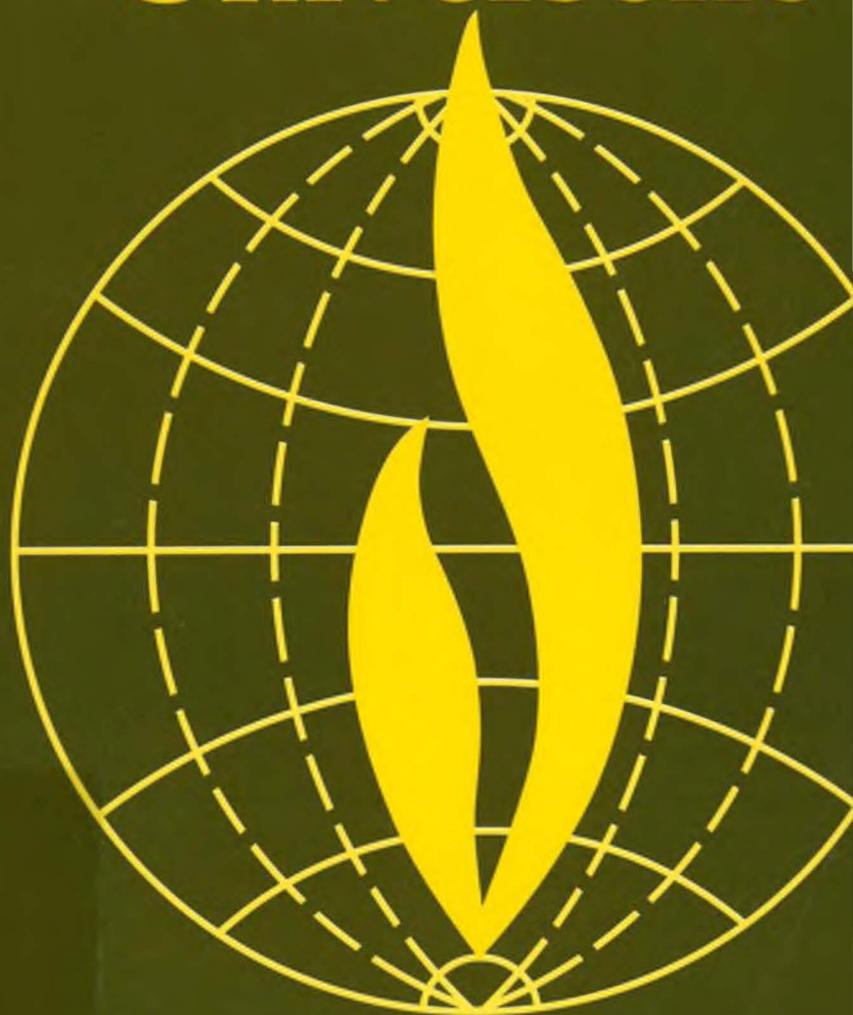


# Vers une Justice Universelle



Commission Internationale de Juristes  
Juin 1993

La CIJ autorise la libre reproduction d'extraits de ses publications à condition que crédit lui soit rendu et qu'une copie de la publication portant l'extrait lui soit envoyée, à son siège, à l'adresse suivante :

Secrétaire Général de la CIJ  
BP 160 Cointrin  
CH - 1216, Genève, Suisse  
Tél. (41 22) 788 47 47  
Fax (41 22) 788 48 80

© Copyright International Commission of Jurists, 1993

ISBN 92 9037 066 - I

# Vers une Justice Universelle

Cour pénale internationale

\* \* \*

Mécanismes des Nations-Unies  
pour les droits de l'homme

LIBRARY  
International Commission  
of Jurists (ICJ)  
Geneva, Switzerland

HR-CHAR-4 \* VER

Commission Internationale de Juristes  
Juin 1993

C. 1303

# Sommaire

**Préface** ..... 7

## **Section 1**

La création d'une Cour pénale  
internationale permanente ..... 11

## **Section 2**

Observations critiques des mécanismes  
extraconventionnels de l'ONU  
sur les droits de l'homme ..... 45

## Préface

Plus de quatre décennies se sont écoulées depuis l'adoption par les Nations Unies de la Déclaration universelle des droits de l'homme "comme l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations...".

La Conférence mondiale des droits de l'homme qui se déroulera à Vienne en juin 1993 est une occasion appropriée pour évaluer les acquis de l'organisation des Nations unies dans ce domaine.

Depuis sa création en 1952, la Commission internationale de juristes (CIJ) s'est dévouée à promouvoir la Primauté du Droit et la protection juridique des droits de l'homme. Ayant son siège à Genève, la CIJ a eu l'opportunité d'observer en l'espace de plus de 40 ans, le fonctionnement des Nations unies dans le domaine des droits de l'homme. En publiant *Vers une justice universelle*, la CIJ souhaite ainsi soumettre des recommandations concrètes à la Conférence mondiale de Vienne pour un renforcement des mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme.

L'ouvrage qui est entre vos mains comporte deux parties. La première est un examen des questions relatives à l'établissement d'un nouveau mécanisme : une cour pénale internationale permanente. La seconde offre un ensemble de suggestions destinées à réformer quelques mécanismes de droits de l'homme connus sous le vocable de mécanismes extraconventionnels.

La CIJ est pleinement consciente de l'absence d'un mécanisme international adéquat auprès duquel des individus,

dont les droits sont violés, pourraient s'adresser pour obtenir une protection efficace. Depuis des décennies, la CIJ n'a cessé d'en appeler à l'établissement de mécanismes internationaux, régionaux et nationaux - de nature judiciaire de préférence - qui puissent assurer à ceux et celles qui en ont besoin la protection souhaitée. La création d'une *Cour Pénale Internationale* compétente pour juger des cas de violations graves de droits de l'homme et de graves atteintes au droit humanitaire apparaît comme une importante étape dans cette direction.

Ainsi qu'il est précisé à la Section 1, *La création d'une Cour pénale internationale permanente*, la Commission du droit international (CDI) a achevé l'année dernière un travail qui lui a pris des dizaines d'années et qui portait sur l'élaboration d'un projet de Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité. Ce Code est actuellement devant la 6<sup>e</sup> Commission de l'Assemblée Générale pour adoption.

En application d'instructions de l'Assemblée Générale adoptées en 1991, la CDI examine actuellement le Statut de la Cour criminelle internationale permanente compétente pour connaître des crimes prévus dans le Code. La CDI est en session à Genève, du 3 mai au 23 juillet 1993, et un projet de statut de la Cour permanente figure à son ordre du jour. La CIJ a le sentiment que cet effort significatif de la CDI ne devrait pas être vain. Aussi, la CIJ invite-t-elle instamment la Conférence Mondiale des droits de l'homme à adopter une recommandation adéquate reconnaissant l'urgente nécessité d'une telle Cour et sa création immédiate.

La deuxième partie de l'ouvrage se réfère à quelques faiblesses qui ont été relevées dans les mécanismes extraconventionnels de contrôle établis par la Commission des droits de l'homme des Nations unies. Ainsi sont soigneusement examinées, tant les procédures publiques que confidentielles de la Commission des droits de l'homme et de son organe subsidiaire, la Sous-Commission sur la prévention de la discrimination et de

la lutte contre les minorités. La CIJ considère les questions de politisation, sélectivité et confidentialité des procédures comme autant d'obstacles à l'efficacité de l'action des Nations unies dans le domaine des droits de l'homme. Aussi, cette deuxième partie offre-t-elle des recommandations spécifiques pour surmonter ces obstacles.

D'avoir omis de traiter des mécanismes conventionnels ne signifie pas que la CIJ les considère moins importants. Loin de là ! Au demeurant, notre contribution sur cet aspect fera l'objet d'une autre publication. En vérité, la conviction de la CIJ est que si les normes de droits de l'homme doivent être universellement respectées, elles devraient être adéquatement mises en œuvre au niveau national. L'insuffisance de l'application interne des normes internationales de droits de l'homme demeure une préoccupation constante pour la CIJ. A ce jour, plusieurs gouvernements n'ont pas signé et ratifié d'importants instruments de droits de l'homme. D'autres les ont ratifiés en formulant des réserves qui vident lesdits instruments de leur sens. En outre, nombre de gouvernements qui ont signé et ratifié des instruments internationaux n'ont pas adapté leur droit interne avec la législation internationale.

A cet égard, il importe que des organes régionaux en charge de la promotion et la protection des droits de l'homme, tels que la Commission européenne des droits de l'homme, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et la Commission américaine des droits de l'homme, deviennent plus engagés dans le développement de mécanismes d'application des normes internationales au niveau national.

Notre conviction est que l'ordre international et les ordres régionaux sont complémentaires. Alors que le système régional porte l'attention sur les besoins spécifiques de droits de l'homme de la région concernée, le rôle du système international est de traduire et de réconcilier les principes en des valeurs communes et d'établir un minimum de normes et systèmes universels pour

leur application. Dès lors, la spécificité de chaque région devrait servir comme un élément constructif d'un renforcement plutôt que d'un affaiblissement des normes internationales visant à assurer le respect universel des droits de l'homme.

Cet ouvrage est le fruit des efforts conjugués de toute la famille de la Commission internationale de juristes. Il est en partie le résultat des réflexions de son Comité exécutif sur les événements qui secouent notre planète. Plusieurs membres de la Commission et des membres honoraires ont bien voulu livrer leurs commentaires sur le document portant projet de création d'une Cour pénale internationale permanente. Qu'ils/elles trouvent ici le témoignage de ma profonde gratitude pour leur éminente contribution. Aux sections nationales et organisations affiliées de la CIJ, j'adresse mes sincères remerciements pour leurs efforts tendant à promouvoir l'idée de création d'une Cour Pénale internationale permanente.

Il va sans dire que cette modeste contribution de la CIJ à la Conférence mondiale des droits de l'homme de Vienne n'aurait pas été possible sans le dévouement de l'ensemble du personnel de la CIJ. Une mention spéciale est adressée à la directrice du Centre pour l'Indépendance des Magistrats et des Avocats, Mona Rishmawi, au conseiller juridique pour l'Amérique Latine, Alejandro Artucio, à Peter Wilborn, assistant au CIMA, ainsi qu'à Göran Ternbo, juriste et stagiaire à la CIJ, qui n'ont ménagé ni leur temps ni leurs énergies.

Enfin, la CIJ dédie cette publication à toutes les victimes des violations de droits de l'homme à travers le monde. En honorant leurs souffrances, la CIJ formule des propositions spécifiques  
***Vers une Justice universelle.***

***Adama Dieng***  
***Secrétaire général***

**Section 1**

**Cour**

**Pénale Internationale**

## **Création d'une cour pénale internationale permanente**

Les graves violations des droits de l'homme et les atteintes au droit humanitaire commises dans l'ancienne Yougoslavie ont appelé l'attention du public sur un point longtemps défendu par les juristes internationaux, à savoir que les auteurs de tels crimes doivent être traduits en justice.

Mettant en lumière l'absence d'un mécanisme juridictionnel de caractère international permettant d'appliquer les droits de l'homme et le droit humanitaire, différents organes d'experts, y compris la Commission internationale de juristes (CIJ), ont demandé l'établissement d'une juridiction pénale internationale dans le but de juger les cas de violations graves des droits de l'homme et du droit humanitaire. Pendant des décennies, plusieurs organes, dont la Commission du droit international des Nations Unies, ont entrepris d'étudier la possibilité de concrétiser cette idée. Cependant, aucune mesure concrète n'a encore été prise en la matière.

Etant donné que la communauté internationale est en train d'effectuer le passage de la phase de définition des normes dans le domaine des droits de l'homme à la phase d'application, la CIJ est d'avis que la création d'une cour pénale internationale est opportune et essentielle. En cette décennie pour le droit international, une telle cour devrait entrer dans la réalité.

La crise que traverse l'ancienne Yougoslavie a relancé l'intérêt international pour cette question. Répondant aux appels de la communauté internationale demandant que soient jugés les auteurs de graves violations du droit

international commises sur ce territoire, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté la résolution 808 portant institution d'un tribunal *ad hoc*.

L'opposition entre l'approche privilégiant un tribunal *ad hoc* et celle préconisant une cour permanente a relancé le débat sur la question de la création d'une juridiction pénale internationale. La CIJ estime que, si l'approche d'un tribunal *ad hoc* peut constituer la réponse appropriée face à la crise dans l'ancienne Yougoslavie, elle ne représente pas la solution en ce qui concerne le besoin global de disposer d'un mécanisme juridictionnel de caractère international qui serait chargé de juger les cas de violations graves des droits de l'homme et du droit humanitaire où qu'ils se produisent et en toutes circonstances. Comme on l'a déclaré lors des Rencontres internationales sur l'impunité, organisées en novembre 1992,<sup>1</sup> nous estimons que le travail accompli par le tribunal *ad hoc* peut constituer un premier pas vers l'institution d'une cour pénale internationale permanente. Une action parallèle pourrait être menée sur ces deux fronts.

Le présent document se propose d'esquisser les questions tournant autour de la création d'une cour pénale internationale permanente. La première partie de ce document retrace brièvement l'histoire des démarches entreprises vers l'établissement d'une cour pénale internationale, y compris les récents travaux de la Commission du droit international. La deuxième partie est consacrée à l'étude de la question portant sur l'utilité d'une cour pénale internationale permanente et répond aux arguments les plus courants qui s'opposent à la création

---

<sup>1</sup> *Sous l'égide de la CIJ et de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (France), Genève, Novembre 1992.*

d'une telle cour. La troisième partie présente un schéma éventuel de la cour pénale internationale ainsi que d'autres choix possibles, et soulève des questions relatives à la composition et à la compétence de la cour. La quatrième partie tire des conclusions et présente les recommandations finales de la CIJ.

## I Historique

### A Histoire

L'idée d'une cour ayant juridiction pénale internationale n'est pas nouvelle.<sup>2</sup> Les efforts les plus récents visant à créer une telle cour ont commencé après la première guerre mondiale. Les articles 227-29 du Traité de Versailles prévoyaient l'établissement d'une cour internationale dans le but de juger les criminels de guerre, dont le Kaiser Wilhelm II. Toutefois, le Kaiser s'enfuit aux Pays-Bas où on lui accorda l'asile et l'idée d'une cour internationale fut abandonnée par les Puissances alliées.

