aux actes de violence dans l'ex-Yougoslavie.

68. Dans un même esprit, le Secrétaire général a proposé d'étudier la possibilité "d'habiliter le Secrétaire général et des organes d'experts des droits de l'homme à porter les violations massives des droits de l'homme à l'attention du Conseil de sécurité, avec les recommandations appropriées" 28/. Cette proposition a par la suite été appuyée sans réserve par la quatrième réunion des présidents (A/47/628, par. 43). Le fait que chaque organe ait décidé, au cours de l'année écoulée, de prendre des mesures spéciales face à des situations d'exception ou d'urgence peut être considéré comme un pas indispensable vers une réponse aux besoins identifiés par le Secrétaire général en ce qui concerne le Conseil de sécurité. Cela peut être également, voire surtout, une façon de réagir à l'idée selon laquelle les organes perdront leur crédibilité si on ne les voit pas faire face à des violations massives ou à d'autres situations d'urgence en rapport avec des questions qui relèvent directement de leurs mandats.

69. Il faut, certes, se féliciter vivement de cette évolution, mais celle-ci n'en soulève pas moins un certain nombre de questions de coordination à la fois importantes et complexes qui devraient être traitées par les différents organes concernés, peut-être en se fondant sur une analyse que préparerait à cet effet le secrétariat. La réunion des présidents devrait également avoir un rôle à jouer à cet égard.

5. Propositions concernant de nouvelles fonctions qu'assumeraient les organes créés en vertu d'instruments internationaux

70. En principe, seul le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, peut être formellement chargé de nouvelles fonctions par les organes issus de la Charte : créé par le Conseil économique et social, celui-ci peut en effet en fixer le mandat alors qu'il faudrait dans les autres cas amender les instruments pertinents selon les procédures qui y sont prévues. Dans la pratique cependant, cette incapacité n'a pas empêché les organes issus de la Charte d'inviter les organes conventionnels à élargir l'application de leurs mandats. Ainsi, par exemple, la Commission a invité les organes conventionnels à "s'assurer que les Etats s'acquittent de leurs engagements en vertu des instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme afin que les personnes handicapées jouissent pleinement de ces droits" (résolution 1993/29, par. 7).

De la même façon, selon un rapport récent du Secrétaire général relatif à la Déclaration sur le droit au développement, le Comité des droits civils et politiques et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels pourraient être priés "de prendre en considération la Déclaration... lorsqu'ils examinent les rapports des Etats parties" et ce dernier pourrait également être prié "lorsqu'il examine les rapports des pays en développement comme des pays développés, de tenir compte des obligations qui incombent à ces Etats en vertu de l'Article 56 de la Charte" (E/CN.4/1993/16, par. 53 et 54).

71. Ces divers exemples, qui sont loin d'être exhaustifs, montrent à quel point les travaux des organes créés en vertu d'instruments internationaux se trouvent de plus en plus étroitement liés à l'ensemble du programme des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme. Pour l'essentiel, il convient de s'en féliciter vivement car cela montre que ces organes, comme ceux issus de la Charte, sont engagés dans une entreprise commune de promotion et de protection des droits de l'homme. Cependant, tout en favorisant le degré le plus efficace d'interaction, il faut prendre garde à ne pas laisser s'estomper indûment ou même disparaître les caractéristiques propres aux fonctions de surveillance des organes créés en vertu des divers instruments. Il y a là un équilibre à respecter.

D. Vers une adhésion universelle au régime conventionnel

72. Une adhésion universelle au régime issu des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme est, à maints égards, indispensable à l'efficacité à long terme dudit régime. Elle constitue donc un thème essentiel de la présente étude.

73. Le terme "universel" est utilisé pour décrire deux concepts sensiblement différents mais néanmoins connexes. Dans sa première acception, il signifie la ratification universelle des principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, ou l'adhésion universelle à ces instruments. Dans sa seconde acception, il traduit la mesure dans laquelle la notion de droits de l'homme est universellement compatible avec diverses cultures, religions et autres traditions. Dans cette seconde acception, il est parfois opposé à l'idée selon laquelle toutes les valeurs, y compris les droits, sont culturelles, c'est-à-dire qu'elles sont propres à une culture ou à une société (et ne peuvent par conséquent être véritablement universelles).

74. Il arrive trop souvent que ces deux acceptions soient confondues ou mal associées. Accepter l'idée selon laquelle la culture a un rôle à jouer pour ce qui est de déterminer l'attitude à l'égard des normes universelles et la façon dont ces normes sont appliquées ne doit en rien entraver la recherche d'une adhésion universelle aux instruments relatifs aux droits de l'homme. Au contraire même : une telle universalité et la participation active de tous les pays au régime de protection des droits de l'homme créeraient la situation la plus propice à l'étude de la question complexe du rôle de la culture dans l'application des normes en matière de droits de l'homme. La rencontre interrégionale organisée par le Conseil de l'Europe en vue de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme en a bien souligné l'importance dans ses conclusions :

"Nous devons revenir à l'écoute des autres. Il convient de consacrer une réflexion plus approfondie et des efforts accrus à enrichir le discours sur les droits de l'homme en se référant explicitement à d'autres traditions religieuses et culturelles non occidentales. En dégageant les liens qui existent entre les valeurs constitutionnelles d'une part et, d'autre part, les concepts, les idées et les institutions qui occupent une place essentielle dans l'Islam, dans les cultures hindoue et bouddhiste ou dans d'autres cultures, il est possible d'intensifier le soutien dont bénéficient les droits fondamentaux et de justifier la prétention à l'universalité. Le monde occidental n'a pas le monopole ni le brevet des droits de l'homme. Nous devons englober la diversité culturelle mais pas aux dépens des normes minimales universelles" 29/.

75. Il ne saurait y avoir de forum ou de contexte mieux adapté que celui offert par les organes créés en vertu d'instruments internationaux pour mener ce dialogue d'une façon structurée, réfléchie et constructive. L'adhésion universelle représente donc un objectif fondamental.

76. L'Assemblée générale comme la Commission des droits de l'homme ont lancé d'innombrables appels aux Etats afin qu'ils deviennent parties à un instrument ou à un autre. Il semble que ces appels aient été, ces dernières années, en partie, au moins, entendus si l'on en juge par le nombre croissant de parties à un grand nombre des instruments visés. Bien que l'importance du nombre de nouveaux Etats parties, indépendants depuis peu, qui étaient auparavant une composante d'autres Etats eux-mêmes parties aux divers instruments incite à tempérer ce jugement, il n'en reste pas moins que plusieurs Etats très importants, toutes régions du monde confondues, ont sensiblement accru ces dernières années leur participation au régime issu des instruments internationaux. Toutefois, les deux pactes internationaux n'avaient été ratifiés que par un peu plus de 60 % seulement des Etats au 1er janvier 1993, et la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants n'avait été signée que par environ 40 % des Etats à la même date.

77. Le principal problème est donc de savoir ce que pourraient faire les Nations Unies pour promouvoir l'universalité le plus efficacement possible. Il est clair que la communauté internationale ne peut constamment "insister" pour que les Etats acceptent telle ou telle obligation conventionnelle; il revient en effet à chaque Etat de prendre sa décision conformément à ses propres procédures constitutionnelles et autres. Il importe toutefois de ne pas accorder à cette souveraineté de décision une importance telle qu'elle décourage les organes des Nations Unies de rechercher l'universalité avec la vigueur nécessaire.

78. En simplifiant, on peut dire que trois approches ont été mises en oeuvre jusqu'à présent. La première consiste essentiellement en exhortations de la part de chacun des organes issus de la Charte et des divers mécanismes auxquels ils ont donné naissance, y compris les rapporteurs chargés d'une question précise et les rapporteurs spéciaux. Le Secrétaire général et le Secrétaire général adjoint aux droits de l'homme ont eux aussi exhorté fréquemment les Etats à ratifier les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ou à y adhérer (HRI/MC/1992/2, par. 8).

79. La deuxième approche, adoptée principalement par la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, consiste à demander aux Etats les raisons pour lesquelles ils ont choisi de ne pas être parties aux instruments internationaux. Une de ces requêtes n'a cependant suscité aucune réponse (E/CN.4/Sub.2/1992/27, par. 7). Plus récemment, la Commission des droits de l'homme a invité les Etats qui n'avaient pas encore ratifié les instruments concernant l'esclavage, ou qui n'y avaient pas adhéré "à expliquer par écrit pourquoi ils ne s'estimaient pas en mesure de le faire..." (résolution 1993/27, par. 4). Toutefois, si une telle approche s'est révélée efficace en ce qui concerne les activités normatives de l'Organisation internationale du Travail, il semblerait que ce soit davantage en raison du fondement constitutionnel de la procédure suivie que d'une attitude positive de la part des gouvernements à l'égard des demandes présentées.

80. La troisième approche consiste à offrir des services consultatifs aux Etats afin de les aider à devenir parties aux principaux instruments. Rappelé dernièrement au paragraphe 3 de la résolution 1993/15 de la Commission, le lien entre ces services consultatifs et la recherche d'une adhésion universelle a été établi depuis longtemps. Cependant, il n'existe probablement pas de données solides sur lesquelles s'appuyer pour évaluer véritablement l'efficacité de cette stratégie, et il est difficile de trouver des cas où le type de services actuellement offerts a réellement fait une différence fondamentale.

81. On peut donc conclure, d'une manière générale, qu'en dépit des meilleures intentions de la part de tous ceux concernés, la stratégie appliquée jusqu'à présent a, pour l'essentiel, été fragmentaire et a manqué de profondeur et de ressources. Il faut donc, pour parvenir à l'universalité, que les Nations Unies adoptent un programme plus énergique et soigneusement planifié en trois points :

a) L'adhésion universelle au régime issu des instruments internationaux devrait être considérée comme l'un des fondements du programme relatif aux droits de l'homme

82. L'adhésion universelle devrait être présentée comme le meilleur moyen de consolider les bases universelles du régime et de faciliter une étude plus juste et plus constructive de la dimension culturelle de l'application des droits de l'homme. Cet élément du programme devrait également traiter les six instruments, sur lesquels portent en fait la présente étude, comme le coeur du système relatif aux droits de l'homme mis en place par les Nations Unies. Ces instruments devraient, dans toute la mesure possible, être considérés comme formant un tout, et les Etats qui n'ont adhéré qu'à certains instruments seulement devraient être vivement engagés à adhérer à l'ensemble. En particulier, les Etats qui ne sont parties qu'à l'un des deux Pactes internationaux devraient être exhortés, dans l'intérêt non seulement de l'universalité mais également du principe fondamental d'égalité entre les deux ensembles de droits, à ratifier l'autre dès que possible. Au 1er janvier 1993, six Etats n'avaient ratifié que l'un des deux Pactes 30/.

b) La stratégie employée devrait viser à identifier les questions à traiter et les obstacles à surmonter

83. Il ne fait pas de doute que c'est par manque de volonté politique que certains gouvernements n'ont pas ratifié les principaux instruments. Ce n'est cependant pas toujours le cas. Ce peut être parfois pour de simples raisons bureaucratiques, administratives ou financières. Pour l'essentiel, il ne s'agit pas de raisons que les gouvernements sont prêts à mentionner par écrit, et ce ne sont pas les réunions régionales ou sous-régionales organisées jusqu'à présent dans le cadre du programme de services consultatifs qui permettront d'en étudier les causes profondes.

84. Parmi les raisons qui peuvent empêcher certains Etats de ratifier les instruments internationaux ou d'y adhérer, on peut citer la méconnaissance des fonctionnaires de rang intermédiaire chargés de préparer la décision du gouvernement quant à la signification de l'instrument; le manque de personnel compétent, capable d'expliquer avec la précision et les détails nécessaires au ministre concerné les conséquences d'une ratification; l'existence d'un élément de confusion entre les procédures suivies par les organes conventionnels et les procédures particulières de la Commission des droits de l'homme; le faible degré de priorité budgétaire des mesures qui doivent précéder ou accompagner la ratification ou l'adhésion, comme par exemple l'étude de la législation et des pratiques existantes, la rédaction des textes législatifs et réglementaires nécessaires, la formation des fonctionnaires, etc; l'absence sur le plan intérieur d'un groupe suffisamment informé qui pourrait appuyer la proposition du gouvernement tendant à ratifier un instrument ou à y adhérer; et enfin la crainte que les obligations en matière de rapport ne s'accompagnent d'un coût trop élevé.

85. Le meilleur moyen de résoudre toutes ces difficultés, qui sont essentiellement d'ordre pratique, pourrait être de charger un expert de se rendre systématiquement dans les pays concernés et de lui donner la possibilité de mobiliser un volume limité de ressources pour résoudre certains des problèmes qu'il aura identifiés. De plus, le programme pourrait commencer par identifier certaines caractéristiques communes aux pays qui n'ont pas accepté certains instruments puis élaborer des stratégies appropriées.

86. Par exemple, il est clair au vu de la liste des Etats qui ne sont pas parties aux Pactes internationaux que ces Etats sont en général peu peuplés puisque, au 1er janvier 1993, 30 avaient une population inférieure ou égale à deux millions d'habitants et, pour 21 d'entre eux, inférieure ou égale à 500 000 habitants. Quatorze de ces 21 Etats sont des petits pays insulaires. Par ailleurs, les deux tiers des 30 pays concernés avaient un produit national brut par habitant inférieur à 2 000 dollars 31/.

87. Si l'on garde présents à l'esprit les risques habituels de généralisations de ce type, on peut tirer de ces données un certain nombre de conclusions. Tout d'abord, au moins certains des petits Etats concernés craignent probablement que les mesures juridiques, bureaucratiques et administratives nécessaires ne soient trop onéreuses compte tenu de la petite taille de la population. Deuxièmement, les obligations en matière de présentation de rapport peuvent fort bien avoir un effet dissuasif. Troisièmement, il est possible que les 20 Etats qui ont une très faible

population et un PNB par habitant peu élevé aient peur de ce qu'impliquerait une ratification pour leurs ressources. Pour susciter leur adhésion, il faudrait leur expliquer soigneusement comment assumer au mieux les obligations qui en découlent, former leur personnel et leur offrir une assistance technique pour la préparation des textes législatifs et des rapports nécessaires ou pour permettre à leurs représentants de présenter eux-mêmes les rapports aux organes intéressés.

88. Si des mesures de ce type s'avéraient efficaces, le pourcentage de participation au régime de base découlant des deux Pactes pourrait augmenter très rapidement d'environ 25 %. Alors que pratiquement tous les autres grands régimes issus d'instruments internationaux adoptés par les Nations Unies font tout pour tenir compte des caractéristiques propres à un grand nombre de ces Etats, il semblerait absurde, dans le cas des droits de l'homme, d'insister sur l'inutilité de tels arrangements.

c) Il faudrait fixer une date butoir pour parvenir à l'universalité et élaborer une stratégie à cet effet. La mise en oeuvre du programme devrait être suivie par un spécialiste et des ressources devraient être allouées aux activités connexes nécessaires

89. Le Directeur exécutif de l'UNICEF a récemment proposé de fixer l'année 1995 comme date butoir pour la ratification universelle de la Convention des droits de l'enfant ou l'adhésion universelle à ladite Convention 32/. On pourrait en faire de même pour chacun des cinq autres instruments de base. La Conférence mondiale devrait fixer l'an 2000 comme date objectif à laquelle tous les Etats devront être membres à part entière du régime issu des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Un tel objectif constituerait un but important pour les pays et faciliterait grandement la tâche de ceux qui, au plan national, agissent en faveur de la ratification. De plus, cela permettrait à la Commission des droits de l'homme de faire régulièrement le point des progrès réalisés.

90. Enfin, pour que le programme de ratification puisse atteindre ses objectifs, il doit être exécuté par des personnes maîtrisant parfaitement les différentes questions, dotées des compétences linguistiques et autres appropriées et pouvant s'y consacrer à plein temps. Les experts membres des Comités ne peuvent donc en être chargés, si ce n'est de manière accessoire. De même, les ressources devraient être allouées au programme proprement dit au lieu de l'être à un fonds général qui pourrait ou ne pourrait pas être utilisé à cette fin. En d'autres termes, le programme de ratification devrait être considéré comme véritablement prioritaire.

III. RAPPORTS PRESENTES PAR LES ETATS PARTIES

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

91. L'élaboration de systèmes de présentation de rapports est au coeur même du système international de promotion et de protection 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 ensuite été établi en 1956 par la Commission des droits de l'homme dams sa résolution 1 (XII) avec d'ambitieux objectifs : 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 identifier 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.

92. 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" 33/. 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 entrés en vigueur à partir de la fin des années 60. L'importance capitale des 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."

93. 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" 34/.

94. 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 35/. 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 des 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, peuvent 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..."