Les Puissances alliées de la première Guerre mondiale ne réussirent pas non plus à traduire en justice les personnes responsables du massacre d'environ 60.000 Arméniens en Turquie. La Commission de 1919 sur la responsabilité des auteurs de la guerre et sur l'application des sanctions pénales pour violations des lois et coutumes de guerre recommanda la poursuite des autorités turques responsables, et ce faisant, lancèrent le concept de "crimes

---

<sup>2</sup> Voir M. Cherif Bassiouni, *International Criminal Law: A Draft International Criminal Code* (1980); dans *International Criminal Law* 587 (M. Cherif Bassiouni et Ved P. Nanda édit.), 1973.

contre l'humanité". Toutefois, les Etats-Unis s'opposèrent aux poursuites sur la base de l'argument juridique et technique que ces crimes n'étaient pas prévus par le droit international positif. En conséquence, le Traité de Sèvres de 1920, qui devait constituer le fondement du procès des personnes responsables, ne fut jamais ratifié ; il fut remplacé par le Traité de Lausanne de 1923 qui accorda l'amnistie aux autorités turques.

Après la seconde Guerre mondiale, les Puissances alliées instituèrent deux tribunaux internationaux à Nuremberg et à Tokyo, dans le but de juger les grands criminels de guerre. A la suite des procès de Nuremberg et de Tokyo, les Puissances alliées instituèrent des tribunaux de guerre dans leur zone d'occupation respective en Allemagne pour juger plus de 20.000 criminels de guerre. Ce fut ensuite au tour de l'Allemagne de mettre en jugement les criminels identifiés sur son territoire. Les pays d'Europe anciennement occupés se chargèrent de traduire en justice les Nazis ainsi que leurs propres ressortissants qui avaient collaboré avec ces derniers.

En 1948, la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide donnait pour la première fois compétence à une juridiction pénale internationale. Aux termes de la Convention "[l]es personnes accusées de génocide seront traduites devant les tribunaux compétents de l'Etat sur le territoire duquel l'acte a été commis, ou devant la cour criminelle internationale qui sera compétente à l'égard de celles des Parties contractantes qui en auront reconnu la juridiction."<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> *Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, 78 U.N.T.S. 277 (1948).

A la suite des actions pénales engagées après la seconde Guerre mondiale, les Nations Unies créèrent un comité chargé de codifier "les crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité". Le code fut élaboré en 1951, puis amendé en 1953. Entre 1950 et 1952, deux Comités pour l'établissement d'une juridiction criminelle internationale furent chargés de préparer un projet de statut d'une cour criminelle internationale. Toutefois, aucune mesure ne fut prise par l'Assemblée générale donnant suite à ces développements.

Par la suite, en 1973, la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid stipula que les personnes accusées d'actes d'apartheid "peuvent être jugées par un tribunal compétent de tout Etat partie à la Convention qui pourrait avoir juridiction sur lesdites personnes, ou par un tribunal pénal international qui serait compétent à l'égard de ceux des Etats parties qui auront accepté sa compétence."<sup>4</sup> En 1980, un projet de statut d'un tribunal pénal international fut élaboré dans le but de traduire en justice les personnes accusées d'actes d'apartheid, mais aucune suite ne fut donnée au projet.

Plus près de nous, les Nations Unies et leurs membres, réagissant à la crise dans l'ancienne Yougoslavie, décidèrent d'instituer un tribunal international *ad hoc*. Le Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies chargé d'enquêter sur les violations des droits de l'homme commises dans ces territoires, reconnut "[l]a nécessité de traduire en justice les personnes coupables de violations flagrantes et massives des droits de l'homme et

---

<sup>4</sup> *Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid, rés. 3068 (XXVIII) de l'Assemblée générale, Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-huitième session, Supplément N° 50, A/9233/Add.1, 1973.*

d'infractions au droit international humanitaire, et de décourager ceux qui, à l'avenir, seraient tentés de commettre des violations..."<sup>5</sup> A cet égard, la résolution 780 du Conseil de sécurité prévoit la création d'un groupe impartial d'experts, chargé d'enquêter sur les violations des Conventions de Genève ainsi que sur toutes autres violations du droit international humanitaire commises dans l'ancienne Yougoslavie.<sup>6</sup> En outre, la résolution 808 du Conseil de sécurité a décidé la création d'un tribunal international *ad hoc* ayant compétence pour juger les personnes responsables de "graves violations du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ancienne Yougoslavie depuis 1991".<sup>7</sup>

### ***B Récents travaux de la Commission du droit international des Nations Unies***

En 1981, l'Assemblée générale a invité la Commission du droit international (CDI) à poursuivre ses travaux sur l'élaboration du projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité (projet de code). Dix ans plus tard, l'Assemblée générale demandait expressément à la CDI de préparer un rapport sur la possibilité de créer une cour pénale internationale dans le cadre du projet de code. En 1990, le Professeur Stephan C. McCaffrey, membre de la CDI, déclarait qu'on était parvenu à "un large accord de principe sur l'opportunité d'établir une cour pénale

---

<sup>5</sup> *Rapport sur la situation des droits de l'homme sur le territoire de l'ancienne Yougoslavie présenté par M. Tadeusz Mazowiecki, Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, E/CN.4/1992/S-1/9, p. 13.*

<sup>6</sup> *S/RES/780 (1992).*

<sup>7</sup> *S/RES/808 (1993), p. 2.*

internationale permanente dans le cadre du système des Nations Unies.... La situation internationale actuelle semble particulièrement favorable pour l'établissement d'une telle cour... et il serait dommage de rater l'occasion."<sup>8</sup> Dans son rapport de 1991, la CDI formule des dispositions éventuelles assorties de commentaires détaillés sur deux aspects du projet : 1) la compétence de la cour, et 2) les conditions de l'action pénale.<sup>9</sup>

En 1992, le Rapporteur spécial de la CDI sur le projet de code, M. Doudou Thiam, a consacré entièrement son dixième rapport à la question de la création d'une juridiction pénale internationale, thème qui a fait l'objet d'un débat au sein de la CDI, lors de sa session de 1992.<sup>10</sup> La Commission a institué un Groupe de travail sur la question de la création d'une juridiction pénale internationale, présidé par M. Abdoul Koroma. Le rapport du Groupe de travail, figurant en annexe au rapport de la CDI de 1992, a conclu que la création d'une telle juridiction était effectivement possible et a formulé des recommandations concrètes.<sup>11</sup> Dans son onzième rapport, daté du 25 mars 1993, M. Thiam a proposé un projet de

---

<sup>8</sup> Benjamin B. Ferencz, *An International Criminal Code and Court: Where They Stand and Where They're Going*, 30 *Colum. J. Transnat'l L.* 375, 385, 1992, citant Stephan C. McCaffrey, *The Fifty-Second Session of the International Law Commission*, 84 *Am. J. Int'l L.* 930, 933 (1990).

<sup>9</sup> Voir le Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-troisième session, (*Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-sixième session, Supplément N° 10, (A/46/10)*), 1991 [ci-après le Rapport de la CDI DE 1991].

<sup>10</sup> Rapporteur spécial sur le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, dixième rapport A/CN.4/442, par. 47.

<sup>11</sup> Rapport du Groupe de travail sur la question de la création d'une juridiction pénale internationale, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-quatrième session, A/47/10, 1992 [ci-après Rapport du Groupe de travail de la CDI].

Statut d'une Cour pénale internationale.<sup>11bis</sup> Ce projet de Statut sera examiné par la 44<sup>e</sup> session de la CDI (Genève 3 mai - 23 juillet 1993).

## **II La nécessité d'une cour pénale internationale permanente**

### ***A Pourquoi un mécanisme juridictionnel ?***

Si le système des droits de l'homme des Nations Unies a énormément évolué depuis sa création, l'application des normes elle, quoique bien assise, a connu un échec notoire. A mesure qu'un nombre croissant de groupes de travail et de rapporteurs spéciaux des Nations Unies dénonce une détérioration constante de la situation des droits de l'homme dans toutes les régions du monde, des violations telles que la torture, les exécutions sommaires ou arbitraires, et les disparitions sont perpétrées sans discontinuer. L'absence d'un mécanisme international de protection des individus contre les violations graves des droits de l'homme reste la triste et inquiétante réalité. Aujourd'hui, plus que jamais dans le passé, la communauté internationale semble être prête à envisager des mesures pratiques en vue de la création d'une cour pénale internationale permanente.

Les lois pertinentes existent. Un ensemble de traités internationaux, couronnés par un projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité,<sup>12</sup> interdit, *inter alia*, les violations graves et systématiques des droits de

---

<sup>11bis</sup> A/CN.4/449

<sup>12</sup> Rapport CDI de 1991, *supra* note 9.

l'homme (y compris la torture, les disparitions, les exécutions extrajudiciaires), les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre, et divers autres crimes de caractère international. Ce qui manque curieusement, c'est une méthode d'application au moyen de laquelle on pourra donner à ces lois une véritable signification et punir ceux qui enfreignent ces normes. Le problème est maintenant de démontrer de quelle manière une cour pénale internationale peut répondre à cette attente.

Un des buts de tout système pénal est de veiller à ce que les auteurs de violations soient rendus comptables des crimes qu'ils commettent. Ce principe est également valable en droit international. Ainsi qu'il a été énoncé dans l'Article premier du Statut du Tribunal de Nuremberg, "[t]oute personne qui commet un acte que le droit international considère comme un crime doit répondre de cet acte et s'expose à une sanction pénale."<sup>13</sup>

Aujourd'hui, nombreux parmi ceux qui violent le droit des droits de l'homme ne sont pas amenés à rendre compte de leurs actes. De graves violations des droits de l'homme sont commises en toute impunité partout dans le monde. L'impunité réduit, voire annule l'effet juridique des normes qui qualifient le caractère criminel d'un acte. L'impunité porte atteinte au principe d'égalité devant la loi en dégageant certaines personnes de toute responsabilité. Comme l'a déclaré à juste titre le Groupe de travail de la CDI,

L'idée de créer un mécanisme international sous une forme ou sous une autre vient du fait qu'il y a

---

<sup>13</sup> *Principes de droit international énoncés dans le Statut du Tribunal de Nuremberg et dans le Jugement du tribunal.*

eu depuis 1945 des cas notoires de crimes contre l'humanité qui sont restés impunis. Il s'est révélé extrêmement difficile de traduire en justice les auteurs de ces crimes, et l'absence de toute institution pénale internationale n'a fait qu'aggraver ces difficultés. Ces difficultés sont dues en partie au fait que, dans bien des cas, les crimes graves contre la paix et la sécurité de l'humanité ont été commis par des personnes qui étaient, à l'époque, membres d'un gouvernement. Or des normes de droit international qui ne sont jamais mises en application perdent leur crédit.<sup>14</sup>

Toutefois, le fait d'accuser un individu ou un groupe d'avoir commis de graves violations des droits de l'homme ou du droit humanitaire est d'une gravité telle que cela requiert une approche prudente. Personne ne devrait être accusé à tort de tels crimes. La création d'une cour internationale chargée d'examiner et de vérifier avec équité de telles accusations sera une garantie que celles-ci seront traitées avec impartialité et objectivité.

Il se pose également le problème de la politisation. Différentes parties et non parties à un conflit s'accusent mutuellement d'avoir commis des crimes de droit international pour servir chacune sa propre cause politique. Du reste, l'expérience démontre que le fait de prendre des mesures de caractère international contre les auteurs de tels crimes obéit aussi à des considérations politiques. Avec la création d'une cour qui s'occuperait de ces questions en lieu et place d'un bureau politique international, l'élément de politisation serait ainsi minimisé. Une cour impartiale et

---

<sup>14</sup> *Rapport du Groupe de travail de la CDI, supra note 11, p. 154.*

indépendante renforcera indubitablement la coopération internationale dans le respect du droit international des droits de l'homme.

L'application équitable d'une sanction pénale individuelle découragera les autres de commettre des crimes similaires. Le crime devient moins payant pour le délinquant potentiel s'il est évident pour lui que ses actes seront punis. Il est également important d'indemniser les victimes de violations des droits de l'homme. Si le droit international, qui a été laborieusement construit au cours des cinq dernières décennies, veut avoir une signification, il est indispensable de mettre en place une cour pénale internationale permanente qui puisse en assurer correctement et efficacement l'application.

### ***B Argument contre la création d'une cour pénale internationale***

Certains gouvernements ont exprimé leur opposition au sujet de l'établissement d'une cour pénale internationale. Voici quelques arguments figurant au nombre de ceux qui sont le plus souvent avancés contre la création d'une telle cour, et les réponses qu'ils nous inspirent.

Premièrement, un certain nombre de gouvernements estiment improbable qu'un accord international intervienne au sujet de la création d'une cour autrement que sur une base *ad hoc*. Les désaccords portant sur les aspects technique et politique empêcheront la mise en œuvre d'une juridiction internationale.

Bien que la création de la cour soit une tâche technique, elle n'est pas plus complexe que l'établissement d'organes similaires qui existent déjà, y compris la Cour internationale de justice, la Cour européenne des droits de l'homme et la

Cour interaméricaine des droits de l'homme. En outre, la Commission du droit international a achevé une étude détaillée de la possibilité technique de créer une cour, et a formulé la conclusion qu'une telle cour était possible. Même si nous ne sommes pas d'accord avec tous les éléments des conclusions du Groupe de travail de la CDI, nous admettons avec lui que cette cour serait un "système réalisable".<sup>15</sup> Jusqu'ici, c'est l'absence de volonté politique, et non pas les multiples aspects techniques, qui a fait obstacle à sa réalisation.

La catastrophe intervenue dans l'ancienne Yougoslavie a cependant relancé la volonté politique qui était en veilleuse depuis le procès de Nuremberg. Il en a résulté l'institution d'un tribunal *ad hoc*. De plus, la nouvelle situation politique internationale offre aux Etats l'opportunité de coopérer de façon plus globale et systématique. La création d'une cour pénale internationale constitue un exemple de coopération fondé sur la réciprocité, la compréhension mutuelle et la confiance.

Deuxièmement, et c'est là l'élément le plus important, l'idée d'une cour a été perçue comme atteinte à la souveraineté nationale. Selon cette opinion, les tribunaux nationaux ont compétence exclusive pour connaître des crimes commis sur le territoire d'un Etat.

Cet argument ne prend pas en considération un certain nombre de points fondamentaux. C'est un principe bien établi en droit international que "les individus ont des devoirs internationaux qui transcendent les obligations nationales d'obéissance imposées par chaque

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 147.

Etat.”<sup>16</sup> Les violations flagrantes des droits de l’homme telles que le génocide et la torture relèvent, de par leur nature même, de la juridiction internationale. Elles constituent un affront à la conscience-même de l’humanité. Elles bafouent les principes et objectifs de la Charte des Nations Unies. Très souvent, elles représentent une menace pour la paix et la sécurité internationales. Ces considérations-là prennent le pas sur la revendication de la compétence nationale.

Du reste, les Etats ont déjà abandonné leur compétence exclusive sur ces catégories de crimes en ratifiant ou en adhérant aux conventions qui les interdisent. La prépondérance du droit international sur le droit interne est un principe du droit coutumier international. L’article 14 de la Déclaration sur les droits et devoirs des Etats dispose que “[c]haque Etat a le devoir, dans ses relations avec les autres Etats, de se conformer au droit international et au principe selon lequel la souveraineté de chaque Etat est soumise à la suprématie du droit international.” En outre, l’article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 stipule : “Une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d’un traité.”

Certes, les tribunaux nationaux sont encouragés à juger les crimes, mais ils doivent s’en acquitter effectivement. L’impunité consécutive à des violations des droits de l’homme illustre précisément l’échec des tribunaux nationaux. Si les tribunaux nationaux étaient toujours efficaces, le monde

---

<sup>16</sup> *Procès des grands criminels de guerre devant le Tribunal militaire international de Nuremberg, 14 novembre 1945-1 octobre 1946, pp. 168-169, 1947; voir aussi Nanette Dumas, Note, Enforcement of Human Rights Standards: An International Human Rights Court and Other Proposals, 13 Hastings Int’l & Comp. L. Rev 585, 593, 1990.*

aurait un tout autre aspect que celui qu'il présente. La souveraineté des systèmes judiciaires nationaux commande la création d'une cour pénale internationale plutôt qu'elle ne l'exclut. Cet argument est largement soutenu dans le Rapport du Groupe de travail de la CDI de 1992 :

Le problème vient de ce que ces tribunaux – et, de façon plus générale, le système de la compétence nationale – semblent impuissantes à répondre à une importante catégorie de crimes internationaux, et en particulier aux crimes commis conformément à la volonté d'un Etat, ou qui représentent un danger important pour les structures de l'Etat. Il y a donc peu de chances pour que le renforcement des systèmes judiciaires nationaux soit la solution.<sup>17</sup>

### **III Schéma d'une cour pénale internationale**

La première fonction d'une cour pénale internationale est de déterminer la responsabilité pénale des individus accusés de crimes de caractère international, concernant en premier chef les crimes de guerre, les crimes contre la paix et l'humanité, et les violations massives et systématiques des droits de l'homme.

---

<sup>17</sup> Rapport du Groupe de travail de la CDI, *supra* note 11, p. 159.

Voici brièvement exposé un schéma possible d'une cour pénale internationale permanente.<sup>18</sup> Nous n'avons ni la prétention d'aborder toutes les questions, ni celle d'apporter des solutions à tous les problèmes. Le cas échéant, nous avons simplement énuméré des alternatives possibles aux questions qui trouveront leur réponse au cours du processus de création.

## ***A Structure et compétence***

### **1 - Création de la cour**

Le Groupe de travail de la CDI a constaté que :

Diverses méthodes ont parfois été proposées à cette fin (par exemple, l'adoption d'une résolution de l'Assemblée générale ou une décision du Conseil de sécurité). Mais la voie normale pour créer une institution internationale est celle d'un traité adopté par les Etats. Si l'institution envisagée doit faire partie du système des Nations Unies, d'autres mesures pourront ensuite s'imposer ; mais, au départ, la structure de base doit être approuvée par les Etats. ...une cour pénale internationale doit être dotée d'un statut qui lui soit propre, sous la forme d'un traité.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> *Les propositions que nous formulons s'inscrivent dans le cadre du travail déjà accompli par le Groupe de travail de la CDI. Nous suivrons, dans une certaine mesure, l'ordre des points adopté par le Groupe de travail dont nous approuvons une partie des conclusions. Même si nous ne sommes pas d'accord avec tous les éléments du rapport, nous le saluons comme une réalisation complète et concrète. Plusieurs vues exprimées ici sont toutefois significativement différentes de celles formulées par le Groupe de travail.*

<sup>19</sup> *Rapport du Groupe de travail de la CDI, supra note 11, p. 161.*

La CIJ estime que la cour pénale internationale envisagée pourrait être instituée soit par un traité multilatéral adopté par les Etats, soit au moyen d'un amendement de la Charte des Nations Unies. S'il est préférable d'établir la cour sous la forme d'un organe indépendant permanent dans le cadre du système des Nations Unies, le processus complexe d'amendement de la Charte des Nations Unies s'avèrerait, en revanche, plus contraignant que l'adoption d'un traité. Par conséquent, le traité constituerait pour commencer la démarche la plus pragmatique, auquel cas la cour pénale internationale devrait chercher à établir un accord formel avec les Nations Unies.

## **2 - Le système judiciaire**

Plus important, la cour doit être composée de sorte à la placer au-dessus de toute suspicion ou parti-pris. Ses membres doivent être choisis sur la base d'une répartition géographique équitable. Ils ne doivent pas être des fonctionnaires de leur gouvernement, mais des juristes indépendants connus pour leur haute moralité et leurs compétences dans le domaine juridique. L'indépendance et l'impartialité des juges doivent être garanties et énoncées dans le statut de la cour. Tous les gouvernements doivent observer comme un devoir le respect effectif de cette indépendance. Un système judiciaire indépendant et impartial est une condition indispensable dans une société libre et régie par la primauté du droit, le principe restant évidemment valable pour la communauté internationale. Conformément aux Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature des Nations Unies de 1985, les magistrats de la cour pénale internationale

règlent les affaires dont ils sont saisis  
impartialement, d'après les faits et conformément

à la loi, sans restrictions et sans être l'objet d'influences, incitations, pressions, menaces ou interventions indues, directes ou indirectes, de la part de qui que ce soit ou pour quelque raison que ce soit.<sup>20</sup>

En plus de l'impartialité, les juges doivent posséder d'autres compétences; ils doivent être hautement qualifiés dans les domaines de la justice pénale et du droit international. En outre, toute méthode de sélection des magistrats doit prévoir des garanties contre les nominations abusives, et cette sélection doit être opérée sans distinction de race, de couleur, de sexe, de religion, d'opinion politique ou autre, d'origine nationale ou sociale, de richesse, de naissance ou de situation.<sup>21</sup>

### **3 - Compétence**

La commission d'un crime de droit international implique toujours au moins un Etat : celui sur le territoire duquel le crime a été commis, ou l'Etat contre lequel le crime était dirigé.<sup>22</sup> Dans le meilleur des cas de figure, un Etat attribuerait compétence obligatoire à la cour par le simple fait d'être partie à son statut. Bien qu'il puisse sembler logique que la reconnaissance du statut de la cour soit comprise comme une obligation d'accepter sa compétence, l'exemple de la Cour internationale de justice, dans le cadre de laquelle un Etat doit faire une déclaration expresse

---

<sup>20</sup> Article 2.

<sup>21</sup> Voir *Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature des Nations Unies*, article 10.

<sup>22</sup> La CIJ ne considère pas qu'un Etat a compétence du fait que la victime ou l'auteur en est un ressortissant.

d'attribution de compétence, donne des raisons de douter qu'une telle approche soit pratique.

Bien que la souveraineté nationale ne soit plus un principe absolu, les Etats demeurent réticents à attribuer une compétence universelle. Le Groupe de travail de la CDI a suggéré de régler le problème de la manière suivante :

Chaque Etat partie au statut serait libre d'accepter la compétence de la cour. Ceci pourrait se faire soit de façon ad hoc pour une infraction donnée qui aurait été commise par des personnes précises, soit à l'avance pour une catégorie d'infractions donnée à un ou plusieurs instruments relevant de la compétence *ratione materiae* de la cour, dans la mesure où l'instrument est en vigueur pour l'Etat concerné.<sup>23</sup>

Cette approche n'attribuerait à la cour qu'une compétence concurrente ; un Etat ayant compétence en application d'une quelconque des doctrines universellement reconnues relatives à la compétence, y compris la territorialité et la nationalité, pourrait exercer cette compétence, mais serait libre, si tel était son choix, de laisser cette responsabilité à la cour pénale internationale. Cependant, cette approche pourrait se révéler insuffisante.

A notre avis, la question de juridiction mérite d'être examinée plus avant lorsque le traité portant création de la cour sera rédigé. Il a été suggéré, et nous sommes d'accord avec

---

<sup>23</sup> Rapport du Groupe de travail de la CDI, *supra* note 11, p. 164.

cette proposition, de reconnaître à la cour pénale internationale une compétence exclusive pour des crimes tels que le génocide, les violations systématiques ou massives des droits de l'homme et l'apartheid.<sup>24</sup> Même s'il faut admettre que la réalité politique est telle que la compétence exclusive est improbable, une certaine forme de compétence exclusive est nécessaire si l'on veut que la cour pénale internationale tienne ses promesses. Une possibilité consiste à reconnaître à la cour une compétence exclusive pour certains crimes et une compétence concurrente pour d'autres types d'infractions.

De toute façon, la cour doit avoir compétence pour trancher des questions de droit et de fait. Le fait de lui attribuer compétence uniquement pour examiner en appel des questions juridiques ne suffirait pas. Concernant ce point, l'argument du Groupe de travail de la CDI est le suivant :

Une cour pénale internationale devrait être avant tout un organe jugeant en premier et dernier ressort, et non pas un organe d'appel ou de cassation. Le fait est que les contestations entourant les plaintes pour crime international ont toutes chances de porter sur les faits, surtout si le crime en question est déjà défini avec précision à un traité international en vigueur. Or, dans les affaires criminelles, les faits sont contestés pour l'essentiel lors du procès lui-même, et non pas en appel ou en cassation – et cela sera encore plus vrai si ces dernières procédures interviennent

---

<sup>24</sup> Voir *Rapporteur spécial sur le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité*, supra note 10, par. 47.

après épuisement des procédures nationales, c'est-à-dire au troisième ou au quatrième stade du procès.<sup>25</sup>

### **a - Sources du droit et compétence matérielle**

Il doit être reconnu à la cour une compétence matérielle qui englobe les crimes de droit international. Ces crimes comprennent des infractions très différentes les unes des autres. L'apartheid et le génocide sont des crimes relevant du droit international même quand ils sont commis à l'intérieur des frontières d'un Etat particulier. Le terrorisme international et le trafic international de stupéfiants sont toutefois des crimes internationaux, précisément parce qu'ils s'étendent au-delà des frontières nationales. D'autres actes, comme l'agression contre un Etat, sont des crimes en ce sens qu'ils menacent la paix et la sécurité internationales.

En plus du traité portant création de la cour, les principales sources du droit dont dispose la cour sont les traités qui déterminent certaines infractions comme des crimes relevant du droit international. Pendant ces cinq dernières décennies d'élaboration de normes, la communauté internationale a créé un ensemble de lois définissant le cadre de la compétence matérielle de la cour. La coutume internationale est également une importante source du droit dans ce domaine.

Tout d'abord, le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité devrait figurer au nombre de ces sources. L'interaction entre le projet de code et la cour trouve

---

<sup>25</sup> *Groupe de travail de la CDI, supra note 11, pp. 156-57.*

sa concrétisation dans les travaux de la Commission du droit international. La cour pénale internationale garantirait l'interprétation la plus objective et la plus uniforme du projet de code et la codification la plus complète du droit international pénal. Les crimes reconnus dans le projet de code comprennent, *inter alia* :

- le génocide ;
- l'apartheid ;
- les violations massives et systématiques des droits de l'homme, y compris le meurtre, la torture, le déplacement forcé et la déportation ou le transfert forcé de populations, la persécution pour des motifs sociaux, politiques, raciaux, religieux ou culturels ;
- les crimes de guerre, y compris les actes d'inhumanité, de cruauté ou de barbarie dirigés contre la vie, la dignité ou l'intégrité mentale des personnes, tels que la torture et l'assassinat gratuit ;
- les autres crimes internationaux, y compris le trafic de stupéfiants et le terrorisme international.

La compétence matérielle ne devrait pas être limitée au projet de code. Parmi les autres sources du droit international qui pourraient être utilisées à part ou comme référence dans le projet de code figurent, *inter alia*, la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, la Convention relative à l'esclavage et la Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage, la Convention sur l'abolition du travail forcé, Les Conventions de Genève et les Protocoles additionnels, la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime

d'apartheid, ainsi que tous autres traités, y compris ceux qui seront créés, qui qualifient les crimes relevant du droit international.

### **b - Compétence personnelle**

Nous affirmons volontiers avec la CDI qu'«[i]l s'agit là de l'une des questions techniques les plus difficiles à résoudre, d'une part en raison de l'éventail des circonstances qui peuvent se présenter, d'autre part en raison des différentes bases sur lesquelles se fonde la juridiction personnelle en matière pénale dans les divers systèmes juridiques nationaux.»<sup>26</sup> Certains systèmes juridiques nationaux mettent l'accent sur la territorialité en tant que fondement de la juridiction pénale et n'ont, par conséquent, pas beaucoup de difficultés à extraditer leurs ressortissants vers l'Etat sur le territoire duquel l'infraction a été commise. D'autres, tout en s'appuyant aussi sur la territorialité, affirment leur compétence en matière pénale pour les actes de leurs nationaux où qu'ils aient été commis et ne procéderont pas à des extraditions.<sup>27</sup>

La possibilité la plus large, par exemple, serait de se fonder sur le principe de juridiction universelle qui existe déjà. Si la cour pénale internationale est établie de telle sorte qu'elle ne pose pas la question de la neutralité politique, de l'indépendance, de l'objectivité et de l'impartialité, une procédure analogue à l'extradition constitue, sans aucun doute, un instrument réaliste permettant de traduire en

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 167.

<sup>27</sup> *Ibid.* Là encore, la CIJ n'est pas d'accord avec la compétence personnelle uniquement fondée sur la nationalité.

justice les auteurs de violations.<sup>28</sup> Il devrait être souhaitable que la communauté internationale puisse traduire les auteurs de crimes de guerre, de violations systématiques ou massives des droits de l'homme, et de crimes contre la paix et l'humanité devant un tribunal pénal international présentant toutes les garanties d'une procédure régulière.

En outre, il est important de ne pas limiter les auteurs possibles de crimes aux seuls fonctionnaires ou représentants de l'Etat, mais prendre aussi en compte les particuliers agissant sous les ordres ou avec le consentement ou la tolérance des autorités de l'Etat, des mouvements de libération, ou des groupes organisés exerçant un contrôle *de facto* sur un territoire déterminé.

## ***B Procédure et action pénale***

### **1 - Justice pénale**

La procédure pénale doit être définie dans le statut de la cour. A cet égard, la principale préoccupation doit être de garantir un procès équitable et une procédure régulière. Les principes de non rétroactivité de lois pénales et sanctions pénales moins favorables doivent être reconnues, ainsi que les règles *Nullum crimen sine lege* et *Nulla poena sine lege*.<sup>29</sup> D'autres garanties d'un procès équitable, telles que la présomption d'innocence, un procès rapide et l'assistance d'un conseil, doivent également être prévues.