95. Toutes ces fonctions présentent un élément commun, à savoir l'importance attachée au rôle des institutions au niveau national dans pratiquement toutes les phases du processus. On oublie (ou on ignore) trop souvent que les organes créés en vertu d'instruments internationaux n'ont, pour l'essentiel, qu'un rôle secondaire ou de catalyseur. Le rôle premier devrait, en fait doit, revenir à tous les acteurs intéressés au niveau national, si l'on veut que le processus soit véritablement efficace. Après tout, les meilleurs promoteurs et protecteurs des droits de l'homme sont ceux qui sont le plus directement

intéressés par les résultats et qui connaissent et comprennent le mieux la situation, c'est-à-dire les citoyens et les résidents du pays. Comme on peut le lire dans la Déclaration de Tunis, "les institutions, organisations et structures constitutives de la société civile ont également un rôle important à jouer pour la sauvegarde de ces droits et leur diffusion; elles méritent de ce fait d'être renforcées et encouragées" (A/CONF.157/PC/57, par. 4). Dans l'idéal, la fonction principale des organes conventionnels devrait être de surveiller les dispositifs nationaux de surveillance et de veiller au bon déroulement du processus d'application et de suivi auquel coopèrent le gouvernement et ses divers partenaires sociaux.

96. Il est clair cependant que dans de nombreux pays, pour ne pas dire dans la plupart, c'est loin d'être le cas. Ce n'est toutefois pas une raison pour que les organes créés en vertu d'instruments internationaux s'occupent moins d'encourager la mise au point de procédures internes appropriées. De telles procédures sont, au moins potentiellement, indispensables aussi bien avant que pendant et après l'examen des rapports de l'Etat partie. Bien que la procédure qui sera le mieux adaptée variera d'un pays à l'autre, il existe un certain nombre de questions de base que les organes conventionnels devraient à l'avenir être encouragés à examiner avec une plus grande attention. La plupart de ces questions se sont déjà posées à un moment ou à un autre lors des travaux des divers comités, mais il n'y a pas eu de tentative systématique ou durable de les aborder de manière globale pour tous les Etats parties aux divers instruments. Ces questions sont les suivantes.

1. Diffusion du texte de l'instrument pertinent

97. Il s'agit de fournir des informations complètes quant aux langues dans lesquelles l'instrument est disponible, le nombre d'exemplaires publiés dans chaque langue, la mesure dans laquelle ces exemplaires ont été gratuitement et largement diffusés et les moyens utilisés à cet effet. On ne saurait s'estimer satisfait des efforts faits pour protéger les droits des individus et des peuples sans un effort concerté pour les informer de la nature de leurs droits ainsi que des moyens dont ils disposent pour les faire respecter.

2. Modalités d'élaboration des rapports des Etats parties

98. Il a été suggéré que les gouvernements devraient "assurer la participation des populations" à l'élaboration des rapports initiaux et des rapports périodiques (résolution 1993/14, par. 3, de la Commission des droits de l'homme) et que les institutions nationales de défense des droits de l'homme devraient contribuer à la préparation de ces rapports 36/. Dans la pratique cependant, comme l'a conclu un expert dans un récent rapport, une telle approche est relativement rare :

> "On ne dispose que de peu d'information sur l'influence qu'exercent les organisations non gouvernementales sur le processus [de rédaction] dans les divers pays, mais on peut supposer que les cas de participation active et officiellement approuvée de ces organisations à la préparation des rapports sont extrêmement rares" 37/.

99. De toute façon, même si une telle contribution peut avoir une grande importance, il n'est pas toujours approprié que les groupes "populaires" ou les institutions nationales participent directement à la préparation de ce qui est fondamentalement, aussi bien sur le plan juridique que sur le plan pratique, un rapport du gouvernement. Il est cependant essentiel que le texte du rapport soit facilement disponible dans le pays (ce qui n'est souvent pas le cas) et que son contenu ait pu faire l'objet d'un débat ou d'une discussion nationale. S'il n'y a pas eu de débat ou de discussion, on peut supposer sans grand risque de se tromper que le rapport est tellement anodin qu'il ne suscite aucun intérêt ou bien que les moyens appropriés n'ont pas été utilisés. Les gouvernements devraient être encouragés à soumettre leur rapport pour examen à l'assemblée législative nationale, à des comités d'experts ou à des groupes non gouvernementaux actifs sur le plan national, et à rendre compte aux organes conventionnels des résultats de ces examens.

100. Bien que selon les directives unifiées actuelles, les Etats soient tenus de préciser la façon dont ils ont préparé leurs rapports, très peu d'informations ont été fournies jusqu'à présent. Par conséquent, il serait souhaitable non seulement que chaque organe fasse savoir qu'il attache une grande importance à ces informations mais également que ce point soit examiné par la prochaine réunion des présidents lors du débat sur la question des directives unifiées.

3. Présentation d'informations à l'organe conventionnel pertinent à l'occasion de l'examen du rapport de l'Etat partie

101. Cette question est examinée ci-après en même temps que celle relative aux sources d'information.

4. Examen, au niveau national, des résultats du dialogue entre les représentants de l'Etat partie et le Comité

102. Cette question est également partiellement traitée plus loin avec celle relative à l'information. Il convient cependant d'insister dès à présent sur le fait que quelles que soient l'acuité, la pertinence et le caractère positif de l'examen du rapport, cet examen n'aura que peu d'intérêt si ses conclusions ne sont pas suivies d'effet au niveau national. Bien qu'il soit encore trop tôt pour dire que les mesures prises par les Etats parties sont insuffisantes (parce que cela ne fait pas longtemps que les organes concernés adoptent des conclusions de ce type), il ne semble pas que de très nombreux Etats disposent des procédures efficaces pour donner suite aux conclusions des comités.

B. Problèmes actuels des procédures de présentation de rapports

103. 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. Il est inutile d'en traiter à nouveau ici étant donné que ceux-ci ont été décrits de manière assez détaillée dans le rapport de la quatrième réunion des présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme (A/47/628) et dans les rapports de chacun des comités intéressés. Il suffit de noter que les principaux problèmes sont : a) la présentation de rapports insuffisants ou ne donnant pas satisfaction; b) la non-présentation de

rapports; et c) l'incapacité dans laquelle se trouveraient les organes conventionnels de s'acquitter de leurs tâches dans les circonstances actuelles si les Etats parties respectaient à la lettre l'obligation de présenter des rapports. Tandis que le premier de ces problèmes a été fréquemment l'objet de commentaires dans les divers comités, son ampleur est difficile à mesurer. En revanche, celle des autres problèmes peut l'être.

104. Le problème de la présentation tardive des rapports n'a cessé de s'aggraver au cours des dernières années. C'est ainsi qu'au 1er juin 1988, alors que 146 Etats étaient parties à un ou à plusieurs des six instruments visés par la présente étude, le nombre des rapports non présentés à la date voulue s'élevait à 626 (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, le nombre des rapports non présentés à la date voulue s'élevait à 460 (alors qu'il n'y avait que trois Etats de moins en cause) 38/. Au 15 mars 1993, le nombre des rapports qui auraient dû être présentés s'élevait à 971 et, si l'on inclut la Convention contre la torture, 1 009 rapports auraient dû être présentés par 499 Etats parties. A cette date, la situation pour chaque instrument considéré était la suivante 39/ :

Tableau 1 : Nombre de rapports en retard au 15 mars 1993

Instrument	Parties	Parties en retard dans la présentation de leurs rapports	Nombre total de rapports en retard
Pacte international relatif aux droits civils et politiques	115	64	83
Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	119	65	65
Convention contre la torture	71	36	38
Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale	132	112	342
Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes	118	78	127
Convention relative aux droits de l'enfant	126	59	59
Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid	95	85	295
TOTAL	775	499	1 009

105. Certes ces totaux pourraient être passablement réduits si l'on établissait une distinction entre les rapports en retard de quelques mois et ceux dont le retard est injustifiable, mais cela ne réduirait pas notablement l'ampleur du problème qui se pose. De plus, le nombre d'Etats parties dont les rapports initiaux sont en retard, dans certains cas depuis 17 ans, est extraordinairement élevé. Si on laisse de côté la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid et la Convention relative aux droits de l'enfant (entrée en vigueur depuis peu), au total 108 rapports initiaux n'ont pas encore été présentés au titre des cinq autres instruments. Si les répercussions, quant au fond, de la non-présentation des rapports sont virtuellement graves (voir l'examen qui suit), les conséquences du point de vue de la procédure sont elles aussi importantes.

106. L'un des aspects les plus ironiques de la situation actuelle est que c'est grâce, dans une grande mesure, au manquement persistant à leurs obligations dont se rendent coupables un grand nombre d'Etats parties, que les organes conventionnels peuvent remplir leurs tâches dans la limite du temps dont ils disposent pour se réunir. D'après un calcul du temps que prendrait l'examen par les différents organes conventionnels de tous les rapports, s'ils étaient soumis à temps, sur la base de statistiques pour 1992 et du nombre des réunions annuelles actuellement projetées, il leur faudrait 32 années de plus 40/.

Tableau 2 : Temps que prendrait l'examen des rapports en retard s'ils étaient tous présentés

	Nombre de réunions requises */	Nombre moyen de réunions annuelles	Nombre moyen de réunions annuelles consacrées à l'examen des rapports	Nombre d'années requises **/
Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale	189	48 (6 semaines)	33	6
Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes	110	19 (2 semaines)	12	9
Convention contre la torture ***/	22	31 (4 semaines)	19	1
Pacte international relatif aux droits civils et politiques	241	82 (9 semaines)	42	6
Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	156	26 (3 semaines)	15	10

*/ Ce chiffre a été calculé sur la base des temps moyens consacrés à l'examen de chaque catégorie de rapports (rapport initial, deuxième rapport périodique, troisième rapport périodique, etc.) et du nombre de rapports en retard dans chaque catégorie (rapport initial, deuxième rapport périodique, troisième rapport périodique, etc.).

**/ Le nombre d'années a été en général arrondi à l'année la plus proche.

***/ En ce qui concerne la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, la situation évoluera considérablement avec le rapport annuel de 1993 du fait qu'un assez grand nombre de premiers rapports complémentaires sont arrivés à échéance en juin 1992 (après la présentation du rapport annuel de 1992) et que la plupart n'avaient pas été présentés en mars 1993.

107. Dans l'analyse ci-après de certains des problèmes qui se posent aux organes conventionnels, deux facteurs sont à considérer. Le premier est que le système d'établissement de rapports, quelles que soient ses lacunes ou ses faiblesses, s'est développé très rapidement en un peu plus d'une vingtaine d'années seulement. A bien des égards, cela aurait pu être évité si le système avait été dès le départ plus soigneusement planifié. Dans l'ensemble, le système a, à maints égards, réussi au-delà de ce qu'on pouvait raisonnablement en attendre à l'origine. Certaines réformes radicales peuvent paraître

s'imposer, mais cela ne veut pas nécessairement dire que les principes fondamentaux du système ne sont plus valables.

108. Le deuxième facteur est l'existence évidente d'une corrélation positive entre l'efficacité du système d'établissement de 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 conventionnels eux-mêmes peuvent largement contribuer à résoudre quelques-uns des problèmes qui se posent en prouvant que les résultats obtenus justifient les efforts faits par les Etats parties pour s'acquitter pleinement de leurs obligations. Vu sous un angle différent, cela signifie aussi que toute mesure visant, dans un souci d'efficacité, à rendre le système moins astreignant, risquerait d'aller à l'encontre des objectifs recherchés.

C. Comment remédier au problème de la non-présentation des rapports

109. Les conséquences de la non-présentation des rapports ou de retards importants dans leur présentation sont immenses. La non-présentation d'un rapport initial est particulièrement préoccupante puisqu'elle constitue une preuve manifeste que l'Etat concerné n'a pas entrepris d'étude globale initiale de ses lois, politiques et pratiques qui lui permettrait de déterminer les mesures à prendre pour appliquer les dispositions de l'instrument considéré. Comme on l'a indiqué ci-dessus, à l'heure actuelle, quelque 108 rapports initiaux n'ont pas été présentés, dont la plupart ont largement dépassé le simple stade du retard. La non-présentation des rapports périodiques est aussi très inquiétante car elle peut donner à penser que du fait de l'existence de problèmes majeurs les gouvernements cherchent à éviter tout dialogue avec l'organe conventionnel compétent.

110. Les conséquences de la non-présentation de rapports sont dommageables à toutes les parties concernées. Pour ce qui est de l'organe conventionnel, le dommage est relativement mineur, bien qu'à long terme sa crédibilité s'en trouve immanquablement diminuée et qu'à court terme il risque de se faire une image passablement déformée de la situation dans le monde. Pour ce qui est de l'Etat partie lui-même, le dommage est bien plus grave. En effet, les autorités pourront dans certains cas en déduire que la ratification d'un instrument relatif aux droits de l'homme, ou l'adhésion à un tel instrument, est un acte qui leur donne un prestige très recherché mais qui ne prête pas autrement à conséquence. Le risque est donc que les normes contenues dans l'instrument considéré ne seront pas prises au sérieux, ni en droit interne ni au niveau des politiques, si l'obligation de présenter des rapports, à maints égards l'une des responsabilités les moins lourdes à assumer pour qui devient partie, reste ignorée. Enfin, les doutes que peuvent avoir les organisations non gouvernementales, les milieux politiques ou autres groupes d'intérêt quant à l'efficacité, voire l'utilité, du système des traités, s'en trouvent renforcés.

111. Mais c'est peut-être encore pour le système lui-même que le prix est le plus élevé. Le régime conventionnel ne peut que perdre une part de sa précieuse crédibilité si un Etat peut ostensiblement prendre toute une série d'engagements pour ensuite narguer le Comité. L'acceptation d'une telle situation peut aussi déboucher sur un système à deux vitesses : certains Etats parties se soumettant régulièrement à la surveillance et au contrôle des

organes conventionnels, tandis que d'autres, dont le bilan est bien moins satisfaisant, ne s'y soumettent pas. Cette situation a amené les participants à la quatrième Réunion des présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux à faire observer "que le fait de ne pas s'acquitter pendant une longue période de ses obligations en matière de rapport ne devrait pas dispenser l'Etat partie concerné de toute supervision alors que d'autres, qui ont au contraire soumis leurs rapports, font l'objet d'un examen attentif" (A/47/628, par. 71). Le fait est que l'impuissance des organes conventionnels à assumer leurs responsabilités de surveillance ne peut qu'encourager d'autres Etats parties à retarder la présentation des rapports, voire à ignorer complètement l'obligation qui leur est faite à cet égard.

112. Plutôt que de chercher à régler ce problème par le biais d'incitations ou de sanctions appropriées, les organes conventionnels se sont depuis trop longtemps contentés de rechercher des moyens toujours plus inventifs d'exhorter les Etats défaillants. Dans certains cas, leurs exhortations ont été entendues, mais il n'en reste pas moins que plus de 1 000 rapports sont toujours en retard. Il est donc impératif que les organes conventionnels et les organes politiques s'attaquent à ce problème avec détermination et imagination.

113. Quatre mesures pourraient être envisagées :

a) Fournir des services consultatifs aux Etats parties qui sont en retard de plus de deux ans dans la présentation de leurs rapports

114. Plusieurs considérations doivent être prises en compte. En premier lieu, il ne faut pas perdre de vue que la non-présentation d'un rapport (tout comme une non-ratification) peut être due en grande partie à des considérations purement bureaucratiques. Le manque de spécialistes, l'incompréhension de la part des fonctionnaires ou des milieux politiques concernés de ce qu'on attend vraiment d'eux, l'argument que la tâche est si vaste qu'elle dépasse largement les capacités d'un petit ministère, etc., peuvent très bien expliquer en partie la non-présentation d'un rapport.

115. En second lieu, il ne faut pas s'attendre à ce qu'une simple offre de services consultatifs suscite une réponse positive, même d'un Etat partie qui n'a que des problèmes plutôt mineurs et qui est tout à fait acquis au système. L'offre de services consultatifs pour la préparation des rapports en retard doit donc être rendue plus systématique et moins laissée à l'initiative du pays concerné. A cela deux raisons : i) l'inertie bureaucratique à l'origine de la non-présentation des rapports est autant à craindre en matière de demande d'assistance; et ii) ce genre de demande est souvent, sans raison valable, encore considéré comme l'admission d'un échec.

116. L'idée n'est pas de suggérer que l'assistance devrait être en quelque manière imposée. Il ne saurait en être question étant donné que la décision d'honorer ou non l'obligation de présenter des rapports découlant des traités internationaux reste une question de souveraineté pour le gouvernement concerné. Toutefois, rendre les services d'assistance plus systématiques correspondrait tout à fait à l'approche déjà adoptée dans d'autres contextes. C'est ainsi, par exemple, que la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques précise que l'une des fonctions du secrétariat

concerné est "Sur demande, aider les Parties, et en particulier, parmi elles, les pays en développement, à compiler et à diffuser les informations requises par la Convention" 41/.

117. Un moyen serait peut-être de désigner un fonctionnaire, voire plusieurs, ayant pour seule tâche d'aider les Etats à honorer leurs obligations d'établissement de rapports. Ce personnel devrait avoir les qualifications nécessaires, établir une relation de confiance avec les gouvernements, intervenir avec discrétion et établir des liens directs avec les gouvernements concernés à la demande des organes conventionnels.