---

<sup>28</sup> *L'extradition est un moyen de faire comparaître les individus devant les tribunaux étrangers. La cour pénale internationale ne devrait toutefois pas être considérée comme une institution étrangère.*

<sup>29</sup> *Voir art. 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.*

Ces dispositions pourront s'inspirer de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui stipule notamment :

1. Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi...
2. Toute personne accusée d'une infraction pénale est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.
3. Toute personne accusée d'une infraction pénale a droit, en pleine égalité, au moins aux garanties suivantes :
  - a) A être informée, dans le plus court délai, dans une langue qu'elle comprend et de façon détaillée, de la nature et des motifs de l'accusation portée contre elle ;
  - b) A disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense et à communiquer avec le conseil de son choix ;
  - c) A être jugée sans retard excessif ;
  - d) A être présente au procès et à se défendre elle-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix; si elle n'a pas de défenseur, à être informée de son droit d'en avoir un, et, chaque fois que l'intérêt de la justice l'exige, à se voir attribuer d'office un défenseur, sans frais, si elle n'a pas les moyens de le rémunérer ;
  - e) A interroger ou faire interroger les témoins à charge et à obtenir la comparution et

l'interrogatoire des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge ;

- f) A se faire assister gratuitement d'un interprète si elle ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience ;
- g) A ne pas être forcée de témoigner contre elle-même ou de s'avouer coupable.<sup>30</sup>

## **2 - Le système des poursuites**

Parmi les nombreuses méthodes possibles de formuler des charges pénales contre une personne accusée, la CIJ estime que la compétence de dresser l'acte d'accusation devrait être attribuée à un organe de poursuites, strictement distinct du système judiciaire et des procédures judiciaires. Il est nécessaire de mettre en place un parquet indépendant, car l'établissement de l'acte d'accusation devrait se faire avec toutes les garanties d'impartialité et d'objectivité.

Le parquet aurait pour attributions de procéder à l'enquête, de réunir et de produire tous les éléments de preuve nécessaires. Compte tenu de l'importance de ces attributions, les critères de sélection des magistrats du parquet devront comporter des garanties contre les nominations partiales ou entachées de préjugés et exiger des qualités professionnelles élevées et une grande compétence dans les domaines du droit pénal et du droit international.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les magistrats du parquet doivent :

- faire preuve d'impartialité et éviter toute discrimination ;

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, art. 14.

- protéger l'intérêt public, agir avec objectivité, prendre dûment en considération la position du suspect et de la victime et tenir compte de toutes les circonstances pertinentes, qu'elles soient favorables ou défavorables au suspect ;
- ne divulguer rien de ce qui est communiqué, sauf si l'exercice de leurs fonctions ou les besoins de la justice l'exigent ;
- tenir compte des points de vue et des préoccupations des victimes lorsque celles-ci sont lésées dans leur intérêt personnel, et veiller à ce que ces victimes soient informées de leurs droits conformément à la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir ;
- n'engager ni ne continuer des poursuites, ou faire tout leur possible pour suspendre la procédure lorsqu'une enquête impartiale révèle que l'accusation n'est pas fondée ;<sup>31</sup>

Le parquet devrait accepter les plaintes émanant d'un large éventail de sources, Les Etats devraient pouvoir adresser des plaintes. Les mêmes droits devraient être accordés aux individus, en particulier les victimes, comme c'est par exemple le cas dans le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il convient d'insister sur le fait que la cour pénale internationale est un organe judiciaire et non politique et que le parquet devrait se borner à établir l'acte d'accusation des personnes responsables de crimes relevant de la compétence de la cour.

---

<sup>31</sup> Voir *Principes directeurs des Nations Unies applicables au rôle des magistrats du parquet.*

Une façon de renforcer l'autorité des rapporteurs spéciaux et des groupes de travail institués par la Commission des droits de l'homme serait de leur accorder le droit d'adresser des plaintes à la cour. Une telle attribution leur permettrait de s'acquitter plus efficacement de leurs tâches, et serait plus susceptible de leur garantir la coopération totale des Etats dans leurs enquêtes.

### **3 - Remise des défendeurs à la cour**

Comme on l'a brièvement évoqué dans la discussion concernant la compétence personnelle, la question de la remise des défendeurs à la cour pourrait poser d'énormes difficultés. Dans son dixième rapport, le Rapporteur spécial sur le projet de code a recommandé de prévoir dans le statut de la cour une disposition selon laquelle la remise à la cour ne serait pas considérée comme un acte d'extradition. La cour pénale internationale ne doit pas être assimilée à une juridiction étrangère, mais à une juridiction de l'Etat qui effectue la remise. Cette approche directe évite les complications que présente l'extradition.<sup>32</sup>

Cette approche pourrait aussi susciter néanmoins des conflits avec les constitutions nationales. Il est donc nécessaire que le traité portant création de la cour prévienne les conditions minima de la remise des personnes accusées. Les Etats parties au traité seraient liés par cet accord de remise.

---

<sup>32</sup> *Rapporteur spécial sur le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, supra note 10, par. 76-83.*

#### **4 - Les sanctions pénales et l'application des peines**

Un autre problème qui mérite l'attention est la question des peines. Les sources qui définissent les crimes de caractère international, telles que celles énumérées plus haut, sont muettes sur la question. Même la Convention sur le génocide, qui envisage un tribunal international pour juger les crimes de génocide, se borne à invoquer "des sanctions pénales efficaces" pour les personnes coupables de génocide.<sup>33</sup> Tant le Groupe de travail de la CDI que la CIJ ont suggéré que le traité instituant la cour règle la question des sanctions pénales.

En ce qui concerne l'exécution des peines et la surveillance de leur application, la cour pourrait solliciter la coopération des Etats qui seraient chargés de veiller à ce que les peines soient purgées dans leurs propres établissements pénitentiaires, ou avoir son propre établissement pénitentiaire. Dans tous les cas, les conditions carcérales seraient rigoureusement contrôlées par la cour qui veillera, en particulier, au respect de l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus des Nations Unies.

#### **5 - Le droit d'appel**

Le droit de faire appel d'une décision de la cour pénale internationale doit également être garanti. Nous insistons sur l'importance de l'article 14 (5) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. "Toute personne déclarée coupable d'une infraction a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité et la condamnation, conformément à la loi."

---

<sup>33</sup> Art. V.

Il est concevable que la cour pénale internationale permanente soit composée d'un double degré de juridiction, l'un fonctionnant en premier ressort, l'autre en appel. On pourrait également attribuer à la Cour internationale de justice des compétences pour examiner en appel des questions de droit tranchées par la cour pénale internationale.

#### **IV Recommandations et conclusions**

La CIJ propose la création d'une cour pénale internationale indépendante et permanente chargée de traduire en justice les personnes responsables de crimes relevant du droit international. La cour pénale internationale devrait :

1. être un organe permanent, impartial et indépendant, fonctionnant à plein temps et en association avec les Nations Unies ;
2. être composée de juristes indépendants et impartiaux hautement qualifiés, représentant toutes les régions du monde ;
3. avoir une compétence matérielle sur tous les crimes relevant du droit international, y compris ceux énumérés dans le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, et notamment,
  - le génocide ;
  - l'apartheid ;
  - les violations massives et systématiques des droits de l'homme, y compris le meurtre, la torture, le déplacement forcé et la déportation ou le transfert forcé de populations la

persécution pour des motifs sociaux, politiques, raciaux, religieux ou culturels ;

- les crimes de guerre, y compris les actes d'inhumanité, de cruauté ou de barbarie dirigés contre la vie, la dignité ou l'intégrité mentale des personnes, tels que la torture et l'assassinat gratuit ;
  - les autres crimes internationaux, y compris le trafic de stupéfiant et le terrorisme international.
4. prévoir toutes les garanties d'une procédure régulière et d'un procès équitable, telles que celles stipulées dans l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ;
  5. comprendre un organe des poursuites indépendant, fonctionnant à plein temps et chargé de préparer la mise en accusation des personnes ainsi que de réunir et de produire les éléments de preuve nécessaires ;
  6. accepter des plaintes émanant d'un large éventail de sources, y compris des Etats et des particuliers.

Ce n'est pas la première fois que la CIJ réclame avec insistance l'établissement d'un mécanisme juridictionnel de caractère international. En 1968, lors de la première Conférence mondiale sur les droits de l'homme, tenue à Téhéran, son Secrétaire général d'alors, Seán MacBride écrivait :

Les efforts actuels des Nations Unies en vue de créer des mécanismes de mise en œuvre pèchent surtout par leur caractère fragmentaire et discontinu; d'autre part, il s'agit de mesures politiques bien plutôt que judiciaires. Pour être efficaces, les moyens d'application de la

Déclaration devraient se conformer à des normes judiciaires et leur fonctionnement avoir un caractère objectif et automatique. Ce ne devraient pas être des moyens *ad hoc*, et ils ne devraient pas non plus dépendre de questions d'opportunité politique. Le temps n'est-il pas encore venu d'envisager la création d'un Tribunal Universel des Droits de l'Homme analogue à la Cour européenne des Droits de l'Homme, qui aurait compétence pour se prononcer sur toutes les atteintes aux droits de l'homme ? Même si un tel Tribunal devait, au début, ne prononcer que des sentences déclaratoires, de telles sentences auraient une valeur morale considérable et aideraient à créer des normes jurisprudentielles en matière de droits de l'homme. Ses conclusions auraient certainement beaucoup plus de poids que celles des comités ou sous-comités des Nations Unies, à l'existence éphémère, souvent mal équipés pour remplir leur tâche, ne siégeant qu'une partie de l'année et dont la composition reflète des considérations d'ordre politique.

...Une telle instance permanente échapperait à cette faiblesse inhérente qui frappe les organes créés pour la circonstance en vue de traiter après coup une situation particulière. Sans doute les arrêts d'un tel tribunal pourraient-ils demeurer, temporairement du moins, inapplicables dans certaines régions, mais derrière tout acte de cruauté, il y a un individu qui l'a perpétré ou inspiré. Il serait tout au moins possible d'identifier cet individu et de le mettre hors la loi. Une telle sanction exercerait une influence

restrictive et entraverait les progrès de la brutalité dans le monde.

Pour protéger les droits de l'homme, il ne suffit pas de les énoncer ; il est essentiel aussi de fournir une voie de recours judiciaire accessible à toute personne lésée. Pour mettre fin à la cruauté et réprimer les crimes contre l'humanité, il ne suffit pas de les déplorer. Il est indispensable de les juger et, en cas de besoin, de mettre hors la loi les individus coupables.<sup>34</sup>

Vingt-cinq ans après, nous ne pouvons mieux conclure qu'en reprenant ces mots. Puissent-ils, cette fois-ci, en cette année 1993, être entendus.

---

<sup>34</sup> *Seán MacBride, Revue de la Commission internationale de juristes, Tome VIII, Introduction, v, vii, 1968.*

## **Section 2**

# **Mécanismes des Nations Unies pour les droits de l'homme**

## **Observations critiques des mécanismes extraconventionnels de l'ONU sur les droits de l'homme\***

Plus de quatre décennies après la Constitution de l'Organisation des Nations Unies et l'adoption par l'Assemblée générale de la Déclaration universelle des droits de l'homme, le bilan des activités menées par l'Organisation dans le domaine des droits de l'homme peut être jugé comme positif. Une fois levées les réticences manifestées les premières années par les gouvernements au sujet de l'idée de compétence exclusive de l'Etat, et confortée la compétence de l'Organisation, le Programme des droits de l'homme des Nations Unies ne s'est pas cantonné à des tâches de codification et de promotion, mais est allé au contraire bien plus loin, en introduisant une importante fonction de protection et de contrôle qui s'exerce tant à travers les mécanismes conventionnels *ad hoc* que par le biais des mécanismes extraconventionnels créés en application des compétences générales que la Charte de San Francisco confère à l'Organisation en matière de droits de l'homme.

Cette pluralité d'activités, ainsi que le pragmatisme qui caractérise l'action des Nations Unies en matière de droits de l'homme, ont eu pour conséquence l'instauration d'un système complexe au sein duquel sont menées des activités de nature très différente, et qui n'est pas aussi bien structuré qu'on pourrait le souhaiter. A cela il faut ajouter les

---

\* Cette section a été réalisée avec la collaboration spéciale de M<sup>e</sup> Concepción ESCOBAR HERNANDEZ, Professeur de Droit international public à l'Université Complutense, Madrid.

nombreux organes qui interviennent, ce qui se traduit par une amalgame pas suffisamment coordonnée d'organes conventionnels et d'organes généraux dont les compétences découlent de la Charte même des Nations Unies. Tout cela présente un système compliqué qui nécessite un effort de rationalisation en vue d'améliorer et de renforcer l'efficacité des mécanismes existant actuellement, et tout particulièrement de ceux que l'on appelle mécanismes extraconventionnels dans l'usage interne de l'Organisation. La présente étude a pour objet de contribuer à la nécessaire réflexion collective sur lesdits mécanismes, en appelant notamment l'attention sur les principales lacunes constatées par la Commission internationale de juristes, tout au long de nombreuses années d'activité.

## **I Les mécanismes extraconventionnels : considérations générales**

Les mécanismes extraconventionnels de contrôle constituent la réponse directe de l'Organisation des Nations Unies au phénomène des violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme. Ces mécanismes fondent leur origine sur l'activité de la Commission des droits de l'homme et sont intimement liés au phénomène de l'extension progressive des compétences de celle-ci et à sa mutation en organe de protection et de contrôle.

En ce sens, depuis l'adoption en 1946 de la résolution par laquelle la Commission s'était déclarée incompétente pour connaître des "communications" dénonçant des violations des droits de l'homme, celle-ci a connu une évolution qui, à travers l'étape intermédiaire du système des listes établi par la résolution 728F (XXVIII) du Conseil économique et social, trouve sa concrétisation dans les résolutions 1235 (XLII) et

1503 (XLVIII) du Conseil économique et social. Si la première l'autorise à s'occuper de la "question de la violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales", où qu'elle se produise dans le monde, et en particulier dans les pays et territoires coloniaux et dépendants", c'est dans la seconde résolution qu'est définie une véritable procédure pour le traitement des communications.

A partir de ces deux instruments, la Commission des droits de l'homme a développé une pratique intéressante concernant les violations des droits de l'homme qui a permis de mettre en place deux grandes catégories de procédures : les procédures publiques, fondées sur la résolution 1235 (XLII) et les procédures confidentielles, instituées par la résolution 1503 (XLVIII).

La principale différence entre ces deux catégories réside dans le caractère public ou confidentiel des différentes activités menées dans le cadre de la procédure de contrôle, mais aussi - et les deux éléments sont liés - à l'importance de la volonté des gouvernements, différente selon qu'il s'agisse de l'une ou l'autre procédure, cette volonté privilégiant davantage la procédure 1503. Ces caractéristiques différentielles agissent également sur l'efficacité de chacune des procédures, car il ne faut pas perdre de vue que les mécanismes extraconventionnels fondent leur efficacité sur la pression internationale découlant du pouvoir de contrôle, cette pression étant plus forte dans les procédures publiques.

Malgré ces différences, la procédure 1235 et la procédure 1503 présentent un élément commun lié à l'objet du contrôle et au but poursuivi par la procédure. Ainsi, dans les deux cas, le contrôle du respect par les Etats de leurs obligations se rapporte à une "situation qui semble révéler l'existence d'un ensemble de violations flagrantes, constantes et

systematiques des droits de l'homme et des libertés fondamentales", ce qui exclut le traitement individualisé d'une violation concrète. Par conséquent, la finalité des deux procédures n'est pas tant de condamner l'Etat que de faire évoluer favorablement la situation, en faisant tomber les obstacles qui empêchent la jouissance pleine et effective des droits de l'homme. Par conséquent, la fonction de protection de ces procédures ne procède pas des cas concrets et individualisés de violation portés à la connaissance de la Commission, car on n'est pas en présence d'un mécanisme fondé, à proprement parler, sur le droit de pétition. Bien au contraire, le droit de pétition n'agit qu'en tant que source d'information permettant de déterminer l'existence d'une situation qui mérite de faire l'objet d'une enquête. De ce point de vue, il faut souligner que la protection directe dont bénéficie le particulier est très réduite, voire inexistante, même si, au cours des dernières années, cette protection a été renforcée par la mise en œuvre de procédures et de mesures d'urgence permettant à la Commission ou à ses organes d'enquête de réagir rapidement dans les situations où des cas concrets de violation sont portés à leur connaissance.

Aussi bien la procédure 1235 que la procédure 1503 sont mises en œuvre dans le cadre de la Commission des droits de l'homme, axe autour duquel fonctionnent ces deux mécanismes. Cependant, dans la pratique, d'autres organes permanents du système des Nations Unies sont intervenus dans le cadre de ces deux procédures ; ce sont la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, l'Assemblée générale, le Secrétaire général et, dans une bien moindre mesure, le Conseil économique et social. A cela s'ajoute, s'agissant de la procédure 1235, la création d'un grand nombre d'organes *ad hoc*

chargés d'enquêter sur des situations concrètes de violations des droits de l'homme. La participation de ces nombreux organes, enrichissante en soi, obéit cependant à une approche pragmatique mais, à l'exception de l'intervention de la Sous-commission dans le cadre de la procédure 1503, elle ne s'inscrit pas dans un schéma structuré, de sorte qu'on est devant un phénomène dont les contours sont flous et qui mérite d'être systématisé. En tout cas, c'est la Commission des droits de l'homme qui joue le rôle principal dans ces procédures, avec l'aide du Centre pour les droits de l'homme, organe intégré au Secrétariat de l'Organisation.

S'il faut se féliciter de ces mécanismes du simple fait qu'ils existent, on ne peut néanmoins pas éluder le fait qu'ils présentent d'importantes insuffisances qui ont une conséquence négative sur son efficacité. De ce point de vue, nous procéderons à une analyse critique de chacune des procédures en indiquant leurs principales lacunes ainsi que les moyens possibles de les combler. Nous ferons ensuite quelques réflexions générales sur l'efficacité du système des mécanismes extraconventionnels en ce qui concerne la pluralité des mécanismes, le cadre de relation avec le programme de services consultatifs et d'assistance technique. Nous évoquerons, pour terminer, la nécessité de mettre en place des techniques qui garantissent un suivi continu des fonctions de contrôle.

## **II La procédure 1503**

1 - Sous le nom générique de procédure 1503, on a regroupé différents types d'activités régis par la résolution 1503 (XLVIII) intitulée "Procédure d'examen des communications relatives aux violations des droits de

l'homme et des libertés fondamentales". Cette résolution reprend partiellement la résolution 1235 (XLII) et par conséquent, malgré sa dénomination, elle se rapporte également aux situations qui semblent indiquer l'existence indubitable d'un ensemble de violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme. Par conséquent, parmi les communications étudiées, seules seront prises en considération celles qui répondent à cette définition, les autres ayant valeur de documents d'archives.

Les conditions et normes qui régissent la recevabilité des communications sont définies dans la résolution 1 (XXIV) de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, et énoncées en partie dans la résolution 1503. Les communications répondant à ces conditions peuvent être adressées aussi bien par les individus que par les groupes, qu'ils soient ou non des victimes directes de la violation alléguée, dès lors qu'ils ont une connaissance directe et sûre de ces violations. Les ONG peuvent également transmettre des communications dans les conditions décrites, si elles agissent de bonne foi et si leur démarche n'obéit pas à des motivations politiques contraires aux principes énoncés dans la Charte des Nations Unies. Ne sont pas recevables les communications anonymes, ou celles dont les auteurs n'ont connaissance des violations qu'à travers des informations publiées par les moyens de communication de masse. Ne sont pas non plus recevables les communications rédigées en des termes insultants pour le gouvernement incriminé, celles répondant à des motivations politiques ou dont l'objet est contraire aux principes de la Charte, de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des autres instruments relatifs aux droits de l'homme. Enfin, les communications ne sont recevables que dans la mesure où elles sont envoyées

dans un délai raisonnable après épuisement des recours internes (au cas où ceux-ci existent et sont efficaces), et ne font pas obstacle au bon fonctionnement des organismes spécialisés des Nations Unies.

2 - Le traitement des communications s'effectue en quatre étapes au cours desquelles interviennent successivement : a) le Groupe de travail des communications de la Sous-commission, composé de cinq membres ; b) la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités elle-même ; c) le Groupe de travail des situations de la Commission et, enfin, d) la Commission des droits de l'homme. Les délibérations desdits organes, ainsi que les décisions qu'ils adoptent dans le cadre de la procédure 1503, s'effectuent toujours en séance privée et ne peuvent être rendues publiques tant que la Commission des droits de l'homme n'a pas formulé ses recommandations au Conseil économique et social (résolution 1503 (XLVIII), paragraphe 8). Ainsi apparaît le principe de confidentialité qui devient un élément caractéristique de cette procédure, ce qui la distingue nettement de la procédure 1235 qui, elle, est toujours publique.

La première des procédures décrites ci-dessus est chargée d'étudier les communications reçues et les éventuelles observations des gouvernements sur celles-ci, étant donné que le Secrétaire général adresse d'abord copie de la communication reçue au gouvernement concerné. Cette étude s'effectue en vue de sélectionner les communications qui semblent révéler l'existence d'un ensemble de violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme. Pour faciliter l'accomplissement de cette tâche, le Secrétaire général distribue chaque mois aux membres de la

Sous-commission une liste des communications reçues et met à la disposition du Groupe de travail, réuni en séance, le texte original des communications ainsi que les réponses et observations émanant de l'Etat concerné. Sur la base du rapport du Groupe de travail, la Sous-commission, prenant en considération "les communications qui lui sont transmises conformément à la décision de la majorité des membres du Groupe de travail, et le cas échéant, les réponses des gouvernements à ce sujet, ainsi que toute autre information pertinente", décide "s'il est opportun de soumettre à la Commission des droits de l'homme certaines situations particulières qui semblent révéler l'existence indubitable d'un ensemble de violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme" (résolution 1503, paragraphe 5) aux fins de leur examen par la Commission.

Comme on peut le constater de ce qui précède, la Sous-commission joue un rôle fondamental eu égard à la procédure 1503, car non seulement elle agit comme un filtre des communications reçues, mais elle fonctionne aussi comme la véritable locomotive de la procédure, dans la mesure où elle a compétence exclusive pour déterminer les situations qui doivent être soumises à l'examen de la Commission. La décision d'attribuer cette compétence à la Sous-commission est particulièrement heureuse si on prend en considération le fait qu'il s'agit d'un organe technique composé d'experts et que - par conséquent - il est moins sensible à l'élément de politisation qu'on rencontre dans tous les mécanismes extraconventionnels. Cependant, en matière de contrôle, le pouvoir de décision relève exclusivement de la Commission, qui peut même décider de n'adopter aucune mesure concernant les situations qui lui sont transmises par la Sous-commission.

Pour accomplir cette tâche, la Commission des droits de l'homme a institué un Groupe de travail, composé de cinq

membres, qui a acquis un caractère permanent à partir de 1991. Le Groupe se réunit une semaine avant chacune des sessions annuelles de la Commission, et a pour mandat d'examiner les informations qui lui sont transmises par la Sous-commission en vue de préparer un nouveau rapport pour servir de base pour les travaux de la Commission dans le cadre du point 12 de son Ordre du jour et, plus précisément, en ce qui concerne l'alinéa intitulé "Etude des situations qui semblent révéler l'existence d'un ensemble de violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme, conformément à la résolution 8 (XXIII) de la Commission et aux résolutions 1235 (XLII) et 1503 (XLVIII) du Conseil économique et social".

Sur la base des recommandations du Groupe de travail, la Commission peut adopter deux types de mesures :

**A** Entreprendre une "étude approfondie" et présenter au Conseil économique et social "un rapport assorti de recommandations à ce sujet, conformément au paragraphe 3 de la résolution 1235 (XLII) du Conseil", ou,

**B** Créer un Comité spécial chargé de mener "une enquête qui ne pourra aboutir que si l'Etat concerné donne expressément son consentement et qu'elle soit accomplie en constante collaboration avec ledit Etat et conformément aux conditions fixées d'un commun accord avec celui-ci" (résolution 1503, paragraphe 6).

Ces deux mesures permettent à la Commission de conduire ultérieurement deux types d'activités distincts. Ainsi, tandis que la première de ces mesures suppose que l'examen d'une situation est achevée dans le cadre de la procédure 1503 (confidentielle) et qu'elle est passée sous la procédure 1235 (publique), dans la deuxième mesure,

l'examen se poursuit dans le cadre de la procédure 1503, et même dans le cas où une procédure spéciale d'enquête est mise en route, celle-ci reste confidentielle. Par ailleurs, la constitution de cette procédure confidentielle spéciale et la création consécutive du Comité spécial ne peuvent se faire sans le consentement exprès de l'Etat concerné, dont la volonté jouera un rôle déterminant tout au long de la procédure d'enquête. Cette prépondérance de la volonté de l'Etat est telle qu'à ce jour aucun Comité spécial n'a été créé, si bien que la procédure 1503 se limite en réalité au mécanisme général de traitement des communications décrit plus haut.

Comme il est évident, outre ces deux catégories de mesures prévues dans la résolution 1503 (XLVIII), la Commission peut également décider de n'adopter aucune mesure expresse concernant une des situations qui sont soumises à son examen. Une telle décision peut aussi bien signifier la fin de l'examen de la situation dans le cadre la procédure 1503 que son renvoi à une session ultérieure, afin d'obtenir des informations complémentaires émanant soit de nouvelles communications, soit d'observations du gouvernement. Par ailleurs, un autre mécanisme est intervenu, qui n'était pas prévu expressément dans ladite résolution et qui a pour fonction d'établir des contacts directs avec le gouvernement concerné, soit par l'intermédiaire du Secrétaire général, soit par la nomination de rapporteurs ou représentants spéciaux. Jusqu'ici, ce mécanisme intermédiaire n'a été utilisé que dans les cas de Haïti, du Paraguay, de l'Uruguay et des Philippines.

**3** - Le caractère confidentiel de la procédure 1503 implique l'"interdiction" pour les membres de la Commission et de la Sous-commission de mentionner en séance publique les

communications ou situations qui sont examinées dans le cadre de ladite procédure. Il faut tout de même souligner que cette "interdiction" se limite au fait de ne mentionner ni la teneur de la communication, ni les décisions confidentielles prises par la Sous-commission ou la Commission. Mais cela ne doit pas signifier – comme on l'a parfois prétendu – qu'on ne puisse mentionner en séance publique une situation des droits de l'homme qui soit distincte de la situation spécifique faisant l'objet de la procédure confidentielle.

Cette confidentialité qui constitue le trait distinctif de la procédure 1503 en est aussi la principale lacune, en particulier quand elle est conjuguée avec la volonté des gouvernements. En réalité, la finalité de la confidentialité était, au départ, de garantir l'efficacité de la procédure dans la mesure où elle favorisait une meilleure coopération des gouvernements, lesquels pouvaient ainsi éviter qu'on discute publiquement de leur responsabilité concernant des faits jugés particulièrement graves par la communauté internationale. On a cependant obtenu un résultat complètement différent, de telle sorte que les Etats, faisant passer leurs intérêts, ont dans une large mesure réussi à s'abriter derrière le bouclier de la procédure 1503 et à s'en servir pour faire obstacle à la mise en œuvre d'une procédure publique, sans que, en contrepartie, la situation s'en trouve améliorée.

Tout cela se traduit logiquement par une moindre efficacité du système de contrôle, et non seulement en ce qui concerne la procédure 1503, mais encore – fait bien plus grave –, eu égard à l'ensemble du mécanisme extraconventionnel, dans la mesure où ladite pratique nuit également à la procédure 1235. Consciente de cette situation, la Commission a elle-même, en bonne mesure, tenté de pallier les effets négatifs de la confidentialité en adoptant deux formules différentes.

En premier lieu, elle utilise une pratique commencée en 1978 et actuellement consolidée, qui habilite le Président de la Commission à publier à chaque session la liste des Etats ayant fait l'objet d'un examen dans le cadre de la procédure 1503. Cela a permis de divulguer, dès la date indiquée, le nom des Etats qui ont fait l'objet de cette procédure et qui, en l'état actuel, sont au nombre de 42.\*

Cependant, cette pratique comporte en soi quelques lacunes, dans la mesure où elle se borne à citer le nom de l'Etat sans mentionner l'ampleur de la situation sur laquelle a porté l'enquête ni les mesures que la Commission a adoptées à cet égard. Bien évidemment, cela réduit sensiblement les possibilités de suivi de la communauté internationale en ce qui concerne l'évolution de telles situations, y compris les situations particulièrement graves et notoires comme l'ont été celles de quelques pays latino-américains.