118. En troisième lieu, dans le droit fil de la proposition qui précède, les composantes pertinentes du Programme de services consultatifs des Nations Unies doivent être radicalement remaniées pour pouvoir satisfaire aux besoins du système conventionnel. Cette question est traitée plus en détail ci-après.

b) Supprimer l'immunité dont jouissent à l'heure actuelle les Etats qui ne présentent pas de rapports et, pour ce faire, prévoir l'examen de la situation dans ces Etats, même en l'absence d'un rapport

119. Cette approche a déjà été approuvée à leur quatrième réunion par les présidents des organes conventionnels qui ont recommandé "que chaque organe créé en vertu d'instruments internationaux fasse sienne, en dernier ressort et dans une mesure appropriée, la pratique... consistant à inscrire à l'ordre du jour l'examen de la situation dans les Etats parties qui n'ont jamais soumis de rapports... ou qui sont très en retard dans la soumission des rapports..." (A/47/628, par. 71). Un organe conventionnel (le Comité des droits économiques, sociaux et culturels) a déjà adopté cette méthode et la Commission des droits de l'homme a encouragé son action (résolution 1993/14, par. 4). Un autre (le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale) a suivi cette pratique à l'égard des Etats qui ont présenté, au minimum, un rapport initial. Il n'existe toutefois aucune raison valable de limiter cette méthode à ces seuls Etats. Les rapports initiaux risquent de ne plus être d'actualité, soit parce qu'ils remontent à trop loin soit parce que des changements fondamentaux sont intervenus dans l'intervalle. En tout état de cause, en cas de violation flagrante de l'obligation d'établir des rapports, la question de savoir si le rapport non présenté est un rapport initial ou un rapport périodique ne devrait pas être la principale préoccupation.

120. Les procédures adoptées jusqu'à présent dans la mise en oeuvre de cette méthode montrent clairement que l'examen d'une situation en l'absence d'un rapport est vraiment une solution de dernier ressort. Même lorsqu'il a été décidé d'inscrire l'examen d'une situation à l'ordre du jour, il est préférable pour l'Etat partie de faire savoir au Comité qu'il lui présentera un rapport dans des délais précis (et courts), rapport qui fournira la base du dialogue entre le Comité et les représentants de l'Etat partie. Même s'il est procédé à un examen en l'absence d'un rapport, il doit être clairement indiqué à l'Etat partie que ses représentants peuvent participer aux débats. Le Comité doit dans de telles circonstances s'employer tout spécialement à obtenir de toutes les sources appropriées des informations adéquates sur la situation. Etant donné la nécessité de maintenir l'intégrité et la crédibilité du système

de présentation de rapports, tous les organes conventionnels devraient envisager l'adoption de cette pratique aussi rapidement que possible.

c) Enumérer nominativement dans les résolutions adoptées par les organes créés en vertu de la Charte les Etats parties qui sont très en retard dans la présentation de leurs rapports

121. Jusqu'à présent, les différents organes ont évité d'établir des seuils de "tolérance" des retards dans la présentation des rapports de crainte que cela ne fasse qu'encourager les soumissions tardives, mais ils sont arrivés à des extrémités tout à fait stériles. Tout retard est critiquable, mais, à ce stade, les organes conventionnels devraient envisager de soumettre aux organes créés en vertu de la Charte une liste des Etats parties dont les rapports ont plus de deux ans de retard. Au-delà d'un retard de trois ans, l'organe conventionnel devrait automatiquement décider d'inscrire à son ordre du jour l'examen de la situation dans l'Etat concerné.

d) Inciter les Etats parties à présenter leurs rapports en mettant à leur disposition une assistance technique supplémentaire

122. Cette question est traitée ci-après dans le contexte du Programme de services consultatifs. Il convient toutefois de souligner que cette assistance doit s'ajouter à celle déjà accordée aux Etats si l'on veut qu'elle soit réellement incitative. En l'état actuel des choses, cet élément de "complémentarité" fait totalement défaut.

D. Le fardeau des systèmes multiples de présentation de rapports

123. 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 la situation des droits de l'homme. C'est ainsi que dans un document présenté à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme il a été demandé de simplifier "la procédure d'établissement de rapports, actuellement fastidieuse et répétitive" 42/. De même on relève au sixième alinéa du préambule d'une résolution adoptée par la Commission des droits de l'homme à sa quarante-neuvième session (résolution 1993/58, adoptée par 33 voix contre 16 avec 3 abstentions) "qu'en raison de l'augmentation substantielle au cours des dernières années du nombre de mécanismes créés dans ce domaine, de nombreux pays, en particulier en développement, doivent établir de multiples rapports périodiques et répondre à maintes demandes d'informations sur les faits ou situations qui se produiraient sur leur territoire, demandes auxquelles ils ne peuvent pas toujours répondre avec la rigueur nécessaire ou dans les délais qui leur sont fixés".

124. Dans ce contexte, plusieurs considérations doivent rester présentes à l'esprit. En tout premier lieu, les problèmes de prolifération ne sont en aucun cas limités au domaine des droits de l'homme 43/. Dans la mesure où l'interdépendance internationale croît inexorablement et où il devient de plus en plus apparent dans un nombre toujours augmentant de domaines d'action que la coopération internationale est indispensable, le nombre de demandes adressées aux Etats ne fera qu'augmenter. En deuxième lieu, la nécessité de mettre en place des mécanismes de présentation de rapports ne doit pas

occulter celle d'envisager en permanence la possibilité de rationaliser et de coordonner les exigences imposées aux Etats. En troisième lieu, dans ce contexte il semble raisonnable de présumer qu'à un certain degré de saturation toute exigence supplémentaire nuirait au but recherché, surtout si toutes les demandes sont placées sur le même plan. Enfin, on peut aussi présumer que les nouveaux systèmes d'information en voie d'évolution rapide offrent d'importantes possibilités qui n'ont à ce jour même pas encore été explorées.

125. Du fait du thème traité, la présente étude est limitée mais la question de l'obligation de présenter des rapports dans le cadre du régime des instruments conventionnels ne peut être valablement examinée si on l'isole complètement de celle étroitement apparentée du système des droits de l'homme dans son ensemble. A cette fin, il est essentiel de distinguer les différentes composantes du problème avant de chercher des solutions susceptibles de satisfaire les deux critères suivants : i) minimiser le fardeau imposé aux Etats et ii) maximiser l'efficacité des mesures destinées à assurer le respect des droits de l'homme.

126. 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) organes créés en vertu d'instruments internationaux des Nations Unies; b) 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) institutions spécialisées et en particulier l'OIT et l'UNESCO; d) organes régionaux créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme; et e) organes directeurs régionaux chargés des droits de l'homme. On pourrait également citer diverses autres sources de demandes de renseignements de caractère moins formel.

127. Aux fins de la présente analyse, on peut établir cinq catégories de demandes d'information, à savoir : a) demandes découlant des obligations conventionnelles 44/; b) demandes découlant de procédures spéciales établies par des organes créés en vertu de la Charte; c) demandes liées à l'application de normes autres que celles énoncées dans des instruments conventionnels; d) demandes ayant trait à des études et à des enquêtes; et e) demandes émanant de sources autres que les Nations Unies. Les problèmes de duplication et de chevauchement peuvent se produire à la fois à l'intérieur de ces catégories et entre elles. Il serait certainement approprié d'étudier chaque catégorie en détail dans le contexte d'une étude du problème dans son ensemble, mais la présente étude doit se limiter principalement à la catégorie a) tout en formulant quelques remarques pertinentes au sujet des catégories b) et e) dans la mesure où elles se rapportent au régime des traités.

a) Demandes fondées sur des obligations conventionnelles

128. Cette catégorie est étudiée plus loin.

b) Demandes découlant de procédures spéciales établies par des organes créés en vertu de la Charte

129. S'il peut sembler logique pour un observateur sans connaissance approfondie des aspects juridiques et autres du système dans son ensemble de mettre sur le même plan demandes de rapports émanant d'organes conventionnels et demandes de rapports émanant de rapporteurs spéciaux, de rapporteurs chargés de questions précises, de groupes de travail et autres mécanismes spéciaux, il est essentiel de ne pas perdre de vue les distinctions fondamentales entre les deux catégories de demandes. Ces distinctions apparaissent à différents niveaux. Pour ce qui est de leur fondement juridique, l'obligation de présenter un rapport en vertu d'un traité donné découle des dispositions spécifiques dudit instrument. Il n'est donc pas du ressort de la Commission des droits de l'homme, ou de tout autre organe politique, d'envisager un quelconque "arrangement" qui réduirait ces obligations sous réserve, par exemple, que les Etats coopèrent plus pleinement aux procédures spéciales. Pour ce qui est de la nature des informations recherchées, les arrangements prévus par les instruments en matière d'établissement de rapports sont, par définition, détaillés et la périodicité en est plus ou moins déterminée. Quant à la procédure d'urgence, les organes conventionnels ne sollicitent des informations de caractère urgent que dans des circonstances très exceptionnelles et, de ce fait, elle ne saurait en aucune façon avoir la même fonction que les procédures spéciales à l'égard des violations alléguées. Enfin, le champ d'action des organes conventionnels ne concerne qu'un nombre limité d'Etats alors que les procédures spéciales sont, en vertu des dispositions de la Charte des Nations Unies, de portée universelle.

c) Demandes liées à l'application de normes autres que celles énoncées dans des instruments conventionnels

130. Quelques-unes des procédures qui ne sont pas fondées sur des instruments internationaux ont en fait un caractère tout à fait formel. Le meilleur exemple en est peut-être les dispositions visant à assurer l'application effective de l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, adopté par le Conseil économique et social dans sa résolution 1984/47 et approuvé 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 des questionnaires envoyés périodiquement par le Secrétaire général sur l'application de ces règles et sur les difficultés rencontrées.

131. En outre, on propose régulièrement d'adopter des procédures analogues à l'égard de normes facultatives dans divers domaines dont on ne citera que quelques exemples. A propos des conventions relatives à l'esclavage, la Commission des droits de l'homme (voir par. 7 de la résolution 1993/27) a récemment encouragé la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités "à élaborer des recommandations sur les moyens de mettre en place un mécanisme efficace pour [leur] application". De même, lors de la création d'un groupe de travail thématique sur le droit au développement destiné à assurer l'application de la Déclaration sur le droit au développement, la Commission a noté que ses travaux s'appuieraient sur les renseignements "fournis par les Etats Membres

et d'autres sources appropriées". Enfin, lors de l'élaboration d'une déclaration sur les droits des populations autochtones, le Groupe de travail sur les populations autochtones a fréquemment souligné la nécessité d'un mécanisme efficace d'application.

132. Il est inévitable que les renseignements demandés dans le cadre de la présentation de rapports, sur ces thèmes ou d'autres, recoupent, bien qu'à des degrés divers, ceux demandés par des organes conventionnels. Il y a donc, tout au moins dans le principe, largement matière à chercher à éviter la duplication qui en découle. Pour ce faire, il faudrait introduire au moins deux modifications aux procédures existantes. La première serait de permettre aux Etats qui ont déjà fourni les renseignements demandés dans leur rapport à un organe conventionnel de simplement renvoyer aux paragraphes pertinents dans leur réponse à une demande spéciale sur le même sujet. La seconde serait d'insister sur l'amélioration des rapports dans le cadre des différents instruments concernés afin de s'assurer que les domaines de préoccupation faisant l'objet d'une procédure spéciale sont traités de manière adéquate.

d) Demandes ayant trait à des études ou à des enquêtes

133. Il s'agit d'un domaine dans lequel, au cours des dernières années, les demandes de renseignements adressées aux Etats ont particulièrement proliféré. Là aussi, comme dans la catégorie c), il est largement possible d'utiliser des renseignements déjà fournis dans les rapports présentés aux organes conventionnels, sous réserve des modifications préconisées au paragraphe précédent.

134. Un autre moyen de réduire considérablement la charge qu'imposent ces demandes serait d'autoriser le secrétariat à exploiter les renseignements déjà accessibles avant d'adresser une demande formelle sous forme de note verbale à tous les gouvernements. Ce sera d'ailleurs chose facile si le secrétariat parvient à mettre sur pied le centre d'information et de documentation qui s'impose depuis longtemps. C'est ainsi, par exemple, que pour une étude traitant d'une question précise, on pourrait exploiter les textes législatifs et les analyses dont dispose déjà le Centre pour les droits de l'homme et faire appel, en cas de besoin, à des questionnaires précis et soigneusement ciblés, pour éviter la "guerre du papier" qui à l'heure actuelle caractérise le processus d'établissement d'une grande partie de la documentation demandée au secrétariat par les organes créés en vertu de la Charte.

e) Demandes émanant de sources autres que les Nations Unies

135. De toute évidence, il n'est pas du ressort des organes des Nations Unies de déterminer la méthode d'approche des organisations régionales ou autres concernées, mais rien n'empêche de rechercher une plus grande coordination et d'accroître les échanges d'informations pour éviter des duplications de demandes. On entre là dans le débat plus large des relations avec les organisations régionales dont il est question plus loin.

a) Demandes fondées sur des obligations conventionnelles

136. Dans la première version de la présente étude (A/44/668, annexe), on faisait observer qu'étendre la périodicité de la présentation des rapports au

titre des divers instruments internationaux contribuerait à alléger la charge qu'elle représente. Des mesures appropriées ont désormais été adoptées à cet égard par pratiquement tous les organes conventionnels. Désormais, la présentation de rapports est fixée à cinq ans d'intervalle au titre des deux pactes et à quatre ans d'intervalle au titre de chacune des quatre autres conventions.

137. Ce calendrier moins astreignant et plus étroitement coordonné aura sans doute d'importants avantages. Toutefois, lors de l'élaboration de futurs instruments, il faudrait envisager de laisser une certaine latitude à l'organe qu'ils pourraient créer quant à la périodicité des rapports. 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.

138. Deux autres mesures étaient également proposées dans la première version de l'étude, la première, qui vise à réduire la charge des Etats ou, du moins, à l'étaler plus également, consiste à chercher à échelonner 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. La deuxième mesure consiste à essayer de réduire les chevauchements entre les rapports demandés, question abordée ci-après.

E. Réduction des chevauchements entre les rapports demandés

139. Le problème des chevauchements de compétences 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 45/, 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.

140. 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.

1. Le document de base ou profil de pays

141. Pour ce faire, 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 le profil du pays, ou ce que l'on appelle maintenant le "document de base". La méthode qui consiste à demander à chaque

Etat partie de présenter un seul document de base, devant servir à tous les organes conventionnels compétents pour l'examen du rapport de fond de l'Etat partie les concernant, a maintenant été approuvée par tous les organes conventionnels. Certains Etats ont déjà présenté un document de base mais tel n'est pas le cas pour la grande majorité 46/. S'il est vrai que l'introduction des documents de base devrait aboutir à un gain de temps pour l'Etat qui présente les rapports et 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.

2. Possibilités d'une coordination à base plus large

142. 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 six des sept instruments visés par la présente étude. Il figure aussi dans la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles. Par ailleurs, les deux principales Conventions de l'OIT traitant de ce droit étaient ratifiées (au 1er janvier 1992) par 98 Etats (dans le cas de la Convention No 87 de 1948 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical) et par 113 Etats (dans le cas de la Convention No 98 de 1949 sur le droit d'organisation et de négociation collective) 47/. Ainsi, tout Etat qui est partie à la totalité ou presque 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.

143. 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 conventionnels. On trouvera quelques indications sur l'étendue des chevauchements entre les six organes conventionnels 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, en tant que de besoin, la répétition des questions soulevées à propos d'un Etat partie dans les différents organes de supervision".

3. Etablissement d'un système de renvois

144. Il est toutefois plus difficile de régler le problème des chevauchements de compétences 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." 48/

145. 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 sous prétexte qu'ils ont déjà présenté un rapport en vertu d'un autre instrument. Il s'agit plutôt, dans le cas où un Etat a déjà fourni dans un rapport à un organe conventionnel 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 (voire plus). Un renvoi à l'autre rapport devrait suffire. Une telle procédure n'entame nullement le droit d'un organe conventionnel de demander les renseignements complémentaires dont il a besoin. Par ailleurs, l'examen de ces renseignements par un organe ne préjuge en rien 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 conventionnel 49/.

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

"Dans le cas où des renseignements à ce sujet ont été déjà 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; une référence précise à ces renseignements suffira."

147. L'utilité d'adopter un système de renvois plus concerté peut être illustrée par le cas des droits de l'enfant. Depuis son entrée en vigueur en 1990, la Convention relative aux droits de l'enfant a été ratifiée par quelque 128 Etats (au 1er janvier 1993). Au nombre de ces Etats, ceux qui sont aussi parties aux deux Pactes seront appelés à présenter des rapports à trois organes conventionnels sur des questions très semblables. En fait, l'Observation générale No 17 (35) sur l'article 24 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, récemment adoptée par le Comité des droits de l'homme, soulève nombre de questions qui sont traitées expressément dans la Convention. Dans ces conditions, il semblerait inutile, après avoir d'abord demandé à un Etat de présenter un rapport détaillé au 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, ainsi que par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes.

148. Pour tenter de déterminer le meilleur moyen d'éviter ce chevauchement potentiel, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a proposé de convoquer une réunion, à laquelle participeraient un ou deux représentants du Comité des droits de l'enfant, du Comité des droits de l'homme, du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, en vue d'examiner le meilleur moyen d'éviter le chevauchement des obligations découlant des instruments. Faisant leur cette proposition, les participants à la quatrième Réunion des présidents ont indiqué que cette réunion n'avait pas été convoquée faute de ressources et ont recommandé à l'Assemblée générale d'envisager de dégager les ressources nécessaires (A/47/628, par. 88). Le fait qu'aucune initiative destinée à la fois à alléger le fardeau imposé aux Etats et à améliorer l'efficacité des organes conventionnels pertinents ne peut se concrétiser sans des arrangements financiers spécifiques, décidés au plus haut niveau (en l'occurrence attendus depuis près de trois ans), ne peut qu'indiquer une lacune du système à laquelle il faudrait remédier.