---

\* Ce sont : l'Afghanistan (1981-1983), l'Albanie (1984-1988), l'Argentine (1980-1984), Bahreïn (1992), le Bénin (1984-1985, 1988), la Birmanie (1979), la Bolivie (1978-1981), Brunei Daroussalam (1988-1990), le Chili (1981), El Salvador (1981), l'Ethiopie (1978-1981), le Gabon (1986), la Grenade (1988), le Guatemala (1981), la Guinée équatoriale (1978), Haïti (1981-1987, 1989-1992), le Honduras (1988-1989), l'Indonésie (1978-1981), l'Indonésie en égard au Timor Oriental (1983-1985), l'Iran (1983), l'Irak (1988-1989), le Japon (1981), la Malaisie (1984), le Malawi (1978-1979), le Mozambique (1981), l'Ouganda (1978-1981), le Pakistan (1984-1985, 1988), le Paraguay (1978-1990), les Philippines (1984-1986), la République centrafricaine (1980-1981), la République de Corée (1978-1982), la République démocratique allemande ((1981-1983), le Rwanda (1992, 1993), la Syrie (1989, 1992), la Somalie (1989-1992), le Soudan (1991-1992), le Tchad (1992-1993), la Turquie (1983-1986), l'Union de Myanmar (1990-1992), l'Uruguay (1978-1985), le Venezuela (1982) et le Zaïre (1985-1989, 1991-1992).

La deuxième des techniques de correction de la confidentialité consiste à transformer en procédure publique spéciale le traitement d'une question dont l'examen était en cours dans le cadre de la procédure 1503. Cette mesure, ainsi que le prouve la pratique, a pour but de sanctionner le défaut de coopération gouvernementale ; elle a été utilisée dans bon nombre de cas. Inaugurée contre la Guinée équatoriale, la dernière fois que cette technique a été mise en œuvre fut en 1993 contre le Soudan et le Zaïre. Cependant, elle pose le problème de la relation entre la procédure 1503 et la procédure 1235 qui affecte le système des mécanismes de contrôle dans son ensemble, raison pour laquelle ce problème fera l'objet d'une analyse distincte (voir ci-dessous, titre IV. A). En ce qui concerne cette question, la Commission a agi de manière arbitraire car, même si dans tous les cas où elle a substitué une procédure par l'autre elle a exposé les motifs du défaut de coopération gouvernementale et de la persistance de la situation, il n'est pas moins vrai que dans d'autres cas présentant des circonstances similaires, elle a poursuivi l'examen de la situation dans le cadre de la procédure confidentielle.

Cette lacune n'est cependant pas la seule que comporte la procédure 1503. Bien au contraire. On peut en identifier au moins deux autres. La première tient au temps de réaction de la Commission des droits de l'homme une fois qu'elle est saisie d'une communication, et la deuxième se rapporte au rôle réservé au plaignant dans la procédure.

4 - En ce qui concerne la première lacune, et si on ne prend en considération que les communications retenues par la Sous-commission et qui établissent une situation de violation des droits de l'homme, on doit prendre en compte le fait que l'intervention successive des quatre organes cités

plus haut a pour conséquence, si on y ajoute la périodicité des sessions, qu'aucune communication reçue par le Centre pour les droits de l'homme ne pourra faire l'objet d'une décision de la Commission dans le cadre de la procédure 1503 avant un an. Période qui, sans aucun doute, est excessif si on prend en considération le fait qu'on est en présence d'un cas de violation flagrant et systématique de droits fondamentaux. Cette critique doit sans doute être mitigée si on prend en compte que la procédure 1503 n'a pas l'ambition d'apporter des réponses à des violations concrètes des droits de l'homme, mais à des situations générales de violation pour lesquelles les notions de temps doivent être interprétées de façon plus souple. Toutefois, l'efficacité réelle de la procédure s'en trouve de toute manière réduite, étant donné l'ancienneté des communications sur lesquelles la Commission va fonder les mesures à adopter. De ce point de vue, il serait pratique de prévoir une procédure extraordinaire qui permette de transmettre à la Commission toute nouvelle information disponible concernant les communications dont la Sous-commission a recommandé l'examen. Une telle solution ne s'avérerait pas particulièrement pesante puisqu'il suffirait d'autoriser le Groupe de travail des communications de la Sous-commission à se réunir avant le mois de février en vue de sélectionner les nouvelles communications reçues qui auraient trait aux situations retenues par la Commission.

5 - En ce qui concerne la deuxième lacune, la nature des communications qui fait qu'elles ne servent qu'en tant que simple source d'information, interdit aux particuliers – ou aux ONG, qui sont habilitées à présenter des communications – de participer à la procédure et d'avoir une connaissance appropriée de la suite donnée à leur communication, ou même de savoir si celle-ci a été traitée ou

non. A cela, il faut ajouter une autre conséquence plus grave, à savoir l'impossibilité pour le plaignant de présenter de nouvelles observations et commentaires à la Sous-commission une fois que celle-ci a commencé l'examen de la communication et qu'elle a reçu les observations ou réponses du gouvernement concerné. Cette manière de procéder donne lieu à un traitement inégal des deux parties en cause. Cette inégalité prend des allures particulières si on prend en compte le fait que la procédure en question est confidentielle et que, par conséquent, tant les séances du Groupe de travail que celles de la Sous-commission sont privées, ce qui exclut de leurs délibérations les ONG qui aurait pu équilibrer les informations produites par les gouvernements.

Bien que les lacunes mentionnées découlent logiquement de la structure du système, il serait souhaitable de repenser la procédure et de l'orienter dans deux directions différentes. En autorisant d'abord le Centre pour les droits de l'homme à informer les particuliers de l'usage qui a été fait de leur communication, une fois que celle-ci a été examinée par les organes compétents. Cela pose cependant aussi bien des problèmes de fond que de forme. Sur le plan matériel, la principale difficulté viendrait de la nécessité de préserver la confidentialité. A cet égard, on pourrait exiger du particulier qu'il ne donne aucune publicité à l'affaire. Si on prend en considération le fait que la plupart des communications sont présentées par les ONG ou qu'elles en sont les inspiratrices, leur volonté de continuer à participer à la procédure fera sans aucun doute qu'elles respecteront cette exigence. Par ailleurs, il ne faut pas non plus oublier que la rupture de la confidentialité peut être le fait, est souvent le fait du gouvernement lui-même. C'est cependant au niveau des procédures que vont se poser les principaux obstacles à la réforme car, étant donné le nombre élevé de communications

qui parviennent chaque année à l'Organisation des Nations Unies (300.000 en 1989), le Centre pour les droits de l'homme manque de ressources techniques et humaines pour accomplir cette tâche, d'où la nécessité de réfléchir encore une fois sur la nécessité de mettre davantage de moyens à la disposition du Centre.

La deuxième réforme habiliterait les plaignants à présenter des observations complémentaires, ce qui rapprocherait les règles de la procédure 1503 de celles d'une procédure contradictoire. Il se poserait pour cette réforme le même type de problème de fond et de forme que celui indiqué ci-dessus.

Dans tous les cas et malgré les difficultés, les modifications proposées présentent des avantages certains, dans la mesure où de telles pratiques contribueraient à accroître la confiance des particuliers et des ONG dans le système, confiance d'autant plus vitale pour son bon fonctionnement que particuliers et ONG constituent ses principales sources d'information, sans lesquelles le mécanisme est voué à l'échec.

### **III La procédure 1235**

On entend par procédure 1235 l'activité de contrôle exercée par la Commission des droits de l'homme conformément aux résolutions 8 (XXIII) de ladite Commission et 1235 (XLII) du Conseil économique et social. Cette activité revêt toujours un caractère public et s'exerce à travers deux modèles clairement distincts : la procédure publique générale et les procédures publiques spéciales.

## ***A Procédure publique générale***

La procédure publique générale est la forme de contrôle la plus simple mise en place par la Commission des droits de l'homme ; elle se limite à un débat public sur une situation de violation des droits de l'homme dans le cadre du traditionnel point 12 du Programme ("Question de la violation des droits de l'homme où qu'elle se produise dans le monde, et en particulier dans les pays et territoires coloniaux et dépendants"), sur la base d'informations mises à la disposition des délégations des 53 Etats Membres de la Commission ainsi que des Etats non membres participant à titre d'observateurs. Des informations et des analyses sont également fournies par d'autres institutions intergouvernementales (OIT, HCR, Conseil de l'Europe, OEA, OUA), et fondamentalement, par les organisations non gouvernementales (ONG). Cela s'effectue sans que la Commission ou un de ses organes n'aient, au préalable, élaboré un document *ad hoc* en vue de déterminer les faits qui caractérisent cette situation. Le contrôle s'exerce à travers le débat, sans que celui-ci donne lieu obligatoirement à l'adoption de mesures par la Commission.

Comme on peut le comprendre aisément, ce mécanisme de contrôle est fortement politisé et est probablement le mécanisme le plus éloigné des procédures fondées sur l'objectivité et le caractère juridique. Cependant, cet état de fait – inévitable dans une bonne mesure – n'enlève en rien à l'importance du débat, dans la mesure où la plupart des procédures publiques spéciales procèdent de ce mécanisme.

## ***B Procédures publiques spéciales***

1 - Les procédures publiques spéciales ont été instituées conformément au paragraphe 3 de la résolution

1235 (XLII), par laquelle le Conseil économique et social autorise la Commission à "effectuer (...) une étude approfondie des situations qui semblent révéler un ensemble de violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme (...) ; et à présenter au Conseil économique et social un rapport à ce sujet assorti de recommandations". A partir de ces maigres indications, la Commission a créé des procédures publiques spéciales sur la situation des droits de l'homme en Afrique australe, dans les Territoires arabes occupés, au Chili, au Kampouchéa démocratique, au Nicaragua, en Guinée équatoriale, au Guatemala, en El Salvador, en Bolivie, en Pologne, en Iran, en Afghanistan, à Chypre, à Cuba, en Roumanie, en Haïti, en Irak, en Palestine, au Koweït occupé, au Myanmar, au Soudan et au Zaïre. Elle a également institué des procédures publiques spéciales sur les disparitions forcées de personnes, les exécutions sommaires ou arbitraires, la torture, l'intolérance et la discrimination fondées sur la religion et les convictions, l'utilisation de mercenaires, la détention arbitraire et la vente d'enfants. Il en découle ainsi une double typologie des procédures publiques : a) les procédures spéciales pour les pays et b) les procédures publiques spéciales thématiques, toutes deux présentant cependant les mêmes caractéristiques.

Depuis l'institution, en 1967, de la première de ces procédures, la Commission a développé une pratique fructueuse, à partir de laquelle on peut tirer les traits distinctifs de ce système de protection mise en place suivant une approche pragmatique. Partant de cette pratique, on peut qualifier les procédures publiques spéciales pour les pays de mécanismes de contrôle extraconventionnels ayant pour fonction d'analyser une situation individuelle de violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme, essentiellement sur la base d'un rapport *ad hoc* préparé par un

organe d'information (ou organe *ad hoc* d'enquête). Un tel rapport peut être important sans être déterminant. La Commission exploite aussi les informations et analyses que lui adressent les Etats Membres, d'autres institutions intergouvernementales, et principalement les organisations non gouvernementales (ONG). En tous les cas, l'information peut être donnée par écrit ou oralement (dans les limites fixées). Le contrôle s'exerce à travers les débats publics, principalement – même si ce n'est pas exclusivement – dans le cadre du point 12 de l'ordre du jour, et vise l'adoption par la Commission de mesures spécifiques, habituellement sous la forme de résolutions et de décisions.

Pour leur part, les procédures publiques spéciales thématiques sont celles pour lesquelles la Commission des droits de l'homme désigne un Rapporteur spécial ou un Groupe de travail, qui ont pour mandat de lui faire rapport sur l'état d'un aspect particulier des droits de l'homme dans différentes régions du monde ou à l'échelle universelle (torture, disparitions forcées, utilisation de mercenaires, exécutions sommaires ou arbitraires, etc.). On utilise de plus en plus cette procédure pour répondre à une catégorie déterminée de violations des droits de l'homme particulièrement graves.

2 - Les procédures publiques spéciales se reconnaissent principalement à leur caractère public, à la compétence souveraine de la Commission d'établir la procédure et d'en définir le mandat sans devoir rechercher au préalable l'accord de l'Etat concerné, et, enfin, à mener une véritable activité d'enquête. Tous ces éléments en font potentiellement un mécanisme de contrôle extraconventionnel plus efficace pour la protection des droits de l'homme, dès lors que ladite protection a trait à une situation globale de violation des

droits de l'homme et non à des violations individualisées distinctes. C'est sans doute à ces considérations-là qu'obéit le processus de consolidation que connaît cette catégorie de procédures depuis 1980.

Le caractère général et l'étendue de cette catégorie de procédures réclament une attention spéciale en ce qui concerne les différents éléments qui la composent, en insistant sur les lacunes du système que la pratique a mises en évidence. Nous analyserons successivement les problèmes liés à l'institution de la procédure et à la création de l'organe d'information de base, l'importance du mandat confié auxdits organes, l'attitude des particuliers vis-à-vis de la procédure, ainsi que les méthodes de travail et règles de procédure utilisées dans les enquêtes. Nous concluerons sur quelques réflexions générales portant sur la nécessité d'instaurer des formes de coopération dans le cadre de cette catégorie de procédures et par rapport à d'autres mécanismes n'appartenant pas au système extraconventionnel.

**3** - Si on excepte le principe de la publicité, qui constitue une garantie pour l'efficacité du système, l'élément le plus remarquable des procédures publiques spéciales reste sans doute la présence d'un organe d'information de base qui, du fait de sa qualité d'expert, contribue à l'objectivité du processus de contrôle.

A ce jour, la Commission a instauré un système complexe d'organes *ad hoc* qui répondent à de multiples appellations et qui peuvent être regroupés en deux catégories : les organes collégiaux (Groupe spécial d'experts et Groupe de travail *ad hoc*) et les organes composés d'une seule personne (Rapporteur spécial, Représentant spécial, Emissaire spécial, Expert et Expert indépendant). A cela, s'ajoute le fait qu'à l'occasion, la Commission a demandé que le travail d'enquête soit mené

tantôt par le Secrétaire général ou son représentant, tantôt par la Sous-commission. Si chacun de ces organes a une dénomination concrète, ils partagent tous la même structure tant en ce qui concerne la qualité d'expert indépendant que les compétences qui leurs sont dévolues.

Etant donné l'importance de ces organes pour le bon déroulement des procédures publiques spéciales, il importe d'appeler l'attention sur les questions touchant respectivement à la qualité d'expert de l'organe et à l'efficacité dans l'accomplissement des tâches de celui-ci, à savoir le processus de désignation des organes et la durée de leurs mandats.

**3 - 1** Les organes d'information de base répondent à la définition générale d'expert ; on entend par cela une personne de renommée internationale ayant des compétences dans le domaine des droits de l'homme et exerçant ses fonctions à titre individuel. Ces conditions, qui ont été énoncées dans la plupart des résolutions adoptées par la Commission, garantissent l'objectivité de l'organe et doivent, par conséquent, inspirer les décisions relatives à la sélection des candidats.