149. Au moins à certains égards, les procédures à suivre pour donner suite à des initiatives destinées à améliorer le fonctionnement de l'ensemble du système conventionnel ne sont pas seulement lourdes, elles exigent aussi beaucoup de temps et, dans certains cas, peuvent même se révéler décourageantes. La nécessité s'impose de chercher à introduire une plus grande souplesse dans le système, tant d'un point de vue financier que d'un point de vue bureaucratique. Peut-être la décision prise de tenir la Réunion des présidents sur une base biennale et d'assurer son financement par le budget ordinaire (résolution 47/111, par. 10, de l'Assemblée générale) permettra-t-elle à cette instance de jouer à l'avenir ce rôle de coordination. Si tel devait être le cas, chaque organe conventionnel devra, à l'avenir, accorder une attention plus soutenue aux questions qu'il souhaiterait voir examiner par la Réunion.

150. 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 en est la recommandation générale No 13 (huitième session, 1989) adoptée par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, dans laquelle celui-ci recommandait aux Etats parties (par. 1) :

> "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" 50/.

151. 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 rémunération pour un travail de valeur égale. Cette méthode a déjà été adoptée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels à propos des Conventions de l'OIT qui intéressent directement les droits figurant aux articles 6 et 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 les droits syndicaux). Ainsi, les directives relatives à l'établissement des rapports adoptées par le Comité précisent, au sujet de l'article 6 du Pacte, par exemple :

> "Si votre pays a adhéré à l'une des conventions suivantes [de l'OIT] : ... et s'il a déjà présenté des rapports au Comité de contrôle intéressé au sujet des dispositions de l'article 6, vous pouvez faire référence aux passages pertinents des rapports en question, plutôt que de répéter ici les renseignements déjà fournis. Cependant, toute question qui se pose à propos du Pacte, et qui n'a pas été exposée de manière exhaustive dans ces rapports, doit être traitée dans le présent rapport" 51/.

152. La proposition destinée à encourager les renvois soulève des difficultés quant aux modalités d'application. Des efforts appropriés peuvent être faits à trois niveaux. 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 renvoi pourrait être utilisé efficacement et à bon escient, et établir ces rapports en conséquence 52/. Bien que certains Etats aient déjà commencé à le faire, ceux qui disposent de ressources très limitées pour l'établissement de rapports auront nécessairement certaines difficultés. Il se peut donc que ce soit un domaine dans lequel le Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme puisse 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.

153. Une autre initiative à envisager au niveau national est celle de suivre la suggestion faite par la deuxième Réunion des présidents, à savoir que l'Etat confie à une unité administrative la responsabilité de l'établissement des rapports qu'il doit adresser aux organes conventionnels. Une telle centralisation permettrait une plus grande coordination que ce n'est le cas lorsque différents services présentent des rapports sans se consulter. Une méthode comparable a aussi été approuvée en ce qui concerne les questions ayant trait à l'environnement et au développement dans le document "Action 21" :

> "Les Etats jugeront peut-être utile de mettre en place un mécanisme de coordination nationale chargé de veiller à l'application du programme Action 21. Mettant à profit dans ce contexte des compétences spécialisées

des organisations non gouvernementales, ils pourraient présenter des communications et toute autre information utile à l'Organisation des Nations Unies" (A/CONF.151/26 (Vol. III), chap. 38, par. 40).

154. 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. L'informatisation des travaux des organes conventionnels faciliterait manifestement beaucoup les efforts en ce sens. A cet égard, il reste à démontrer que les organes conventionnels ont la capacité de faire face aux exigences de coordination et de consultation que cela impliquerait. Là encore, la Réunion des présidents sera amenée à jouer un rôle vital, mais ne fera probablement que peu de progrès en l'absence d'une liste claire d'options établies par le secrétariat.

155. Le troisième niveau est celui des institutions spécialisées, 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" 53/. Cette analyse pourrait être très utile pour aider chacun des organes conventionnels 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 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 des rapports.

F. Renforcement de la capacité du régime conventionnel dans son ensemble à traiter de thèmes particuliers

156. Une question qui pose des problèmes de coordination mais dont on n'a pas reconnu l'importance, et qu'on a par conséquent négligée, est celle d'une répartition informelle des compétences entre les organes conventionnels. Cette question se pose en raison des chevauchements entre les différents instruments, comme on l'a montré à propos des droits de l'enfant, de la liberté d'association et de la non-discrimination. C'est en partie du fait d'un manque de coordination que certaines questions ont été négligées, du moins par certains comités, bien que leur mandat soit clair en ce qui concerne leur responsabilité à cet égard.

157. La question qui vient immédiatement à l'esprit et, à certains égards, celle qui pose le plus de difficultés, est celle des droits des femmes. Il est maintenant largement reconnu que les organes de l'ONU s'occupant des droits de l'homme ont eu tendance à marginaliser cette question d'importance fondamentale, en partie parce qu'ils supposent qu'elle est traitée par d'autres instances (dont la Commission de la condition de la femme ou le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes). Cette hypothèse est dans une certaine mesure exacte, mais nombre d'observateurs feraient valoir qu'il est essentiel que tous les organes sans exception s'occupant des droits de l'homme cherchent à promouvoir les droits des femmes dans le cadre de leurs activités et de leurs mandats respectifs. Sur la base de ce raisonnement, aucun organe conventionnel quel qu'il soit, dont le mandat

porte explicitement sur l'élimination de la discrimination fondée sur le sexe, ne peut présumer que cet aspect de son travail est, ou même pourrait être, assuré par un autre organe. C'est dans cet esprit que la Commission de la condition de la femme, ainsi que diverses conférences préparatoires régionales à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, ont vivement recommandé qu'une plus grande attention soit accordée à la question des droits de la femme 54/.

158. Pour ce qui est spécifiquement des travaux des organes conventionnels, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a recommandé à la Conférence mondiale que "les informations et analyses spécifiques par sexe soient pleinement intégrées à la mise en oeuvre de tous les instruments relatifs aux droits de l'homme" 55/. Il ne fait aucun doute que cette méthode est correcte et l'on ne peut nier que certains des organes conventionnels n'ont consacré que bien peu d'énergie à cette question. Quoi qu'il en soit, la proposition soulève la question de savoir si une répartition informelle du travail permettrait plus concrètement et plus efficacement d'assurer à la question des droits de la femme une attention beaucoup plus systématique et beaucoup plus exhaustive que ce n'est le cas actuellement. Ce qui pousse à poser cette question est que la demande faite aux cinq organes conventionnels de se pencher sur cette question de manière ouverte et objective n'ayant guère eu d'effet, on peut penser que des propositions indiquant avec plus de précision ce qui devrait être fait et par quel organe permettraient d'obtenir de meilleurs résultats.

159. Un exemple aidera à démontrer qu'il n'est pas particulièrement utile de considérer cette question sous un angle purement juridique en faisant valoir que la compétence de chaque comité est différente et est clairement définie dans les instruments pertinents. La protection des droits économiques de la femme relève sans conteste de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et, dans une moindre mesure, de la Convention relative aux droits de l'enfant. La question peut donc être traitée en profondeur dans chacun de ces contextes, ainsi que dans celui des dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques sur la non-discrimination et celui des dispositions pertinentes de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

160. Avant d'avancer plus avant dans cette analyse, il est essentiel de souligner que si cette question revêt beaucoup d'importance en ce qui concerne les droits de la femme, elle se pose tout autant dans d'autres cas. En fait, certaines questions semblent avoir été victimes d'une négligence bénigne mais encore plus généralisée dans le cadre des arrangements actuels. Nombre de questions ayant trait à la discrimination pourraient être citées à cet égard. Aucun des comités ne s'est systématiquement intéressé à la condition des personnes âgées, quoique le Comité des droits économiques, sociaux et culturels commence à le faire. La situation des handicapés n'a pas non plus reçu beaucoup d'attention en dépit du fait qu'elle est liée aux questions dont s'occupent tous les autres organes conventionnels concernés. Cette remarque vaut aussi en ce qui concerne les peuples autochtones, les travailleurs migrants, les personnes infectées par le VIH ou atteintes du SIDA et divers autres groupes. Indépendamment de ces questions qui toutes sont plus ou moins

liées à la discrimination, de nombreuses autres questions de fond, qui se retrouvent dans les mandats des différents organes conventionnels, semblent parfois passer à travers les mailles du filet.

161. A mesure que les organes créés en vertu de la Charte deviennent plus conscients du rôle pivot des organes conventionnels dans le régime général des droits de l'homme, ils ont aussi tendance à leur demander de plus en plus de s'intéresser à des questions spécifiques. Ces demandes ont parfois été adressées à des organes spécifiques, et parfois non. C'est ainsi, par exemple, qu'à sa quarante-neuvième session, la Commission des droits de l'homme :

- a invité le Comité des droits de l'homme, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels "et autres organes analogues" à s'intéresser aux questions qui se posent en ce qui concerne les droits des personnes infectées par le VIH ou atteintes du SIDA (résolution 1993/53, par. 4);

- a invité "les organes conventionnels s'occupant des droits de l'homme, notamment le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité des droits de l'homme" à surveiller les questions qui se posent en ce qui concerne les droits des personnes handicapées (résolution 1993/29, par. 7);

- a recommandé que "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 Comité des droits de l'enfant" accordent une attention particulière aux formes contemporaines d'esclavage (résolution 1993/27, par. 14); et

- en ce qui concerne le travail des enfants, elle a fait observer que "les organes de l'Organisation des Nations Unies chargés des questions relatives aux droits de l'homme devraient continuer à examiner ce problème" (résolution 1993/79, annexe, par. 29).

162. Cette liste pourrait être allongée, mais cela ne serait pas très utile. Ce qu'on veut faire valoir, c'est que les organes conventionnels en général sont de plus en plus appelés à s'intéresser à des questions spécifiques, bien qu'à ce jour on ait peu de preuves que ces demandes aient sensiblement modifié leur approche. Il s'agit là, dans une large mesure semble-t-il, d'un domaine qui appelle un plus grand effort de coordination.

163. Sans doute consciente de ce fait, la Commission des droits de l'homme a récemment encouragé une coopération plus étroite entre, notamment, "le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et d'autres organes créés en vertu d'instruments internationaux" en ce qui concerne "la promotion, la protection et la réalisation des droits de la femme" (résolution 1993/46, par. 5) et a prié le Secrétaire général "de prendre l'avis de tous les organes des Nations Unies oeuvrant dans le domaine des droits de l'homme, y compris les organes créés en vertu d'instruments internationaux, en ce qui concerne l'application" de la résolution (ibid., par. 7). Cela semble être l'occasion pour les organes conventionnels d'examiner la possibilité de trouver des modalités permettant d'attribuer

à tel ou tel d'entre eux la responsabilité première d'un aspect donné d'une question (lorsqu'un Etat est partie à plusieurs instruments). Il faudrait prévoir des arrangements souples, se prêtant à modification, et en faire état dans les directives pour l'établissement des rapports.

G. Options éventuelles à long terme appelant des changements fondamentaux

164. Au moins trois options à long terme peuvent être envisagées aux fins d'alléger le fardeau que représente la présentation des rapports pour les Etats qui sont parties à tous les instruments ou à plusieurs de ceux sur lesquels porte la présente étude. Dès l'abord, il faut souligner que l'analyse qui suit est fondée sur quatre principes. Le premier est que la surveillance, au moyen de l'établissement de rapports, de la façon dont les Etats parties s'acquittent des obligations qu'ils ont contractées est un élément essentiel du système et demeure une technique non seulement viable mais qui peut être très efficace. Il ne faut en aucun cas envisager de l'éliminer. Le deuxième est que la croissance rapide, et anarchique, de l'ensemble du régime conventionnel sous tous ses aspects, exigera en fin de compte que soient envisagées des approches appelant des changements plus fondamentaux que ceux qui ont été examinés jusqu'ici dans la présente étude.

165. Le troisième principe est que la considération qui conduit à envisager ces options est la charge imposée à un Etat partie à plusieurs instruments. Les Etats qui ne sont parties qu'à un ou deux instruments semblent avoir beaucoup moins de raisons de se plaindre. Le quatrième principe est que les Etats ont volontairement accepté l'obligation de présenter les rapports prévus par chaque instrument. En conséquence, on ne saurait considérer qu'il est foncièrement inéquitable de vouloir les obliger à respecter leurs engagements.

a) Réduire le nombre des organes conventionnels et, partant le nombre des rapports demandés

166. Dans ce contexte, la première (et la plus radicale) des options à envisager à long terme est l'unification aux fins de réduire le nombre des organes conventionnels et, partant, le nombre des rapports exigés d'un Etat partie à plusieurs instruments. Cette unification pourrait être limitée - deux ou trois comités pourraient en remplacer six - ce qui entraînerait une réduction dans les mêmes proportions du nombre de rapports. Elle pourrait aussi être globale et il suffirait alors de présenter un rapport unique (accompagné, le cas échéant, de rapports complémentaires spécifiques) à un seul comité. Cette option est traitée de façon plus détaillée dans le dernier chapitre de la présente étude.

b) Un rapport unique global

167. Cette deuxième option est, dans une certaine mesure, liée à la première. Elle supposerait l'établissement d'un rapport unique "global" par chaque Etat partie qui serait alors communiqué à chacun des organes conventionnels compétents auxquels l'Etat considéré est tenu de présenter un rapport. Cette proposition a été présentée aux troisième et quatrième réunions des présidents, mais n'a pas été développée dans le détail. Il n'est pas possible dans les limites de la présente étude d'analyser toutes les questions

soulevées par cette approche, mais il est utile d'évoquer, au moins, les principales.

168. Dans un premier temps, on pourrait arguer qu'une telle approche est contraire aux dispositions de chacun des instruments. Il n'y a aucune raison qu'il en soit ainsi. En fait, il semblerait possible aujourd'hui, tout au moins dans le principe, qu'un Etat donné adopte unilatéralement une telle approche en n'établissant qu'un seul rapport global qu'il présenterait à plusieurs organes conventionnels à peu près en même temps. Dans la mesure où les directives d'établissement des rapports établies pour chaque instrument sont respectées et où ledit rapport est présenté dans des délais acceptables par chacun des comités, aucune difficulté ne semble se poser d'un point de vue formel. Quoi qu'il en soit, si une telle approche devait être expressément approuvée par les différents organes conventionnels, la logique demanderait une certaine coordination des exigences relatives à l'établissement des rapports et une synchronisation des dates de présentation des rapports pour chaque Etat. Enfin, les instruments pourraient être amendés en conséquence, mais cela ne semble ni urgent, ni même essentiel.

169. Comme on le voit, les aspects pratiques de la proposition méritent plus d'attention que ses aspects juridiques. A cet égard, elle présente des avantages majeurs évidents, mais aussi des inconvénients tout aussi évidents. Il appartiendra aux Etats de décider si les uns compensent indiscutablement les autres. Si l'on commence par les avantages, un rapport global donnerait effet à la doctrine de l'égalité des différents droits d'une façon vraiment convaincante. Chaque comité aurait une image réellement globale de la situation dans l'Etat partie et serait en mesure d'apprécier pleinement le contexte dans lequel se situent certaines questions. Un rapport global permettrait aussi de résoudre, définitivement, l'autre question complexe inévitable, à savoir, comment éviter les chevauchements entre les problèmes traités par différents comités (cette question est examinée de nouveau plus loin). Du point de vue de l'Etat partie, le principal avantage serait de n'avoir à établir qu'un seul rapport sur une période de cinq ans. De toute évidence, ce rapport unique prendrait plus de temps à établir, mais l'économie d'échelle serait importante du fait qu'il n'y aurait plus à établir, à différents moments, une série de rapports qui souvent se chevauchent.

170. Pour l'Etat, il serait beaucoup plus stimulant d'établir un rapport détaillé et complet sur la situation des droits de l'homme au lieu des six rapports qui peuvent lui être demandés sur une période de cinq ans et qui tous ont un caractère provisoire et fragmentaire. Dans la perspective du principal mandant, à savoir la population de l'Etat concerné, il est bien plus facile d'examiner un rapport unique sur la situation des droits de l'homme dans le pays considéré que de tenter de se faire une idée juste à partir d'une multitude déroutante de rapports, ayant chacun un thème différent, présentés à différentes dates à un organe international différent, soumis à des procédures d'examen variables, etc. Un rapport unique semble offrir une meilleure possibilité d'établir un dialogue véritable au niveau national qu'une série de rapports. Enfin, il est vraisemblable que des décideurs de haut niveau seraient appelés à participer à la préparation d'un rapport global, d'où une plus grande utilité des services consultatifs, qui seraient aussi plus recherchés.

171. Aux avantages s'opposent quelques inconvénients majeurs. Tout d'abord, l'Etat partie ne serait tenu de présenter un rapport que tous les cinq ans, ce qui représente un laps de temps important dans le contexte des droits de l'homme. L'un des facteurs qui au cours des dernières années a justifié l'extension de la périodicité de la présentation des rapports était que la plupart des Etats auraient à faire rapport à plusieurs comités et, de ce fait, seraient sous une surveillance plus ou moins continue. Quoi qu'il en soit, cette préoccupation n'est plus aussi primordiale étant donné la pratique de plus en plus courante adoptée par les comités de demander des rapports spéciaux ou complémentaires lorsque les circonstances le justifient, quel que soit l'échelonnement normal des rapports. Partant, même si un rapport officiel global n'était exigé que tous les cinq ans, des rapports complémentaires, plus thématiques, pourraient être demandés en tant que de besoin.

172. Un autre inconvénient est que les rapports globaux seraient probablement très volumineux. De ce fait, leur élaboration exigerait beaucoup d'efforts, mais représenterait néanmoins une importante économie de temps par comparaison au système actuel. Pour les membres des comités, la lecture serait beaucoup plus longue, mais le caractère plus exhaustif des rapports pourrait faire que nombre des demandes d'éclaircissements qui s'imposent dans le contexte actuel trouveraient leurs réponses et deviendraient superflues. En outre, chaque comité serait au premier chef concerné par un seul aspect du rapport, celui concernant les enfants, les femmes, la torture, etc.

173. Il serait inévitable d'élaborer des directives d'établissement des rapports très circonstanciées. Toutefois, dans le cas d'un rapport unique, les doubles emplois en matière de directives pourraient être évités beaucoup plus facilement que cela ne sera jamais le cas dans le système actuel. Au cas où les Etats s'intéresseraient à cette option, il faudrait alors que le secrétariat procède à une étude de faisabilité détaillée avant de poursuivre l'examen de cette question.

c) Remplacer les rapports périodiques détaillés par des rapports thématiques

174. Une possibilité évoquée, mais non explorée, par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels est celle qui consisterait à remplacer le système actuel de présentation d'un rapport périodique portant sur l'ensemble des questions relevant de l'instrument considéré par la présentation d'un rapport qui ne porterait que sur certaines questions thématiques déterminées à l'avance par le comité concerné.

175. Deux arguments majeurs militent en faveur de cette solution. Le premier est la charge actuellement imposée aux Etats qui sont parties aux six des principaux instruments. Si quelques Etats peuvent dans les circonstances actuelles ne pas se sentir indûment surchargés, cela tient sans doute davantage au caractère insuffisant des rapports présentés qu'à leur capacité de faire face à l'ampleur de la tâche induite par l'ensemble des demandes s'il y était donné suite de la manière souhaitée par chaque comité.

176. Le deuxième argument est que les obligations d'établissement de rapports sont si étendues qu'il est difficile, dans le meilleur des cas, voire impossible, dans le pire des cas, à certains Etats d'y satisfaire pleinement. Le cas du Comité des droits économiques, sociaux et culturels est révélateur à

cet égard. Lorsqu'il s'est réuni pour la première fois en 1987, ses travaux étaient fondés sur des directives qui avaient été élaborées dix ans auparavant. La meilleure façon d'illustrer leur orientation est d'en donner un exemple. Le paragraphe b) de l'article 7 traite d'une question relativement mineure : "Sécurité et hygiène du travail". A ce titre, les directives demandaient à chaque Etat d'indiquer tous les "lois, règlements administratifs, conventions collectives et jugements principaux", ainsi que les "principales dispositions et procédures (notamment services d'inspection et organes divers, à l'échelon national et local, et à ceux de la branche d'activité économique et de l'entreprise, chargés de promouvoir et de superviser la sécurité et l'hygiène du travail) permettant de s'assurer que ces dispositions sont bien respectées sur les lieux du travail" (E/C.12/1987/2). Comme je l'ai fait observer dans une autre étude : "... seule l'arrivée au Palais des Nations à Genève de semi-remorques chargées de documents aurait pu donner la preuve qu'un pays industrialisé de taille moyenne prenait au sérieux de telles exigences" 56/.

177. Lorsque le Comité a décidé de réviser ses directives régissant l'établissement des rapports, deux possibilités s'offraient à lui. La première consistait à être très sélectif et à ne chercher qu'à limiter le volume des informations demandées aux Etats, rendant ainsi le processus maîtrisable, et, de ce fait, espérer recevoir des rapports plus détaillés. La principale objection était que de nombreuses questions d'importance majeure ne seraient pas abordées dans les directives, avec pour effet que les Etats n'auraient pas à rendre des comptes à leur sujet.

178. La deuxième possibilité, pour laquelle le Comité a finalement opté, était de rédiger des directives longues et détaillées couvrant toutes les questions évoquées et demandant que les informations soient sériées pour connaître avec précision la situation en ce qui concernait toute une variété de "groupes vulnérables et défavorisés". Les Etats parties devaient en conséquence présenter une somme importante de renseignements pour répondre fidèlement aux questions posées, d'où le risque que les rapports portant sur un nombre imposant de questions ne les traitent que d'une façon plutôt superficielle. Il devient alors difficile, voire impossible, pour le Comité d'approfondir une question qui le préoccupe de manière à aller au coeur du problème. Lorsqu'il s'agit de rapports d'Etats fédéraux, les choses sont encore plus compliquées.

179. Ce problème se pose avec une particulière acuité en ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels, mais trois des autres instruments (ayant trait aux droits des enfants, aux droits des femmes et aux considérations fondées sur la race) traitent chacun dans une large mesure de ces droits et, partant, posent un dilemme analogue.

180. Quelle autre solution pourrait donc convenir ? En fait, il faudrait procéder de manière inverse. Au lieu de commencer par examiner le rapport de l'Etat pour pouvoir établir une liste des questions spécifiques auxquelles s'attachera le Comité, il faudrait que ce dernier (ou son Groupe de travail désigné) commence par établir une liste de questions clés sur lesquelles l'Etat partie serait prié de faire rapport. Le Comité établirait cette liste sur la base de tous les renseignements dont il dispose et, de manière générale, ne demanderait pas de renseignements sur les questions qui ne semblent pas poser de problèmes ou de difficultés notables. Cela signifie

qu'un Etat partie n'aurait pas à présenter un rapport complet mais à répondre de façon détaillée aux seules questions soulevées. Cette formule permettrait à la fois d'alléger la charge globale des obligations liées à l'établissement des rapports, dans la plupart des cas, et de disposer de renseignements précis et d'actualité.

181. Elle permettrait aussi aux Etats parties de décider de la composition de la délégation devant participer aux travaux du Comité en tenant davantage compte des connaissances requises. Aussi longtemps que les questions porteront sur un large éventail de thèmes, les Etats continueront à se faire représenter par des non spécialistes. Si un Etat partie sait d'avance que l'examen de son rapport portera essentiellement sur, par exemple, les conditions d'emprisonnement, le système judiciaire, le système électoral ou les mécanismes de sécurité sociale, il désignera les spécialistes qui conviennent. Avec de tels experts, le dialogue devrait théoriquement s'avérer plus fécond qu'il ne l'est la plupart du temps dans le cadre des arrangements actuels.

182. Naturellement, cette méthode ne s'appliquerait pas aux rapports initiaux, quel que soit l'instrument considéré, étant donné qu'un examen initial complet de la situation est un élément important du processus dans son ensemble. Cette méthode n'empêcherait pas non plus les membres du Comité de poser individuellement des questions autres que celles soulevées en prévision de l'examen du rapport. De plus, chaque comité pourrait adapter cette méthode à ses besoins. C'est ainsi, par exemple, qu'il peut s'avérer opportun pour le Comité des droits de l'homme, et peut-être pour le Comité contre la torture, de continuer à demander régulièrement des rapports périodiques, alors que les autres comités pourraient préférer adapter, dans une certaine mesure, leurs procédures actuelles aux orientations proposées.

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

A. Dispositions financières

183. Lorsque la première version de la présente étude a été présentée en 1989, le problème du financement de deux organes conventionnels existants de façon à ce qu'ils puissent travailler avec efficacité et celui de deux autres organes qui pourraient être créés s'est posé avec une très grande acuité. Cette question a en fait été très longuement débattue. Depuis lors, des initiatives diplomatiques ont été prises avec succès et des amendements à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et à la Convention contre la torture ont été adoptés. Le Secrétaire général a en conséquence été invité à prendre les dispositions voulues pour que le financement des réunions des deux comités soit imputé sur le budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies à compter de l'exercice biennal 1994-1995 (résolution 47/111 de l'Assemblée générale).

184. Il y a lieu de se réjouir de l'adoption de ces dispositions car ainsi le financement des sessions des organes conventionnel ne courra plus le risque d'être compromis par le manquement de quelques Etats à leurs obligations financières. Il est à présent de la plus haute importance que tous les Etats parties à ces deux instruments procèdent à la ratification des amendements de façon à ce que ceux-ci prennent effet le plus rapidement possible.

B. Durée et fréquence des sessions

185. Une autre question, très importante pour l'avenir, est celle de savoir si la durée et la fréquence des sessions des divers organes créés en vertu d'instruments internationaux sont satisfaisantes 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 en général ne dispose que d'un tiers de ce temps (c'est-à-dire trois semaines, plus une semaine pour un groupe de travail unique) et ce, bien que les deux pactes comptent pratiquement le même nombre d'Etats parties. A titre exceptionnel, eu égard au retard pris dans l'examen des rapports, le Conseil économique et social a autorisé le Comité des droits économiques, sociaux et culturels à tenir une session supplémentaire de trois semaines en mai 1993.

186. 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". Cela s'est avéré être manifestement insuffisant et l'Assemblée a, à plusieurs reprises, autorisé un allongement limité du temps disponible. Dernièrement, dans sa résolution 47/94, elle a approuvé la demande du Comité tendant à ce que ses douzième et treizième sessions soient de trois semaines chacune. Par la suite, à sa douzième session, le Comité a recommandé de supprimer la limite imposée à l'article 20 de façon à disposer d'un temps de réunion suffisant (voir E/CN.6/1993/CRP.2, annexe I, par. 6 b)).

187. Le plus récent des organes conventionnels - le Comité des droits de l'enfant - a lui aussi estimé que le temps qui lui avait été initialement imparti était insuffisant. En conséquence, l'Assemblée générale a approuvé récemment la recommandation faite par la réunion des Etats parties à la Convention relative aux droits de l'enfant tendant à ce que le Comité tienne deux sessions par an, d'une durée maximale de trois semaines chacune, et constitue un groupe de travail qui se réunira pendant une semaine bien avant chaque session (résolution 47/112, par. 10). Il convient de faire remarquer toutefois que même après que cette décision a été prise, la Commission des droits de l'homme a exprimé sa "préoccupation devant le volume de travail de plus en plus important du Comité ... et les difficultés qu'il rencontre de ce fait dans l'exercice de ses fonctions" (résolution 1993/78, par. 15).

188. Le temps consacré à l'examen des rapports des Etats parties par les différents organes varie considérablement de l'un à l'autre. Cela s'explique en partie par le fait qu'ils ne disposent pas du même laps de temps. C'est ainsi que le Comité des droits de l'homme consacre généralement trois à quatre séances (l'équivalent d'un jour et demi à deux jours) à l'examen de chaque rapport périodique tandis que le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale ont récemment consacré moins d'une séance (c'est-à-dire moins de 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 en l'espace de 14 jours ouvrables 57/.
Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels consacre actuellement un peu plus de deux séances à chaque rapport.

189. 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 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" 58/. 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, rien n'a changé.

190. 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. 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.

191. A moyen terme, 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 parties 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.

192. La première version du présent rapport mentionnait trois solutions pouvant être adoptées à court terme pour permettre à certains comités de faire le meilleur usage des ressources et du temps disponibles. Dans une très large mesure, toutes trois ont été amplement appliquées ces dernières années.
La première, à laquelle a expressément adhéré 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 de décider que la durée "normale" des réunions du Comité ne sera pas observée dans les cas où il s'agit d'examiner un 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.

193. Toutefois, en dépit du gain de productivité que ces solutions ont permis d'obtenir, il n'en demeure pas moins qu'en 1993 de nombreux organes conventionnels ne parviennent à travailler dans le temps qui leur est imparti que parce qu'un très grand nombre de rapports qui auraient dû leur être présentés ne l'ont pas encore été et que de toute évidence le temps qu'ils consacrent à l'examen de chaque rapport est insuffisant. Lorsqu'ils commenceront à inscrire à leur ordre du jour l'examen de la situation dans les Etats parties qui n'ont pas présenté de rapports, le temps de réunion dont ils auront alors besoin augmentera considérablement. Compte tenu des sessions prévues en 1993, les six comités se réuniront au total pendant 34 semaines et leurs groupes de travail de présession pendant au moins sept semaines. Si ce calendrier doit être élargi i) pour prévoir un temps raisonnable pour l'examen de chaque rapport, ii) pour faire face à une augmentation sensible du nombre des Etats parties et iii) pour tenir compte d'une nette amélioration du taux de présentation des rapports dans les délais voulus, on pourra probablement sans difficulté doubler le temps total prévu. Cela montre une fois de plus qu'il faut considérablement augmenter les ressources disponibles ou modifier sensiblement le système dans son ensemble, ou les deux.

C. Conditions d'emploi des experts

194. A ce jour, l'Assemblée générale ne s'est pas penchée sur la question du versement d'émoluments aux membres des organes conventionnels. 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 59/. 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 de même que les dispositions pertinentes de la Convention pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et de la Convention relative aux droits de l'enfant. Il reste donc trois comités dont les membres ne reçoivent pas d'émoluments mais on ne voit pas très bien ce qui pourrait justifier une telle distinction lorsque les divers comités sont chargés de tâches comparables.

195. La deuxième question est celle de savoir pourquoi les émoluments sont si modiques alors que chaque membre du Comité des droits de l'homme consacre presque trois mois par an aux réunions du Comité et que le montant perçu avoisine deux semaines de traitement d'un administrateur ou d'un administrateur auxiliaire au Centre des droits de l'homme. 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 sera plus problématique encore lorsque la durée des réunions annuelles du Comité des droits de l'homme sera plus longue. Il convient de noter à cet égard que les experts membres de la Commission européenne des droits de l'homme (qui se réunissent actuellement 14 semaines par an, soit seulement deux semaines de plus que la plupart de leurs homologues du Comité des droits de l'homme) sont automatiquement "engagés au service du Conseil de l'Europe durant les deux tiers de leur temps d'activité" et rémunérés en conséquence 60/.

196. Une dernière question qui a à voir, à certains égards au moins, avec les conditions d'emploi est l'absence totale d'installations de travail à la disposition des membres des organes conventionnels lorsqu'ils se trouvent à Genève pour y accomplir leurs fonctions. Ce point peut aisément paraître futile mais il ne l'est pas en réalité. Le membre d'un tel organe qui doit établir un rapport, se documenter, travailler sur un projet d'observation générale ou simplement lire la documentation de base, doit le faire au bar des délégués ou à la bibliothèque où il ne peut pas automatiquement emprunter des ouvrages et où il n'est en aucun cas assuré d'avoir une table de travail à sa disposition. Il n'a pas non plus accès à du matériel de bureau tel que matériel de traitement de texte ou télécopieur. Cela tient en partie au fait que les fonctionnaires du Centre pour les droits de l'homme doivent travailler dans des conditions "primitives" (pour employer le terme utilisé à la quatrième réunion des présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux - A/47/628, par. 49). Aussi faut-il, dans les efforts qui sont déjà entrepris pour améliorer les conditions de travail, penser à ce problème.

D. Services fournis par le secrétariat

197. 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. En 1988, au cours de la deuxième réunion des présidents, il a été constaté que la qualité et le volume des services que le secrétariat pouvait fournir aux divers comités "détermineraient de façon décisive leur aptitude à bien fonctionner" (A/44/98, par. 72). Quatre ans plus tard, à la quatrième réunion des présidents, il a été constaté que les ressources disponibles étaient encore plus qu'insuffisantes et que :

> "Il est parfois impossible de répondre aux demandes d'assistance de ces organes alors même que ceux-ci maintiennent le nombre de ces demandes à un niveau artificiellement peu élevé parce qu'ils savent que les ressources existantes ne leur permettent pas d'obtenir une assistance plus importante" (A/47/628, par. 50).

198. Bref, dans leurs commentaires, les présidents ne font guère plus que de reprendre les propos tenus régulièrement par les divers comités, à savoir que les services mis à la disposition de chacun d'eux sont insuffisants et les empêchent de fonctionner plus efficacement. Aux fins du présent rapport, il suffit de faire remarquer que le Comité des droits de l'homme, qui a toujours bénéficié d'un niveau de services plus élevé (non seulement par l'importance du personnel affecté à son service mais aussi par les tâches qu'il accomplit) que les autres organes conventionnels, a constaté, dans son rapport de 1992,

qu'il fallait "augmenter substantiellement le nombre de spécialistes affectés au Comité pour suivre à la fois les rapports des Etats et le Protocole facultatif" 61/. L'aide actuellement fournie à la plupart des autres organes se résume plus souvent à un simple travail de compilation et parfois à une analyse sommaire d'un choix restreint et totalement insuffisant de documents. Cette situation est en contraste total avec l'avis à présent communément exprimé 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 de questions et réunisse d'autres documents d'information" 62/.

199. S'il ne faut recourir à des comparaisons qu'avec une extrême prudence en raison des différences entre les mandats et les structures en question, on peut signaler que le même rapport indique que la Commission d'experts de l'OIT pour l'application des conventions et des recommandations qui surpervise 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 63/. A titre de comparaison, la section des instruments internationaux du Centre pour les droits de l'homme ne comprend que huit fonctionnaires qui sont chargés de tous les rapports concernant les six principaux instruments relatifs aux droits de l'homme.