Bien que cette règle ait été en générale observée dans la pratique de la Commission, elle se heurte à deux importants écueils. Le premier a trait aux organes collégiaux qui peuvent être constitués par la Commission sur la base de deux normes distinctes : le paragraphe 3 de la résolution 9 (II) du Conseil économique et social et l'article 21 du règlement intérieur des Commissions subsidiaires du Conseil économique et social. Si, concernant la première catégorie, la qualité d'expert ne fait aucun doute, en ce qui concerne la deuxième, cette qualité s'estompe, dans la

mesure où l'article 21 en question exige que les Groupes de travail *ad hoc* soient composés de membres de la Commission ou, ce qui revient au même, de représentants des gouvernements. Dans les procédures dans lesquelles on a opté pour la deuxième formule (le Chili et les disparitions forcées), les membres du Groupe ont, en dépit de la règle, été désignés à titre d'experts et choisis parmi des personnes qui ne représentaient pas leur gouvernement, ce qui leur a permis de travailler de façon indépendante. Toutefois, il n'échappe à personne que, dans certains cas particuliers, et le cas échéant, le fait que l'expert soit lié à un gouvernement déterminé nuit, au moins en partie, au concept même d'expert, et par voie de conséquence à la fiabilité de l'enquête. D'autre part, même s'il est formel, ce lien avec le gouvernement suscite des doutes sérieux quant à la nature de l'organe d'enquête, doutes qui, à l'extrême, peuvent faire passer celui-ci pour un organe intergouvernemental. Au cas où elle déciderait de constituer de nouveaux organes collégiaux, il conviendrait que la Commission se fonde toujours sur les pouvoirs que lui attribue le paragraphe 3 de la résolution 9 (II) du Conseil économique et social, comme cela a été le cas concernant la composition du Groupe de travail sur les disparitions forcées.

Même si la lacune ainsi mise en évidence est importante, elle n'est cependant pas la plus grave. Au contraire, il est nécessaire d'appeler particulièrement l'attention sur un fait observé dans la pratique de la Commission, en ce qui concerne aussi bien les organes composés d'une personne que les organes collégiaux. Il s'agit de la dangereuse tendance à désigner à ce poste des personnalités qui ont représenté ou représentent leur pays respectif au sein de la Commission, ou qui occupent des postes de responsabilité qui les lient hiérarchiquement et politiquement à leur gouvernement

(fonctionnaires exerçant une responsabilité politique directe et, en particulier, fonctionnaires diplomatiques). Jouissant de l'indépendance du fait qu'ils sont désignés à titre individuel et en qualité d'experts, leur condition simultanée de fonctionnaires du gouvernement ne peut que provoquer des distorsions dans l'accomplissement de leur travail d'enquête, en favorisant l'élément de politisation présent dans toutes les procédures publiques spéciales.

A cela, il faut ajouter, par ailleurs, la propension des Etats concernés à intervenir sous différentes formes dans la procédure de sélection et de désignation des experts. A cet égard, et sans nier les effets sans doute bénéfiques qui peuvent découler des consultations officieuses avec l'Etat, dans la mesure où elles favorisent la coopération gouvernementale nécessaire pour le bon déroulement de la procédure publique spéciale, on ne peut s'empêcher d'insister sur les dangers que comporte une telle attitude. Car l'Etat peut l'utiliser à des fins personnelles pour retarder l'enquête, comme cela s'est produit dans les faits (cas du Guatemala et de l'Afghanistan).

En tous les cas, ces insuffisances sont la conséquence immédiate de la nature hybride des procédures publiques spéciales qui, en dépit du fait qu'elles prétendent à un caractère juridique, continue de réserver une place très importante au contrôle politique. Cependant, étant donné le degré d'évolution du système, et en vue d'en assurer le maintien et le renforcement pour en faire un mécanisme efficace et fiable, il est nécessaire que la Commission adopte des mesures qui, progressivement, en garantiront l'objectivité et le caractère juridique. Et, dans le cadre de ces mesures, il est évident que le caractère juridique de la procédure de sélection et de désignation des organes *ad hoc* d'enquête devra occuper une place de choix.

De ce point de vue, il est nécessaire, en premier lieu, d'adopter un processus de rationalisation et de simplification des modèles utilisés pour établir les organes *ad hoc* d'enquête, afin de réduire au maximum leurs caractéristiques actuelles et uniformiser leurs dénominations. Ainsi, contribuera-t-on à dépasser les débats superflus sur la nature des organes et les tâches qui leurs sont confiées.

Il importe ensuite d'institutionnaliser les mécanismes de manière à permettre une désignation rapide et sûre de la personne chargée des tâches d'enquête, de manière à satisfaire trois conditions fondamentales. En premier lieu, réduire, s'il n'est possible d'exclure, la pratique évoquée ci-dessus qui consiste à désigner des fonctionnaires gouvernementaux et, en particulier, des fonctionnaires diplomatiques exerçant effectivement des fonctions de représentation. En deuxième lieu, faire en sorte que l'Etat concerné n'intervienne plus dans la procédure de désignation. Et, enfin, veiller à ce que la désignation de l'expert ait lieu rapidement, afin d'éviter que ne soit retardé le début de l'enquête, ce qui aurait une incidence négative sur le bon déroulement de la procédure.

En ce qui concerne cette deuxième question, le fait d'institutionnaliser la consultation des ONG s'avère une bonne formule qui permettra d'équilibrer les éléments politiques dans les cas pour lesquels la Commission doit procéder à la désignation d'un expert de renommée. Mais la Commission dispose en plus du moyen de pallier, pour une bonne part, les insuffisances relevées : elle peut confier des tâches d'enquête à la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, ou à l'un de ses membres. Cette possibilité, dont on trouve exemple dans la pratique, présente l'avantage que les

membres de la Sous-commission ont été élus à titre d'experts par la Commission elle-même, mais aussi qu'ils ont un lien organique permanent avec la Commission et l'Organisation des Nations Unies, et qu'on leur reconnaît à la fois une compétence appropriée en matière de droits de l'homme et une connaissance suffisante du système de protection aux plans universel et régionaux.

Enfin, il faut également prendre en compte, en tant que formule de substitution, la création d'une liste permanente d'experts suivant le modèle défini par la Commission elle-même dans sa résolution 1992/55, relative à la création d'un mécanisme d'urgence de la Commission des droits de l'homme, car rien n'interdit qu'un tel mécanisme puisse être aussi utilisé dans les situations ordinaires. Les avantages d'un tel système sont en soi évidents, puisque l'élaboration d'une liste contribuerait à rendre plus rigoureuse la sélection des experts, et à réduire le pouvoir discrétionnaire dont jouit la Commission.

**3 - 2** En ce qui concerne la durée du mandat des organes d'information de base, il faut relever, en premier chef, que cette durée correspond *de facto* à la durée de la procédure. A ce jour, et du fait qu'on est en présence d'un organe *ad hoc*, la Commission a pris le parti de renouveler périodiquement le mandat de chacun de ces organes. A l'exception du Groupe de travail sur l'Afrique australe dont le mandat est de deux ans, et des organes responsables des procédures thématiques qui, à partir de 1991, voient leur mandat porté à trois ans, tous les autres organes n'ont qu'un mandat d'un an. Il en résulte que non seulement le mandat de l'organe *ad hoc*, mais aussi l'application de la procédure sont placés dans une situation d'instabilité. Notamment, du fait que les États concernés utilisent cette situation à leurs propres fins, lorsqu'ils

s'emploient à faire de l'acte de renouvellement un instrument leur permettant de changer soit les fonctions confiées à l'organe, soit la personne chargée d'accomplir lesdites fonctions. A cela s'ajoute, par ailleurs, l'inconvénient des retards inévitables occasionnés par la nécessité d'obtenir la ratification par le Conseil économique et social de la décision de renouvellement adoptée par la Commission des droits de l'homme.

On a tenté de justifier la différence de traitement entre les procédures thématiques et les procédures d'examen de la situation dans un pays en invoquant la nature de la situation faisant l'objet de l'enquête ; ainsi, un cas de violation des droits de l'homme au plan international serait considéré plus durable qu'un cas de violation des droits de l'homme commise dans Etat. Si l'on écarte le caractère douteux d'une telle argumentation, ce qui ne fait en revanche aucun doute, c'est l'absence d'une quelconque norme qui, non seulement fait que ce traitement différentiel existe, mais impose aussi que la durée de la procédure soit *a priori* limitée. Au contraire, rien n'interdirait d'adopter le principe d'un mandat continu, sans nécessité de le renouveler périodiquement, qui se poursuivrait jusqu'à ce que soit réalisée une amélioration sensible de la situation faisant l'objet de l'enquête.

Il est évident que les seules raisons qui militent en faveur de ce renouvellement périodique systématique sont de nature budgétaire, mais elle répondent surtout à des considérations politiques, dans la mesure où les Etats se montrent réticents à envisager l'instauration d'une enquête continue sur les situations intervenant sur leur territoire. Cependant, les avantages de la permanence sont inégalables et devraient inciter la Commission à envisager sérieusement la possibilité de son institutionnalisation. Ou, au moins,

qu'elle étende aux procédures d'examen de la situation dans un pays la même durée prolongée qu'elle applique déjà aux procédures thématiques. Avec cette technique, serait ainsi consacrée, contrairement à la pratique actuelle, l'option en faveur de la continuité du contrôle, et cela ne constituerait aucun danger ni pour la Commission, ni pour l'Etat concerné, puisque, s'il se produisait l'amélioration de la situation souhaitée, il suffirait que la Commission adopte à sa session suivante la décision formelle de mettre fin à la procédure.

4 - En ce qui concerne les procédures publiques spéciales, on ne peut oublier que leur objet procède de l'existence d'une situation qui semble révéler un ensemble de violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme. Et que, à l'instar de la procédure 1503, elles ne traitent pas des cas individualisés de violation. Par conséquent, leur but est de garantir l'amélioration de la situation examinée et non de protéger les particuliers. C'est ce que reflète le mandat confié aux organes *ad hoc*, qui se borne à enquêter sur les faits qui caractérisent une telle situation et à formuler des conclusions et recommandations en vue d'améliorer celle-ci. A cela, il faut ajouter la conduite d'activités telles que les bons offices, la médiation et la conciliation, ainsi que le principe dit des contacts directs qui, tous, visent le même but.

Cette démarche place le particulier dont les droits sont violés en marge de la procédure de contrôle, du fait qu'il n'a de lien avec celle-ci qu'en tant que source d'information. Toutefois, la fonction de protection qui est implicite dans l'activité de contrôle est à l'origine de la mise en œuvre de quelques mécanismes qui, obéissant à la structure de base des procédures publiques spéciales, agissent comme des formules de protection effective des individus. Il s'agit des

interventions de l'organe *ad hoc* qui, profitant de ses contacts avec le gouvernement de l'Etat concerné et, dans une moindre mesure, des autres pouvoirs de fait, parvient à obtenir des garanties pour les particuliers dont la vie, l'intégrité physique, la liberté et la sécurité sont exposées à un danger grave et imminent.

Ces interventions, qui étaient traditionnellement des activités officieuses des organes d'information de base, ont cependant subi une transformation radicale dans le cadre de la plupart des procédures thématiques, à l'origine de l'adoption des procédures appelées "procédures d'urgence" ou "mesures d'urgence". Grâce à ces procédures, qui ont été approuvées par la Commission, les organes *ad hoc* qui reçoivent une information les avertissant d'un danger imminent et particulièrement grave auquel est exposé un particulier peuvent saisir immédiatement les autorités concernées pour leur demander des renseignements complémentaires et les inviter à faire en sorte que disparaisse le danger qui menace le particulier. Bien que la réponse du gouvernement obéit au principe discrétionnaire, ces techniques ont produit des résultats importants et fructueux concernant des phénomènes tels que les disparitions forcées, les exécutions sommaires ou arbitraires et la torture.

On a ainsi pu renforcer la protection offerte par cette catégorie de procédures. Dans la pratique, cette technique semble malheureusement se limiter au domaine des procédures thématiques, sans qu'aucune raison ne le justifie. Par conséquent, il serait souhaitable que cette formule des procédures d'urgence soit étendue aux procédures d'examen de la situation dans un pays qui se résument aux interventions officieuses évoquées ci-dessus.

5 - Le pragmatisme qui caractérise les procédures publiques spéciales a eu pour effet que les règles de procédure et les méthodes de travail auxquelles doivent se conformer les organes *ad hoc* n'obéissent à aucune norme de portée générale. Et cela, malgré les efforts entrepris dans ce sens par le Secrétaire général ainsi que par la Commission elle-même qui, en 1974, a recommandé au Conseil économique et social d'approuver le Document E/CN.4/1134 contenant le *Modèle de règlement pour les organes des Nations Unies compétents en matière de violations des droits de l'homme*. Le Conseil, quant à lui, s'est borné à en prendre note et à recommander son utilisation, mais sans lui conférer une quelconque force obligatoire.

Le résultat d'une telle situation est que chaque organe d'information de base suit de façon unilatérale et facultative ses propres règles de procédure et méthodes de travail, ce qui, par ailleurs, est accomplie de manière pragmatique. En tout cas, les méthodes de travail sont établies de façon quasi identique dans toutes les procédures publiques spéciales, à l'exception des mesures d'urgences utilisées dans les procédures thématiques. Cela permet d'identifier certaines méthodes généralement utilisées, à savoir les auditions de témoins, les entretiens avec les organismes gouvernementaux et les groupes non gouvernementaux, les contacts avec les ONG et la recherche et la systématisation d'informations dignes de foi provenant de diverses sources, y compris des moyens de communication de masse. Ces méthodes, bien qu'elles puissent être utilisées hors cadre d'une visite au pays concerné, montrent toute leur signification dans le cadre d'une visite ou d'une enquête *in situ*. En outre, ce n'est qu'en effectuant des visites que l'organe d'enquête peut se forger un jugement approprié sur la situation en cours.

C'est la raison pour laquelle l'enquête *in situ* est devenue la méthode de travail par excellence. Toutefois, cette enquête ne peut avoir lieu qu'avec le consentement de l'Etat ; et elle doit, pour être efficace, se dérouler conformément au programme défini essentiellement par l'organe d'enquête, être contrôlé directement par celui-ci et veiller à ce que la participation du gouvernement se limite à garantir la sécurité aussi bien de l'organe *ad hoc* et de la délégation qui l'accompagne que des personnes et témoins qui entrent en contact avec cet organe. A cet égard, il faut souligner que les Etats concernés n'ont pas toujours collaboré au bon déroulement de cette méthode de travail, non seulement du fait que dans certains cas ils ont refusé à plusieurs reprises à la mission des Nations Unies l'autorisation d'entrer dans leur pays, mais aussi parce qu'ils ont parfois assorti cette autorisation de conditions susceptibles de nuire à l'efficacité de la visite.