200. A leur quatrième réunion, les présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux ont recommandé "de réaliser une étude détaillée de l'ensemble des mesures qu'il serait nécessaire de prendre au niveau du secrétariat pour offrir des services appropriés, de préférence en faisant appel à un expert indépendant" (A/47/628, par. 50). Bien que pareille étude dépasse largement la portée du présent rapport, on peut faire un certain nombre de constatations qui pourraient servir de point de départ à cette étude. Premièrement, la mise en place d'une base de données informatisées indispensable pour faciliter le travail des organes conventionnels se fait avec une extrême lenteur. La mise en oeuvre des plans approuvés par la Commission des droits de l'homme n'a guère progressé en plus de trois ans (E/CN.4/1990/39) pour la principale raison que le secrétariat ne compte aucun spécialiste de la mise en place et de l'utilisation des bases de données. Tant que le Centre pour les droits de l'homme s'appuiera entièrement sur l'assistance extérieure (y compris celle fournie par d'autres unités du secrétariat) ou sur des fonctionnaires qui ne s'intéressent qu'accessoirement aux bases de données et ne sont investis d'aucun mandat précis dans ce domaine, on ne peut guère s'attendre à ce que les choses se mettent en place.

201. Deuxièmement, les présidents des divers comités demandent, depuis 1988, que soit créé au Centre pour les droits de l'homme un service de documentation. Il est extrêmement satisfaisant de voir qu'en 1993 enfin cette question commence à recevoir l'attention qu'elle mérite de manière si urgente. Cette initiative doit absolument être vigoureusement soutenue par les Etats et il faut assurer le financement de la base de données de la documentation de base à mettre en place ainsi que la rémunération d'un documentaliste qualifié.

202. Troisièmement, il est indispensable, avant de procéder à la restructuration si nécessaire décrite ci-après, d'évaluer précisément les services que chaque comité souhaiterait que le secrétariat lui fournisse.

Le Comité des droits de l'homme, par exemple, bénéficie actuellement des services suivants : préparation d'études analytiques; projets de listes de questions à l'intention des rapporteurs par pays; établissement de diverses notes (par exemple sur la présentation de rapports, sur les états d'exception, les réserves des pays, la situation en matière de rapports); recherches et autre assistance en rapport avec la formulation d'observations générales; envoi de rapports précédents et d'autres rapports présentés en vertu des divers instruments relatifs aux droits de l'homme; demande d'informations sur les pays à l'OIT et aux ONG; envoi des observations du Comité aux Etats parties concernés 64/. D'autres comités bénéficient de services analogues mais tous à un degré moindre. Pour que la demande globale en services du secrétariat puisse être évaluée de façon objective, il faut que chaque comité précise ses besoins.

203. Quatrièmement, il faudrait que le Centre pour les droits de l'homme assure les services nécessaires au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes de façon à souligner sa qualité d'organe créé en vertu d'un instrument international relatif aux droits de l'homme, pour lui permettre ainsi de bénéficier des services et facilités qui seront offerts aux autres organes conventionnels et favoriser les échanges entre ses membres et ceux de ces autres organes. Cette proposition a été approuvée par les troisième et quatrième réunions des présidents. A sa douzième session, le Comité lui-même a recommandé que les services à fournir le soient aussi bien par le Centre pour les droits de l'homme que par la Division de la promotion de la femme (E/CN.6/1993/CRP.2, annexe I, par. 6 c)) ce qui, dans le cas de cette dernière, s'avérerait superflu si un autre besoin important, évoqué ci-après, était satisfait.

204. Cinquièmement, il faudrait doter le secrétariat d'experts. La situation actuelle tient à la façon de voir les choses qui était de mise et se justifiait peut-être à une époque où le secrétariat de ce que l'on appelait alors la Division des droits de l'homme avait pour fonction exaltante d'organiser des conférences et de servir de bureau de poste.
Le besoin d'avoir des experts spécialistes de telle ou telle question ne se faisait pas sentir, la volonté politique manquait de même que les ressources. Aujourd'hui, en ce qui concerne du moins certains organes de suivi des traités, cette optique n'est plus défendable. Comme on l'a fait remarquer à propos des droits économiques, sociaux et culturels :

> "Le fait qu'il n'y ait pas un seul fonctionnaire compétent dans le domaine de ces droits entrave sérieusement la mise au point d'un programme efficace de promotion des droits économiques, sociaux et culturels dans le contexte des activités des Nations Unies. Les rapporteurs spéciaux [thématiques], les rapporteurs par pays, les experts des services consultatifs, les membres des organes de suivi des traités, les fonctionnaires d'autres agences des Nations Unies et les experts non gouvernementaux n'ont aucun interlocuteur spécialisé au Centre [pour les droits de l'homme] à qui demander des conseils ou une aide dans le domaine de ces droits. De même, le Centre n'a pas de fonds importants, d'ouvrages ou de documents sur ces questions" 65/.

205. Il en va de même, encore que la situation ne soit pas identique, des droits de l'enfant, des droits politiques, des droits des femmes, du racisme

et de la torture. Ainsi, à sa troisième session, le Comité des droits de l'enfant a demandé la mise en place, au sein du secrétariat, d'un groupe de spécialistes qui s'occuperait d'un large éventail de questions touchant aux droits de l'enfant. Bien qu'on ne puisse prétendre que la mise en place de dispositions appropriées visant à fournir aux organes de suivi des traités les services de spécialistes soit administrativement chose facile, il ne fait pas de doute qu'il faut d'abord réorganiser le secrétariat sur des bases nouvelles. Le système actuel, qui consiste à fournir séparément des services à chaque Comité, ne permet pas de réaliser des économies d'échelle, multiplie tant et plus les doubles emplois, empêche de faire profiter les uns de l'expérience des autres et ne permet pas dans la pratique d'accomplir des tâches essentielles par opposition aux tâches bureaucratiques.

206. Sixièmement et dernièrement, il faudrait affecter à cette tâche un personnel plus nombreux et des ressources plus importantes. Ce problème dépasse de beaucoup la portée de la présente analyse. Bornons-nous à dire que les ressources actuellement disponibles - très insuffisantes - condamnent pratiquement les organes de suivi des traités à travailler à un niveau d'efficacité et d'efficience bien au-dessous de ce qu'ils pourraient aisément faire si les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies dans leur ensemble adoptaient en la matière une politique moins à courte vue. Ironie du sort, ce sont souvent ces mêmes Etats qui pâtissent de cette inefficacité.

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

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

207. 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 à de nombreuses reprises. 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.

208. Dans sa première version, la présente étude a évoqué des problèmes divers à ce propos (A/44/668, annexe, par. 112 à 122). Comme certains d'entre eux - tels que l'adoption de mesures tendant à faciliter le recours effectif et judicieux, par les organes créés en vertu d'instruments internationaux, aux indicateurs statistiques, ou l'utilisation efficace de spécialistes extérieurs - n'ont suscité qu'un intérêt limité, ils ne seront pas repris dans la présente version mise à jour. L'accent portera sur trois questions d'importance capitale dont dépend l'accès desdits organes à des sources d'information sans lesquelles ils ne peuvent accomplir leur tâche efficacement. Il s'agit du rôle des organisations intergouvernementales, du rôle des organisations non gouvernementales et la nécessité d'établir des dossiers par pays.

1. Rôle des organisations intergouvernementales

209. L'historique des relations entre l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées est, sans doute, beaucoup plus complexe et compliquée qu'on ne le reconnaît généralement 66/. En effet, des différences de priorité, de majorités politiques, de principes, les rivalités de juridiction et la soif de pouvoir, les lacunes structurelles, le désir d'indépendance ou d'autonomie et la personnalité des protagonistes ont tous joué un rôle. Tout au début de l'élaboration du système conventionnel, certains de ces facteurs ont probablement contribué à des arrangements qui ont donné aux institutions spécialisées, un rôle au mieux périphérique par rapport aux travaux de la plupart des comités. La question s'est aussi sensiblement compliquée du fait des répercussions de la guerre froide.

210. Ces dernières années, les organes créés en vertu d'instruments internationaux et les institutions spécialisées n'ont plus guère de raisons d'éviter de coopérer étroitement. Les instruments internationaux les plus récents considérés ici reflètent parfaitement cette donne actuelle. C'est ainsi que la Convention relative aux droits de l'enfant prévoit que l'organe de suivi peut inviter, selon qu'il le jugera utile, les institutions spécialisées, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et tous autres organismes compétents à donner des avis spécialisés et à présenter des rapports. Dans le même esprit, la Commission des droits de l'homme a relevé l'importance de "renforcer la coordination et l'échange d'informations entre les organes créés en vertu d'instruments internationaux et avec les organismes compétents des Nations Unies, y compris les institutions spécialisées" (résolution 1993/16, par. 8).

211. Il est ironique de constater que ce nouvel esprit de coopération n'a pas donné beaucoup de résultats si ce n'est en ce qui concerne le Comité des droits de l'enfant. Plusieurs raisons à cela, mais il en est une qui mérite d'être examinée dans le contexte actuel. Elle concerne le contraste spectaculaire entre la situation antérieure et celle que l'on connaît aujourd'hui. Dans le passé, les organes et les institutions des Nations Unies, notamment les institutions spécialisées, ont répugné pendant de longues années (à quelques exceptions évidentes près, telles que l'OIT) à s'occuper réellement de questions intéressant les droits de l'homme au sein de l'Organisation des Nations Unies. Elles partaient du principe que de tels problèmes les mettraient en contact avec un secteur de la scène politique qui n'était pas de leur ressort ou auquel elles ne voulaient pas être mêlées. Quel qu'ait été le bien-fondé ou non de cette position, on s'accorde à reconnaître aujourd'hui que les questions touchant les droits de l'homme sont présentes dans toutes les activités de l'Organisation et qu'aucun domaine ne peut être isolé et désigné comme "zone exempte de questions touchant les droits de l'homme".

212. Cette nouvelle façon de voir les choses a toutefois provoqué ce que l'on pourrait appeler une avalanche de demandes adressées aux différentes institutions, les invitant à participer à telle ou telle activité en faveur des droits de l'homme. Bien que dans certains domaines extrêmement précis, il ait été répondu de manière positive à ces demandes, le plus souvent la réponse a été, soit inexistante, soit extrêmement formaliste. Il n'est donc pas rare que des responsables de liaison interorganisations assistent aux réunions

pertinentes des Nations Unies, fassent des déclarations officielles de caractère extrêmement général et partant avec le sentiment du devoir accompli. En fait, ils ne font rien, ou si peu, pour améliorer la coordination ou faciliter l'échange de connaissances spécialisées ou de renseignements utiles.

213. Il n'est que trop facile de rendre les institutions entièrement responsables de cet état de choses. Elles reçoivent, en réalité, une masse de demandes imprécises émanant de mécanismes des Nations Unies de tout genre s'occupant des droits de l'homme, notamment de chacun des organes créés en vertu d'instruments internationaux 67/ et il n'est guère surprenant dans ces conditions, même si on peut le regretter, qu'elles s'abstiennent de répondre ou répondent en termes extrêmement formalistes.

214. Rien dans l'analyse qui précède ne doit être interprété comme sous-estimant de quelque façon que ce soit les avantages potentiellement immenses que pourraient tirer les organes créés en vertu d'instruments internationaux d'une collaboration efficace et coordonnée avec les institutions compétentes. Cet argument a été parfaitement illustré par le Directeur exécutif de l'UNICEF qui a insisté sur la nécessité de faire participer l'ensemble du système des Nations Unies aux travaux du Comité des droits de l'enfant :

> Si, par exemple, l'OIT fournissait des renseignements sur le travail des enfants et les conditions de travail dangereuses... si le PNUD signalait les conséquences pour les enfants des programmes de développement dans le monde... si le Fonds des Nations Unies pour la population fournissait des données essentielles sur les tendances démographiques et la planification familiale dans le contexte du bien-être des enfants... si l'UNESCO communiquait des informations sur l'enseignement de base... si le Programme des Nations Unies pour l'environnement et la Commission du développement durable aidaient le Comité à examiner les liens entre la crise de l'environnement et la situation des enfants dans le processus du développement... si le Département des affaires de désarmement montrait les effets de budgets militaires pléthoriques sur la situation des enfants... si la Banque mondiale et le FMI indiquaient, à cet égard, les répercussions des principaux prêts qu'ils consentent... si le Département des affaires humanitaires et le HCR parlaient des enfants pris dans les guerres et les catastrophes naturelles... bref, si un système des Nations Unies ayant une politique plus cohérente et des opérations mieux coordonnées, travaillait plus étroitement avec le Comité des droits de l'enfant afin de mieux appuyer les efforts des gouvernements, il n'y a pas de doute que nous assisterions à une véritable accélération des progrès 68/.

215. La nécessité d'obtenir la collaboration des institutions s'applique également à d'autres organes créés en vertu d'instruments internationaux. Il est par exemple d'une certaine manière absurde que trois des différents comités dont le mandat inclut la surveillance étroite de toute une série de droits économiques et sociaux (le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes) n'aient pratiquement aucun accès aux volumineuses analyses d'experts extrêmement détaillées et directement pertinentes établies régulièrement par divers

organismes des Nations Unies. Au lieu de cela, ils doivent se contenter lors de leurs débats de rapports émanant d'organisations non gouvernementales ou de la presse, et les observateurs de se demander pourquoi la qualité de l'analyse et ses effets sont souvent si limités.

216. Il se peut que la réticence de la plupart des organisations intergouvernementales à coopérer avec les organes créés en vertu d'instruments internationaux tienne tout simplement à la rivalité traditionnelle entre organisations. Il est toutefois inacceptable de se contenter de cette explication. L'ignorance qui entoure le rôle et les méthodes de travail des comités y est certainement pour quelque chose. En outre, il est probable que les institutions ont l'impression que les organes créés en vertu d'instruments internationaux sont inefficaces et que les efforts qu'elles déploieraient pour les aider dans leur tâche ne seraient pas couronnés de résultats. Les mieux placés pour dissiper une telle impression sont les comités eux-mêmes.

217. La question de la coopération avec les organisations intergouvernementales doit être abordée d'urgence de manière ouverte et franche. Il appartient donc aux organes créés en vertu d'instruments internationaux d'envisager de définir soigneusement l'aide qu'ils aimeraient recevoir de la part des institutions et s'entretiennent de leurs besoins avec leurs représentants. Ce processus doit se dérouler non seulement dans le contexte de la réunion des présidents, ce qui permettrait de voir la question dans une perspective globale, mais également pour chaque cas particulier. A cette fin, chaque comité devrait charger un de ses membres d'avoir des entretiens de fond directement avec les institutions compétentes en vue de déterminer quelle coopération serait véritablement possible le cas échéant. De plus, cette question doit être également abordée dans un cadre qui va bien au-delà des préoccupations spécifiques et immédiates des organes créés en vertu des traités internationaux. Il faut donc inscrire au programme des actions interorganisations une coordination efficace et ciblée réalisée de manière beaucoup plus organique que cela n'a été le cas jusqu'ici.

2. Relations avec les organisations non gouvernementales

218. 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. Néanmoins, dans la première version de la présente étude, on a suggéré que les organes conventionnels avaient parfois fait preuve de réticence ou de timidité s'agissant des sources d'information à utiliser. On a fait observer que :

> "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." (A/44/668, par. 114)

219. Depuis cette déclaration, les organes créés en vertu d'instruments internationaux, ont relevé le défi à beaucoup d'égards et utilisent maintenant efficacement des sources d'informations diverses (bien que leurs possibilités restent artificiellement freinées du fait de l'insuffisance des services de secrétariat). Il reste un domaine auquel pratiquement tous les organes créés en vertu d'instruments internationaux doivent encore s'attacher systématiquement : celui de leurs relations avec les organisations non gouvernementales.

220. Ces dernières années, le rôle joué par les organisations non gouvernementales au sein de la communauté internationale, qu'il s'agisse des droits de l'homme ou d'autres domaines, a très sensiblement évolué. Il y a plusieurs explications à ce phénomène. On citera leur croissance, le fait qu'elles sont devenues plus compétentes, mieux organisées, plus étroitement unies en réseaux où éléments nationaux et internationaux se retrouvent et qu'elles sont mieux aptes à exploiter pleinement les possibilités offertes par les conférences et les institutions internationales. Avec la révolution qui a eu lieu dans le domaine des communications, il est devenu extrêmement difficile aux gouvernements d'empêcher l'information de passer les frontières nationales ou de se contenter de réfuter systématiquement les accusations dont ils sont l'objet. La fin de la guerre froide a dissipé une grande partie de la tension qui entourait les relations entre certains gouvernements et certaines organisations non gouvernementales.

221. En outre, le triomphe de la démocratie dans beaucoup de pays a conduit à prendre mieux conscience de l'importance de la liberté d'association et a montré que dans bien des occasions les organisations non gouvernementales peuvent être des partenaires valables pour les gouvernements. Enfin, après avoir de plus en plus admis que beaucoup de problèmes ont une dimension transnationale intrinsèque l'on s'est rendu compte que les organisations non gouvernementales, qu'elles agissent seules ou avec d'autres, ont des moyens et des possibilités dont on ne trouve pas facilement le pendant chez les gouvernements.

222. Cette évolution a considérablement ouvert les esprits quant au rôle des organisations non gouvernementales dans beaucoup d'instances internationales. La meilleure illustration en est peut-être le cas de la Conférence des Nations Unies de 1992 sur l'environnement et le développement. Comme l'a relevé le Secrétaire général "les organisations non gouvernementales ont grandement contribué au succès de la Conférence" (A/47/598, par. 31). En conséquence, il est prévu dans le programme Action 21 que :

> Le système des Nations Unies... devrait en consultation avec les organisations non gouvernementales prendre des mesures en vue de :
>
> a) trouver des moyens ouverts et efficaces d'assurer la participation des organisations non gouvernementales... au processus mis en place pour examiner et évaluer l'application du programme Action 21 à tous les niveaux...

b) prendre en compte les produits... des organisations non gouvernementales dans les rapports pertinents du Secrétaire général... (A/CONF.151/26 (Vol. III), chap. 38, par. 43).

223. Cette démarche se reflète aussi dans le nombre accru de résolutions de la Commission des droits de l'homme qui reconnaissent le rôle clé que jouent les organisations non gouvernementales dans une vaste gamme de contextes. Toutefois, dans le cadre des organes créés en vertu d'instruments internationaux, il reste beaucoup d'incertitudes non seulement chez les organes eux-mêmes, mais aussi parmi les commentateurs, quant au rôle approprié ou le plus souhaitable qui devrait être officiellement dévolu à ces organisations. Ainsi, tandis que dans un rapport récent il était fait état "d'une mise en garde contre la pratique d'inviter à peu près n'importe quel groupe à envoyer un rapport ou à approcher le Comité [des droits de l'homme]" 69/, on pouvait lire dans un autre que "des procédures et nouveaux mécanismes devraient être prévus pour la communication de renseignements par les organisations non gouvernementales" aux organes créés en vertu d'instruments internationaux 70/.

224. Actuellement, les dispositions prises en ce qui concerne les organisations non gouvernementales varient considérablement d'un organe à un autre. Il est superflu d'examiner ces arrangements en détail ici. Il suffira de noter que i) les voies d'information partant de ces organisations vers les membres des organes créés en vertu d'instruments internationaux sont maintenant largement ouvertes; ii) les procédures formelles n'ont généralement pas été adaptées pour prendre en compte la situation réelle; iii) les arrangements qui existent ne sont pas transparents, ce qui n'empêche pas les membres des comités d'utiliser toute information qu'ils pourraient recevoir; iv) les représentants de l'Etat partie ne savent probablement pas, dans la majorité des cas, ce qui a été exactement communiqué aux comités, ou par qui, au sujet de l'application par ledit Etat des instruments visés; v) les petites organisations non gouvernementales, ou celles qui fonctionnent au niveau local, et particulièrement celles des pays en développement, souffrent inévitablement plus que d'autres des arrangements existants plutôt informels qui régissent l'accès aux organes créés en vertu d'instruments internationaux; vi) les possibilités qui s'offrent effectivement aux groupes autres que les groupes importants pour acheminer l'information vers les organes créés en vertu d'instruments internationaux ne sont pas bien connues, et par suite, ne sont guère utilisées.

225. De tout ceci il découle que chaque organe doit traiter l'information émanant d'organisations non gouvernementales de manière plus ouverte, rationnelle, transparente et équilibrée. La présente étude ne permet pas de suggérer de modèle spécifique à cet égard, mais certaines options qui pourraient se matérialiser méritent d'être examinées.

226. Premièrement, chaque comité pourrait officiellement confirmer l'importance qu'il attache à recevoir des informations fiables émanant d'organisations non gouvernementales. Ceci dissiperait beaucoup d'incertitude et d'ambiguïté et permettrait au message d'aller au-delà des organisations suffisamment importantes ou riches pour avoir une présence au niveau international à New York, Genève ou Vienne. Une observation générale, une

recommandation ou toute autre déclaration "officielle" des comités pourraient confirmer cette attitude.

227. Le principal problème à aborder dans ce contexte est de savoir si l'information recherchée devrait être limitée à celle qui émane des organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social. Il n'y a aucune raison officielle pour laquelle les organes créés en vertu d'instruments internationaux devraient s'estimer liés par des règles qui ont été conçues à des fins entièrement différentes. Effectivement, la démarche du Conseil économique et social est intrinsèquement inappropriée du point de vue des organes créés en vertu d'instruments internationaux puisque, d'après les règles énoncées dans sa résolution 1296 (XLIV), les organisations qui ne sont actives que dans un pays ne peuvent pas se voir accorder ce statut. Le principal argument en faveur du critère du statut consultatif est qu'il augmenterait les chances de recevoir des renseignements fiables puisque les organisations qui ne respecteraient pas les règles s'exposeraient à des sanctions. Cela ne vaut toutefois pas pour les organes créés en vertu d'instruments internationaux. Les groupes qui ne fonctionnent qu'au niveau national (et donc ne sont pas dotés du statut consultatif) sont en fait probablement les mieux placés et potentiellement les partenaires les plus efficaces et les plus productifs pour ce qui est de faire la lumière sur la situation des droits de l'homme dans le territoire d'un Etat partie donné.

228. La dernière raison pratique importante pour privilégier les organisations dotées du statut consultatif serait d'empêcher un afflux d'informations en provenance d'une multitude de sources. Toutefois, ce n'est pas ainsi que l'on atteindra cet objectif. Il faut de toute façon se demander si, du moins à ce stade, il s'agit là d'un problème réel ou potentiel. La plupart des comités ont constaté jusqu'ici (sauf peut-être le Comité des droits de l'homme) que loin d'être trop abondantes, les informations provenant de ces sources pèchent par leur rareté.

229. Une autre raison pour justifier une telle restriction tient au coût de la reproduction des documents présentés par ces groupes. Pour l'heure, cela ne pose pas de difficulté pour la plupart des comités. Parmi ceux qui prévoient déjà ce type de présentations, la méthode adoptée par le Comité contre la torture permet de faire face à tout problème éventuel de ce genre. L'article 62 du règlement intérieur de ce Comité prévoit que "le Comité décide sous quelle forme et de quelle manière ces renseignements, documentation et exposés écrits peuvent être communiqués aux membre du Comité" 71/.

230. Une méthode possible consisterait donc à : i) indiquer que les renseignements fiables de toutes provenances seront reçus par le secrétariat qui les mettra à la disposition des organes créés en vertu d'instruments internationaux; et ii) prévoir qu'un bref exposé (peut-être quatre pages au maximum) de chaque groupe doté du statut consultatif sera reproduit dans la documentation du Comité (peut-être uniquement dans la langue de travail quelle qu'elle soit dans laquelle il a été envoyé) et que le Président, le rapporteur ou le Groupe de travail d'avant-session du Comité examinera les exposés des groupes non dotés du statut consultatif en vue d'en autoriser la reproduction. Ceci semblerait la seule garantie contre l'acheminement d'informations manifestement lacunaires.

231. La question la plus difficile que les comités doivent trancher est de savoir s'ils doivent se réserver des occasions d'entendre les présentations d'organisations non gouvernementales et d'examiner ou contester les éléments de preuve qui leur sont soumis. Selon une proposition, les organes créés en vertu d'instruments internationaux devraient consacrer une partie d'une réunion à des auditions officielles au cours desquelles des ONG nationales et internationales seraient invitées à présenter un témoignage public. Ces auditions concerneraient chacun des pays immédiatement avant que le Comité n'examine son rapport 72/. On peut facilement envisager des variations sur ce thème. La participation pourrait être limitée, par exemple, aux groupes autorisés à cette fin par les gouvernements concernés, aux groupes qui ne font pas l'objet d'un veto explicite de leur gouvernement, aux groupes dotés du statut consultatif ou encore, aux groupes choisis par le Comité lui-même, etc.

232. On peut craindre, toutefois, que le caractère essentiel du dialogue constructif qui caractérise les travaux des organes créés en vertu d'instruments internationaux ne soit irrémédiablement compromis par une telle procédure si elle devait dégénérer en un "duel oratoire" entre le gouvernement et ceux qui critiquent ses politiques. Même si ce ne devait pas être toujours le cas, il est difficile de voir comment cette éventualité pourrait être évitée dans beaucoup de situations. En outre, de tels affrontements sembleraient mieux convenir aux organes créés en vertu de la Charte, au sein desquels ils se produisent déjà de façon régulière. Il ne semblerait donc pas judicieux d'aller jusqu'à faire des organisations non gouvernementales des participants de plein droit au dialogue.

233. Si l'on accepte donc que les ONG doivent être exclues des débats auxquels participent les gouvernements, la question demeure de savoir si pour les présentations orales, d'autres options méritent d'être examinées. Il semble que l'on puisse répondre oui pour plusieurs raisons. Il faut ouvrir le système et le rendre plus transparent du point de vue des gouvernements et des organisations non gouvernementales; il faut faire un plus grand effort pour accueillir des groupes nationaux et surtout il faut s'assurer que les comités ont connaissance de tous les points de vue afin de pouvoir arriver à des conclusions fondées et réfléchies.

234. Les principales options sembleraient être alors i) de donner l'occasion aux groupes au début de chaque session de comité, de présenter toute information directement pertinente, ii) de réserver cette présentation au groupe de travail d'avant-session du Comité, ou iii) de prévoir des sessions officieuses, en dehors des réunions ordinaires du Comité sans compte rendu et où l'interprétation serait limitée à l'essentiel. La première de ces options est la plus défendable, mais le risque est de voir les interventions prendre un caractère incendiaire qui pourrait faire dérailler le dialogue entre le Comité et l'Etat partie. En réalité, ce genre d'accusations a des conséquences à la fois bonnes et mauvaises parce qu'une fois qu'il en est pris acte le gouvernement concerné se sent tenu d'y répondre en détail.

235. La deuxième option, attrayante à certains égards, s'impose peut-être moins si l'on présume que toute l'information écrite pertinente sera, de toute manière, fournie aux groupes de travail de session chargés d'établir la liste des questions devant être posées à chaque gouvernement. La troisième option comporte plusieurs aspects séduisants. S'il y a très peu de groupes demandant

à présenter leur point de vue au Comité, une seule réunion officieuse en début de session suffirait, par exemple, le lundi après-midi de la première semaine. Une autre possibilité consisterait à prévoir une réunion d'une heure, soit à 9 heures, soit à 14 heures la veille du jour où le pays est censé présenter son rapport. Ces réunions pourraient être ouvertes à tous les groupes et personnes concernés ainsi qu'à tous les membres du Comité intéressés, et le Comité pourrait inviter au minimum, un de ses membres à lui rendre compte, peut-être officieusement, des résultats.

236. En conclusion, comme on peut le voir, ces problèmes sont aussi importants que complexes. Quel que soit le résultat des débats de chaque Comité, il n'est plus possible de les négliger. Entre-temps, il est absolument nécessaire de revoir les mécanismes de liaison entre les comités et les organisations non gouvernementales. A l'heure actuelle, la notification des rapports prévus à chaque session est insuffisante et les groupes, particulièrement les groupes nationaux, ont très peu de chances d'obtenir la documentation pertinente. Aussi longtemps que cette situation persistera, ce sera en vain que les organes créés en vertu d'instruments internationaux insisteront pour que plus de groupes de caractère national suivent leurs délibérations. Suggérer qu'il soit fait appel aux centres d'information des Nations Unies à cette fin peut sembler judicieux en théorie (pour ceux qui ne connaissent pas le mode de fonctionnement de la plupart de ces centres) mais dans la pratique la proposition n'est pas de propos car on ne peut absolument pas compter que ces centres jouent le rôle envisagé.

237. Il faut de toute évidence que le Centre pour les droits de l'homme organise son propre bureau de liaison avec les organisations non gouvernementales; celui-ci serait en mesure de mettre minutieusement au point une méthode permettant d'atteindre les groupes clés dont les apports seraient précieux pour les travaux des organes créés en vertu d'instruments internationaux ainsi que pour d'autres mécanismes. Pratiquement, toutes les institutions des Nations Unies, telles que le PNUD, l'UNICEF, le HCR, etc., ont de tels bureaux, mais l'Office des Nations Unies à Genève n'a qu'une personne pour faire ce travail qui porte sur l'ensemble des activités en la matière. Bien que cette personne ait été extraordinairement efficace, il est inconcevable qu'elle puisse, seule, assurer comme il convient, les besoins du programme des droits de l'homme en ce qui concerne les apports des organisations non gouvernementales.

B. Pour une interprétation uniforme

238. 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.

239. 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 présentent pas de difficultés, 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" 73/ ?

240. Les problèmes qui se sont déjà posés dans ce domaine 74/ deviendront probablement plus fréquents et plus gênants au fur et à mesure que se répand un phénomène qu'on a appelé la "perméabilité" 75/. 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) 76/.

241. 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).

242. 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.

243. 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 77/, 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.

244. 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. Relations avec les principaux mécanismes régionaux s'occupant des droits de l'homme

245. Comme il a été relevé plus haut 78/, les normes appliquées par chacun des trois principaux mécanismes régionaux (africain, européen et inter-américain) ne sont absolument pas identiques, que ce soit les unes par rapport aux autres ou par rapport aux normes pertinentes des Nations Unies; mais, outre le très grand nombre de normes dont la formule est comparable, la présomption sous-jacente est que les différents organes participent tous à un effort commun visant à promouvoir la connaissance et le respect des principes en matière de droits de l'homme internationalement reconnus. Ceci ne veut pas dire que les normes soient absolument identiques; en fait parmi les raisons parfois citées en faveur d'un système régional figurent : i) le désir d'avoir des normes plus exigeantes; ou ii) la recherche de normes formulées de manière à refléter avec plus de précision que ne le permettent des normes universelles, les traditions culturelles et autres de la région concernée. Néanmoins, il est généralement admis que "les instruments régionaux devraient compléter les normes universellement acceptées en matière de droits de l'homme" et que "certaines contradictions entre les dispositions des instruments internationaux et celles des instruments régionaux risquent de susciter des difficultés d'application" 79/.

246. La meilleure manière d'encourager la complémentarité voulue des approches adoptées par les organes aux différents niveaux est de ménager des voies de communication efficaces, tant pour ce qui est des personnes concernées que de la jurisprudence. On en est pourtant encore très loin à l'heure actuelle, malgré les nombreux appels de l'Assemblée générale et de la Commission des droits de l'homme en faveur d'un resserrement des liens d'interdépendance. Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, l'Assemblée générale a réaffirmé dans sa résolution 47/125 que "les arrangements régionaux... peuvent apporter une contribution majeure à la jouissance effective des droits de l'homme et des libertés fondamentales et que l'échange d'informations et de données d'expérience dans ce domaine... peut être amélioré" (huitième alinéa du préambule).

247. Pour l'heure, il n'existe pas d'instances régulières (voire occasionnelles) dans le cadre desquelles les membres des organes des Nations Unies créés en vertu d'instruments internationaux peuvent faire la connaissance de leurs homologues régionaux ou échanger leurs vues sur des questions présentant un intérêt commun 80/. En outre, et ceci rend le succès de l'entreprise encore beaucoup plus problématique, il n'est aucun moyen qui permette d'assurer que les approches théoriques adoptées, au niveau des Nations Unies ou au niveau régional, prennent en compte des approches directement pertinentes déjà adoptées à l'autre niveau.

248. Cela ne signifie pas que la jurisprudence, par exemple, de la Commission interaméricaine des droits de l'homme ou de la Cour interaméricaine des droits de l'homme déterminerait de quelque manière que ce soit l'approche devant être adoptée, au sujet d'une question particulière, par un organe des Nations Unies

créé par traité, tel que le Comité des droits de l'homme. Néanmoins, si on part du principe qu'il existe un engagement commun en faveur de la constitution d'un corps de normes internationales en matière de droits de l'homme qui soient aussi généralement cohérentes et logiques que possible, il faut tout mettre en oeuvre pour s'assurer non seulement que chacun des organes ait accès à la jurisprudence de chacun des régimes conventionnels mais encore que celle-ci soit expressément prise en compte chaque fois qu'elle est applicable. Même si un tel processus conduit à l'occasion (ce qui sera souvent, et devrait être parfois, le cas) à rejeter ou à modifier sensiblement l'approche d'un autre organe, le fait de reconnaître de manière aussi explicite ce qui est réalisé, contribuera à améliorer et affiner la jurisprudence internationale en matière de droits de l'homme.

249. L'on objectera peut-être que les organes créés en vertu d'instruments internationaux consacrent en fait assez peu de temps à l'étude de ce que l'on pourrait appeler des questions de jurisprudence afin d'arriver à mieux comprendre les conséquences juridiques et politiques d'une norme particulière, eu égard à une situation réelle. En effet, le contexte le plus explicite dans lequel se déroule le processus, à savoir l'examen de communications présentées en vertu de l'une des procédures facultatives, est en grande partie limité au Comité des droits de l'homme et, à une échelle beaucoup plus réduite, aux procédures appliquées en vertu de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Toutefois, le danger d'une telle objection est qu'elle peut conduire à sous-estimer l'importance que ces procédures sont appelées à prendre dans les années à venir, et à négliger le fait que des propositions ont déjà été formulées en faveur de l'adoption de nouvelles procédures de communication dans le contexte tant de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes que du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels 81/.

250. En outre, même si les questions de jurisprudence ne se présentent pas de façon aussi claire ou explicite par rapport aux autres préoccupations majeures des organes créés en vertu d'instruments internationaux, elles restent néanmoins extrêmement importantes. Par exemple, à mesure que l'examen des rapports présentés par les Etats deviendra plus poussé et nuancé, les membres des comités devront exposer en détail l'analyse juridique sur laquelle ils se fondent pour dire qu'une loi ou une pratique est incompatible avec les obligations qui découlent d'une disposition d'un traité ou n'y satisfait que de façon insuffisante. De même, à mesure que la pratique de formuler des observations générales se généralisera et que celles-ci prendront plus de poids aux yeux des juristes, des universitaires, des organes gouvernementaux et non gouvernementaux, les organes créés en vertu d'instruments internationaux devront redoubler d'efforts pour s'assurer que les interprétations normatives qu'ils contribuent à modeler prennent en compte la jurisprudence existant déjà au niveau régional. Toute négligence à cet égard ne peut que contribuer à installer la confusion et, en dernière analyse, à saper l'autorité de la jurisprudence élaborée aux niveaux aussi bien mondial que régional.

251. Il va de soi que cette situation n'est pas à sens unique. Il apparaît extrêmement probable, pour ne prendre qu'un exemple parmi d'autres, qu'un

examen minutieux de la jurisprudence issue du système européen révélera très peu de références par exemple aux conclusions ou observations générales du Comité des droits de l'homme. Il est certain que l'inverse est également vrai. A plus long terme, le risque de cette absence d'interaction est l'apparition d'interprétations et de principes sensiblement différents et peut-être finalement incompatibles par rapport à des normes qui sont quasiment identiques dans leur libellé fondamental. On peut raisonnablement expliquer bon nombre de ces différences en invoquant la marge d'appréciation appliquée par les différents organes pour tenir compte de spécificités, mais le risque est aussi grand de voir un non-dit ou un aspect non reconnu de relativisme culturel se glisser dans les interprétations normatives, à moins qu'un effort soit fait pour justifier les différences d'approche et d'interprétation lorsqu'il y a lieu.

252. Pour mettre en oeuvre les recommandations de politique générale qui découlent de la présente analyse, quatre démarches doivent être envisagées. La première consiste à mettre au point un programme d'action dans le seul but d'assurer que les organes des Nations Unies créés en vertu d'instruments internationaux et les organes régionaux pertinents soient raisonnablement tenus au courant de leurs activités respectives. La deuxième option possible est que le Secrétaire général se dote de moyens qui lui permettent de répondre à la demande que lui a adressée l'Assemblée générale de "continuer... à renforcer les échanges entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations intergouvernementales régionales qui s'occupent de droits de l'homme" (résolution 47/125, par. 6). Il faut toutefois reconnaître que jusqu'ici la plupart des échanges n'ont produit que très peu d'actions réciproques entre les deux niveaux. Ces échanges ont pris le plus souvent la forme de réunions d'un type ou d'un autre à l'échelon régional ou sous-régional auxquelles les organes régionaux compétents n'ont participé que marginalement et presque par hasard (par exemple en fournissant les locaux, ou en coordonnant certaines des dispositions administratives).

253. En troisième lieu, l'on pourrait explorer la possibilité de tenir des réunions régulières, même si elles sont plutôt espacées, entre les représentants des organes des Nations Unies créés en vertu d'instruments internationaux et leurs homologues régionaux. De telles réunions comprendraient (sans aucunement s'y limiter) la communication de notes d'information détaillées sur les travaux des organes hôtes. C'est ainsi que si une réunion devait se tenir à Banjul, au siège de la Commission africaine, les représentants des organes des Nations Unies créés en vertu d'instruments internationaux auraient l'occasion unique d'apprendre de première main ce que fait cette commission, quels sont les principaux problèmes auxquels elle s'est heurtée, et quelles pourraient être les possibilités d'oeuvrer de concert à l'avenir.

254. La quatrième démarche possible est à la fois la plus importante et la plus difficile. Il deviendra de plus en plus urgent que les membres des différents organes des Nations Unies et des organismes régionaux aient librement et facilement accès à la jurisprudence issue d'autres organes. Le perfectionnement croissant des bases de données mises au point dans certains domaines devrait offrir la solution idéale, mais on ne peut manquer de relever que le Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme vient à peine de commencer à mettre en oeuvre (en juin 1993) le programme élémentaire

d'activités identifié à son intention il y a trois ans et demi par une équipe de travail sur l'informatisation nommée par la Commission des droits de l'homme (E/CN.4/1990/39). Ce qui est certain, c'est que ces moyens d'accès et d'échange ne se mettront pas en place accidentellement ou automatiquement. Il faut nommer un groupe d'experts composé de spécialistes des systèmes régionaux et de celui des Nations Unies (y compris dans ce cas de l'OIT, étant donné les progrès considérables qu'elle a déjà réalisés à cet égard) qui aura pour tâche de formuler des recommandations sur les mesures à prendre.

Notes

1/ Alexei Glukhov, "A Two-Way Street", International Affairs, juillet 1988, p. 31 à 34.

2/ Rosalyn Higgins, "The United Nations: Still a Force for Peace", 52 Modern Law Review 1 at 20 (1989). Le titre de cet article a été modifié comme suit : "The United Nations: Some Questions of Integrity".

3/ Making the Reporting Procedure under the International Covenant on Civil and Political Rights More Effective (Oslo, Institut norvégien des droits de l'homme, Publication No 8, 1991), p. 4.

4/ Ibid.

5/ Dominic McGoldrick, The Human Rights Committee: Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights (Oxford, Clarendon Press, 1991), p. 499.

6/ Voir, par exemple, Manfred Nowak, "The Activities of the UN Human Rights Committee: Developments from 1 August 1989 through 31 july 1992", 14 Human Rigths Law Journal 9-19 (1993).

7/ Anne Bayefsky, "Making Human Rights Treaties Work", manuscrit non publié, Université d'Ottawa, 1993, p. 37.

8/ A leur quatrième réunion, les présidents ont considéré : qu'il est "impératif que chaque Etat partie ratifie aussi rapidement que possible les amendements à apporter à cet effet aux deux conventions;" et ii) que "tant que ces amendements ne seront pas entrés en vigueur, cependant, il restera indispensable d'assurer aux deux comités concernés un financement suffisant pour leur permettre de s'acquitter normalement de leurs fonctions de supervision." A/47/628, par. 47 et 48.

9/ Cette question fait l'objet d'un long développement dans la première version de la présente étude (A/44/668, par. 54 à 99) mais ne sera pas examinée plus avant dans le présent rapport.

10/ Voir, à cet égard, la Déclaration de San José adoptée par la Réunion régionale pour l'Amérique latine et les Caraïbes en vue de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, où l'on peut lire qu'"il est nécessaire d'évaluer le dispositif de promotion des droits de l'homme ...", A/CONF.157/PC/58, par. 8.

11/ Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Supplément No 27 (A/8027).

12/ Les statistiques qui ont été utilisées ici sont celles de 1979 et non de 1980. Il sera tenu compte dans la version définitive de la présente étude des statistiques de 1980.

13/ Ibid., trente-quatrième session, Supplément No 18 (A/34/18).

14/ Ibid., Supplément No 40 (A/34/40).

15/ Status of International Instruments: Chart of Ratifications as at 1 January 1993, ST/HR/4/Rev.7.

16/ Ce chiffre est, en réalité, beaucoup plus faible qu'il ne sera dans les années à venir car le Comité des droits de l'enfant n'avait examiné aucun rapport à la fin de 1992 et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale n'a pu se réunir que pendant deux semaines au lieu des six semaines prévues.

17/ Toutes les observations générales et les recommandations générales ont récemment fait l'objet d'une récapitulation publiée sous la cote HRI/GEN/1 (1992).

18/ Ibid., quarante-troisième session, Supplément No 40 (A/43/40), par. 642.

19/ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-septième session, Supplément No 40 (A/47/40), par. 615.

20/ Ibid., annexe IX.

21/ Publication des Nations Unies, No de vente F.88.XIV.1.

22/ Document officiels de l'Assemblée générale, quarante-deuxième session, Supplément No 40 (A/42/40), par. 28.

23/ Making the Reporting Procedure under the International Covenant on Civil and Political Rights More Effective, op. cit., p. 25.

24/ Ibid., quarante-quatrième session, Supplément No 38 (A/44/38), par. 8.

25/ Il est significatif à cet égard que la Commission des droits de l'homme se soit félicitée "de l'importance que le Groupe de travail [sur la détention arbitraire] attache à la coordination avec les autres mécanismes de la Commission des droits de l'homme ainsi qu'avec les organes de surveillance des traités". Résolution 1993/36, par. 7.

26/ Résolution 1993/11 de la Commission des droits de l'homme, annexe, deuxième partie.

27/ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-septième session, Supplément No 18 (A/47/18), annexe VII.

28/ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-septième session, Supplément No 1 (A/47/1), par. 101.

29/ Conclusions du rapporteur général, Mme Mary Robinson, présidente de l'Irlande, "Les droits de l'homme à l'aube du XXIe siècle", document CE/CMDH(93)/16 du Conseil de l'Europe du 30 janvier 1993, p. 3.

30/ Voir ST/HR/4/Rev.7. Les Etats qui n'ont ratifié que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques sont les Etats-Unis d'Amérique et Haïti. Les Etats qui n'ont ratifié que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sont les Iles Salomon, la Grèce, la Guinée-Bissau, le Honduras et l'Ouganda.

31/ Ces données sont tirées d'une comparaison du tableau des ratifications au 1er janvier 1993 contenues dans le document ST/HR/4/Rev.7 et des statistiques publiées par le PNUD dans le Rapport mondial sur le développement humain, 1992 (New York, Oxford University Press, 1992). Voir le tableau 22 (Bilan démographique) qui fournit les chiffres estimatifs de la population pour 1990 et le tableau 2 (Développement humain) qui fournit le PNB par habitant pour 1989.

32/ "From Madness to Hope", allocution prononcée par M. James P. Grant à l'occasion de la consultation sur le rôle de l'ONU et des organisations non gouvernementales pour l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant, UNICEF House, 24 mars 1993, p. 5.

33/ John Humphrey, "The International Law of Human Rights in the Middle Twentieth Century", dans M. Bos (responsable de la publication), The Present State of International Law and other Essays (Deventer, Kluwer, 1973), p. 75 à 91.

34/ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-troisième session, Supplément No 40 (A/43/40), par. 486.

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

36/ Rapport de la réunion régionale pour l'Afrique de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Tunis, 2-6 novembre 1992, A/CONF.157/PC/57, résolution AFRM/2, par. 4 d), et "Principes concernant le statut des commissions et leur rôle consultatif" adoptés par les Rencontres internationales sur les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, Paris, 7-9 octobre 1991, par. 3 d), reproduits dans A/CONF.157/PC/42, paragraphe 82.

37/ Making the Reporting Procedure under the International Covenant on Civil and Political Rights More Effective, op. cit., p. 35.

38/ Ces chiffres figurent dans le document HRI/MC/1988/L.2 établi pour la deuxième Réunion des présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

39/ Informations fournies par le Centre pour les droits de l'homme au 15 mars 1993. A noter qu'en ce qui concerne le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le nombre réel des rapports en retard est sensiblement inférieur à ce qu'il aurait été si le Comité n'avait pas décidé de porter à cinq ans la périodicité jusque là de deux ou trois ans (selon le type de rapport).

40/ Tableau extrait de Bayefsky, op. cit., p. 16.

41/ Reproduite dans International Legal Materials (1992), vol. 31, p. 851, art. 8.2 c).

42/ Séminaire nordique sur les droit de l'homme (Laugarvat, Islande, 9-10 juin 1991), A/CONF.157/PC/7, par. 56.

43/ Voir, par exemple, Benedetto Conforti, "Prolifération organique, prolifération normative et crise des Nations Unies : réflexions d'un juriste", dans D. Bardonnet (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.

44/ Dans cette catégorie n'entrent pas, toutefois, des demandes dues au fait que l'Etat a ratifié la Charte des Nations Unies étant donné que cela pourrait justifier un bien plus large éventail de demandes.

45/ A noter, toutefois, que le système européen n'est pas en soi unitaire puisqu'il inclut aussi le Comité d'experts indépendants, créé en vertu de la Charte sociale européenne, et le Comité européen pour la prévention de la torture.

46/ C'est ainsi qu'au 31 juillet 1992, 13 des 112 Etats parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques avaient présenté un document de base. Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-septième session, Supplément No 40 (A/47/40).

47/ Jean-Bernard Marie, "International Instruments Relating to Human Rights: Classification and Status of Ratifications as of 1 January 1992", Human Rights Law Journal (1992), vol. 13, p. 55 à 62.

48/ Roselyn Higgins, op. cit., p. 9.

49/ Voir le résumé de l'intervention de M. Pocar dans le document CCPR/C/SR.859, par. 8.

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

51/ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Rapport sur la cinquième session, Documents officiels du Conseil économique et social, Supplément No 3 (E/1991/23), Annexe IV, Partie B.1.

52/ 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)).

53/ OIT, Bulletin officiel, Vol. 52, p. 188 à 226 (1969).

54/ Voir, par exemple, la résolution AFRM/13 intitulée "Protection des droits de la femme", adoptée par la Réunion régionale pour l'Afrique de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, A/CONF.157/PC.57.

55/ Paragraphe 1 a) de la suggestion 4 adoptée par le Comité sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes à sa douzième session et publiée sous la cote E/CN.6/1993/CRP.2, annexe 1.

56/ Philip Alston, "The Committee on Economic, Social and Cultural Rights", P. Alston (ed.), The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal (Oxford, Clarendon Press, 1992), p. 497.

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

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

59/ Conformément à la résolution 35/218 de l'Assemblée générale.

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

61/ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-septième session, Supplément No 40 (A/47/40), par. 22.

62/ 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.

63/ Schermers, op. cit.

64/ Cette liste, reprise telle quelle d'un document établi par le secrétariat à la demande de la quatrième réunion des présidents, a été distribuée lors de cette réunion.

65/ Philip Alston, "Importance de l'interaction entre droits économiques, sociaux et culturels, d'une part, et droits civils et politiques, de l'autre", document présenté à la rencontre interrégionale organisée à Strasbourg, du 28 au 30 janvier 1993, par le Conseil de l'Europe en vue de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme (document du Conseil de l'Europe, cote CE/CMDH (93) 7, par. 33).

66/ Toutefois voir K.T. Samson, "Human Rights Co-ordination within the UN System", dans Alston (éd.), op. cit., p. 620 à 675.

67/ On trouvera un exemple qui n'est pas atypique dans une résolution récente relative aux travaux du Groupe de travail de la Sous-Commission sur les formes contemporaines d'esclavage dans laquelle la Commission des droits de l'homme invitait :

> "Les organisations intergouvernementales, les organismes compétents des Nations Unies, notamment le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, le Programme des Nations Unies pour le développement, l'Université des Nations Unies, l'Organisation internationale du Travail, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, l'Organisation mondiale de la santé, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, l'Organisation mondiale du tourisme ainsi que l'Organisation internationale de police criminelle et les organisations non gouvernementales intéressées à continuer de fournir des informations pertinentes au Groupe de travail".

Résolution 1993/27, de la Commission des droits de l'homme, par. 5.

68/ Grant, op. cit., p. 7.

69/ Making the Reporting Procedure under the International Covenant on Civil and Political Rights More Effective, op. cit., p. 37.

70/ Séminaire nordique sur les droits de l'homme (Laugarvatn, Islande, 9-10 juin 1991), A/CONF.157/PC/7, par. 61.

71/ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-troisième session, Supplément No 46 (A/43/46), annexe III. Voir aussi dans le rapport du Comité à la quarante-quatrième session (Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-quatrième session, Supplément No 46 (A/44/46, annexe IV), article 76 (4) (relatif aux procédures en vertu de l'article 20 de la Convention).

72/ Michael Posner, "The Establishment of the Right of Non-Governmental Human Rights Groups to Operate", communication présentée à l'American Society of international Law's Project on an International Human Rights Agenda for the Post-Cold War World, Washington DC, mars 1993, p. 15.

73/ Higgins, op. cit., p. 8.

74/ Ibid., p. 8 à 11.

75/ 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).

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

77/ Publication des Nations unies, No de vente : F.88.XIV.2.

78/ Voir ci-dessus chapitre II.

79/ Neuvième alinéa du préambule de la résolution 47/125 de l'Assemblée générale.

80/ A cet égard les exceptions ont été généralement fortuites et non pas le résultat d'une décision de politique particulière. C'est ainsi que, par exemple, le Comité contre la torture a été mis au courant des activités de son homologue régional la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Mais cette mise au courant a été le fait d'un de ses membres qui était également membre du Comité européen. Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-septième session, Supplément No 44 (A/47/44), par. 13 et 14.

81/ Rapport du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes; Documents officiels du Conseil économique et social, 1993, Supplément No 2 (E/1993/22), annexe IV. Il faut toutefois noter que le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a rejeté une proposition précise visant l'adoption d'un protocole facultatif répondant au problème de la violence contre les femmes. Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-septième session, Supplément No 38 (A/47/38), par. 464.