Bien que le pouvoir discrétionnaire de l'Etat d'autoriser l'entrée d'une mission d'enquête sur son territoire ne peut faire l'objet d'aucune limitation, il n'est pas moins certain qu'un tel défaut de coopération avec la Commission sera vivement critiqué. Par conséquent, il est nécessaire d'appeler l'attention sur le caractère particulièrement idoine de cette méthode de travail qui assure l'équilibre des informations reçues en même temps qu'elle garantit l'efficacité de la procédure et sauvegarde les intérêts du gouvernement concerné. Dans ce sens, il serait souhaitable que les Etats prennent en compte cet élément et que la Commission utilise tous les moyens en son pouvoir pour obtenir que les missions d'enquête *in situ* soient menées à leur terme.

Par ailleurs, l'absence de règles de procédure obligatoires applicables à tous les organes *ad hoc* fait aussi que chacun d'entre eux utilise de façon unilatérale la procédure qui lui paraît la plus appropriée. Si, dans une bonne mesure, on

peut mettre une telle démarche sur le compte de la nécessité d'adapter l'enquête à chaque situation concrète, cela pose néanmoins quelques problèmes qu'on ne peut éluder. Parmi ceux-ci, il faut citer l'identification de l'organe par les témoins ou les personnes qu'il reçoit en audition, le statut du personnel du Centre pour les droits de l'homme qui apporte un soutien technique à l'organe *ad hoc*, les voies formelles par lesquelles s'établit la relation avec le gouvernement et avec les autres groupes (partis politiques, syndicats, groupes d'opposition en général, organisations non gouvernementales nationales et les associations de défense des droits de l'homme...), le mode et le lieu de déroulement de l'audition des témoins, les garanties offertes à ces derniers, et y compris le contenu du rapport lui-même qui devra être établi par l'organe *ad hoc*, notamment en ce qui concerne la place qui doit être réservée, dans le cadre du rapport, aux informations fournies par le gouvernement. En ce qui concerne ce dernier aspect, la définition des critères de base qui doivent inspirer la rédaction du rapport serait d'un grand intérêt, eu égard à l'incidence considérable de ce rapport dans le débat ultérieur de la Commission des droits de l'homme.

A notre avis, tout processus visant à donner au mécanisme de contrôle un caractère objectif et juridique devra envisager l'adoption d'un règlement intérieur applicable à tous les organes d'information de base. Et cela, indépendamment du fait que ce règlement doit fixer, ne serait-ce que les lignes générales et les règles de procédures de base que doit suivre toute enquête, ce qui permettrait à chaque organe *ad hoc* de se conformer à la teneur concrète de son mandat. A cette fin, la Commission peut s'inspirer du Modèle contenu dans le document E/CN.4/1134 mentionné ci-dessus et dans les travaux préparatoires, ainsi que des

règlements de la Commission européenne des droits de l'homme, de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, du Comité pour la liberté syndicale et d'autres organes similaires de l'OIT.

**6** - En faisant l'analyse critique des procédures publiques spéciales, il importe de porter une mention spéciale en ce qui concerne la distinction à établir entre procédures d'examen de la situation dans un pays et procédures thématiques. Les premières se rapportent à une situation généralisée de violation des droits de l'homme dans un pays déterminé, tandis que dans les deuxièmes, on examine la violation d'un droit particulier au plan universel, ou bien la violation des droits de l'homme sous une forme spécifique, mais aussi au niveau universel. Bien que les résolutions 8 (XXIII) de la Commission et 1235 (XLII) du Conseil économique et social avaient initialement pour objet d'établir des procédures d'examen de la situation dans un pays, aucune disposition de leurs textes respectifs n'interdit à la Commission d'aborder la question de la violation des droits de l'homme sous un angle matériel.

Ainsi, au cours de la dernière décennie, il s'est produit une floraison des procédures thématiques. Les raisons de cette situation sont fondamentalement au nombre de deux. En premier lieu, les procédures thématiques apparaissent comme une réponse aux critiques accusant la Commission d'être sélective dans l'établissement des procédures d'examen de la situation dans un pays. A ce titre, les procédures thématiques permettent d'examiner sans aucune limitation la violation des droits de l'homme dans n'importe quel pays, en évitant de nommer individuellement un Etat. Ensuite, les procédures thématiques diluent la procédure

d'attribution de responsabilité aux Etats eu égard à des présomptions de violations des droits de l'homme, dans la mesure où, même si des pratiques constituant des violations dans un pays particulier sont dénoncées, cela s'effectue dans le cadre d'une longue liste d'Etats, ce qui sans doute en diminue l'effet. Voilà pourquoi on a accusé la Commission d'avoir favorisé les procédures thématiques, ainsi qu'il apparaît clairement dans les résolutions 1991/31 et 1992/41.

Il s'établit ainsi une coexistence de procédures d'examen de la situation dans un pays et de procédures thématiques qui, sans doute, contribuent à renforcer le système de contrôle. Il y a quelques années, certains Etats ont soutenus que les procédures thématiques devraient se substituer définitivement aux procédures d'examen de la situation dans un pays. Quoique cette approche n'ait pas été retenue, elle a émergé à nouveau, lors de la 49<sup>e</sup> session de la Commission des droits de l'homme (février-mars 1993). Conséquemment et à l'initiative de certaines délégations, la Commission a adopté la Résolution 1993/47 du 9 mars 1993 qui vis à renforcer le rôle des rapporteurs thématiques et des groupes de travail mais elle ne fait aucune mention des procédures d'examen de la situation dans un pays. Ladite résolution prie les gouvernements de répondre aux demandes d'information qui leur sont adressées par les rapporteurs thématiques et les groupes de travail ; de coopérer avec ces derniers en les invitant à se rendre dans leur pays. En outre les rapporteurs thématiques sont encouragés à se pencher davantage sur le suivi donné à leurs recommandations.

Toutefois, la coexistence de ces deux catégories de procédures pose le problème de la redondance possible de la fonction d'enquête concernant **certains types de cas**, dans la mesure où il est fréquent que le phénomène examiné dans

une procédure thématique soit également observé dans une situation faisant l'objet d'une enquête dans le cadre d'une procédure d'examen de la situation dans un pays. Cela rend souhaitable la création de mécanismes de coordination et de coopération entre les différents organes *ad hoc*, non seulement en ce qui concerne l'information disponible, mais aussi eu égard aux méthodes de travail employées par l'un ou l'autre organe. Cette coordination ne peut en aucune manière se traduire par la perte des compétences matérielles dévolues à chacun d'entre eux.

Bien qu'il y ait eu dans la pratique quelques exemples de coordination effective entre organes responsables de procédures thématiques et de procédures d'examen de la situation dans un pays, à l'initiative spontanée de ceux-ci, pour qu'une telle coordination soit efficace et serve pleinement les objectifs de protection poursuivis par le mécanisme de contrôle, il faudrait lui donner un caractère institutionnel. A cet effet, on pourrait s'inspirer du modèle *mutatis mutandi* des Réunions des présidents des organes créés en vertu des traités relatifs aux droits de l'homme, en mettant en place une structure intégrant les différents organes *ad hoc* institués par la Commission des droits de l'homme aux fins de leur coordination et de leur coopération.

7 - Enfin, sujet étroitement lié au thème précédent, il faut appeler l'attention sur la nécessité d'établir également un lien de coordination entre les procédures publiques spéciales et les autres mécanismes de protection des droits de l'homme intégrés dans le système des Nations Unies, en particulier lorsque l'objet de l'enquête coïncide.

Une telle coordination s'avère particulièrement nécessaire en ce qui concerne les procédures thématiques. Qu'il suffise

de penser, à cet égard, aux nécessaires imbrications qui existent entre, par exemple, la tâche du Rapporteur spécial sur la torture et celle du Comité contre la torture créé par la Convention de 1984, ou entre les activités du Groupe de travail sur la vente d'enfants et les fonctions du Comité pour les droits de l'enfant institué par la Convention en 1991. Cette coordination s'impose également dans le cadre des procédures d'examen de la situation dans un pays, comme en témoigne le cas d'El Salvador, autour duquel a convergé une pluralité d'activités de différents organes des Nations Unies.

A cet effet, les contacts établis par les organes *ad hoc* d'enquête avec les Comités permanents créés dans le cadre des mécanismes conventionnels ainsi qu'avec d'autres mécanismes institués soit par l'ONU, soit par ses institutions spécialisées (OIT et UNESCO, en particulier), s'avèrent indispensables.

#### **IV Efficacité des mécanismes extraconventionnels : considérations générales**

L'efficacité des mécanismes extraconventionnels de contrôle repose, comme on l'a indiqué plus haut, sur la pression internationale qui peut découler des résolutions adoptées par la Commission des droits de l'homme, mais aussi, par voie de conséquence, sur des contingences politiques éloignées, dans une certaine mesure, du système en tant que tel. Cependant, la structure du système extraconventionnel peut, de l'intérieur du système lui-même, favoriser ou nuire à son efficacité potentielle. Nous allons aborder les trois principaux types de problèmes qui, à notre avis, peuvent de l'intérieur influencer sur l'efficacité des mécanismes.

## ***A Pluralité des procédures et nécessité d'une coordination***

Ainsi qu'on l'a fait remarquer, le système extraconventionnel est caractérisé par la pluralité des procédures qui le composent, phénomène auquel il faut ajouter l'absence de règles sûres qui déterminent les relations entre lesdites procédures et qui définissent le cadre dans lequel chacune de ces procédures exerce ses activités. En effet, la Commission des droits de l'homme a mis en œuvre un système de contrôle pluriel sans qu'aucune règle ne soit établie pour en limiter le pouvoir discrétionnaire absolu, de sorte que la Commission peut, à tout moment, choisir l'une ou l'autre procédure sans avoir besoin de suivre un quelconque critère objectif. Bien au contraire, comme l'a démontré la pratique, la décision d'appliquer la procédure 1503 ou la procédure 1235, sous la forme de procédures publiques spéciales, dépend uniquement du rapport des voix en présence dans une session déterminée et eu égard à une situation concrète.

Il est évident que, aussi bien dans le cas de la procédure 1503 que des procédures publiques spéciales, la Commission n'a pas appliqué un critère universel lui permettant d'exercer un contrôle sur toutes et chacune des situations de violation qui se produisent au sein de la communauté internationale. Au contraire, on pourrait citer de nombreux exemples de situations qui, malgré leur gravité et leur notoriété, n'ont jamais fait l'objet d'aucun contrôle de la part de la Commission. Ajoutons à cela les situations qui, pour extrêmement graves qu'elles aient été, n'ont jamais dépassé le cadre de la procédure confidentielle (Argentine, Paraguay, Uruguay). De ce point de vue, l'accusation de sélectivité dirigée contre la Commission comporte une part de vérité. Ce qui ne signifie toutefois pas que l'activité de contrôle de la

Commission est intrinsèquement invalide. En effet, il serait souhaitable que la Commission élargisse le cadre de son action de sorte à prendre en compte toute situation qui semble révéler un ensemble de violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dont on a des preuves qu'elles sont dignes de foi.

Cependant, le pouvoir discrétionnaire absolu dont jouit la Commission pour choisir la procédure applicable à une situation donnée gêne, dans une bonne mesure, l'efficacité de l'ensemble du mécanisme extraconventionnel. Surtout si on prend en compte le fait qu'il s'agit d'un organe intergouvernemental et que, ce qui est un paradoxe, ses "clients" potentiels sont les Etats. Cette situation rend la Commission particulièrement sensible au point de vue des Etats concernés qui demandent qu'en toute circonstance seule soit applicable la procédure régie par la résolution 1503 (XLVIII), dans la mesure où celle-ci suppose un contrôle moins rigoureux, si tant est qu'il existe, ou une diminution excessive de la pression découlant de la publicité, toutes choses auxquelles il faut ajouter le fait que son utilisation permet de paralyser la mise en œuvre d'une procédure d'enquête au sens strict du terme.

Cette préférence ne constituerait pas en soi un danger pour le mécanisme extraconventionnel si la confidentialité offrait quelque contrepartie en faveur de l'efficacité. Et, à cet égard, il ne faut pas oublier que la procédure confidentielle se justifie uniquement et exclusivement par le fait qu'il s'agit d'une formule qui garantit et rend possible la coopération gouvernementale. Mais cette coopération ne peut et ne doit être comprise que dans le sens où elle améliore efficacement la situation des droits de l'homme dans un pays. Cependant, la

pratique suivie par la Commission des droits de l'homme dans le cadre de la procédure 1503 met en évidence le fait que la coopération gouvernementale n'a pas été aussi fréquente qu'il aurait été souhaitable. Aucun Etat n'a consenti à ce que soit constitué un Comité spécial d'enquête, et certains ont voulu comprendre que "coopérer" se limite à répondre aux lettres qui leur sont adressées pour simplement réfuter les faits. Aussi a-t-on utilisé la procédure 1503, comme on l'a indiqué plus haut, dans le seul et unique but d'empêcher la mise en route d'une procédure publique spéciale, qui aurait pour l'Etat concerné, des conséquences politiques et autres plus importantes.

Partant des observations ci-dessus, et prenant en considération le fait que l'efficacité du contrôle exercé par la Commission des droits de l'homme est intimement liée à la pression internationale découlant de la publicité donnée à son action, il convient de poser la question de savoir s'il faut maintenir la procédure 1503. La réponse à cette question doit, de toute manière, être nuancée.

En ce qui concerne le traitement des communications, il convient de garder à l'esprit le caractère extraconventionnel de la procédure 1503 et la nature particulièrement fragile d'un système de traitement des plaintes émanant des particuliers et dirigées contre un Etat. De ce point de vue, la confidentialité agirait comme garantie de l'acceptation de la procédure de la part des Etats, même si aucune norme conventionnelle ne les y oblige ; par conséquent, il ne semble pas approprié de supprimer la confidentialité dans la phase de réception et d'étude des communications. Mais, elle devrait être levée dans la phase de traitement confidentiel, si la situation s'aggrave ou persiste dans le temps, et si l'Etat n'adopte pas de mesures efficaces pour la corriger.

Toutefois, le problème change du tout au tout si la situation en question a déjà été défini *prima facie*, car dans ce cas, l'intervention de la Commission ne porte plus sur des plaintes individuelles, mais sur une situation. En pareil cas, il est évident que le rôle dévolu à la confidentialité doit être moins important et se limiter à garantir la coopération pleine et effective du gouvernement en vue du bon déroulement de la procédure. De sorte que l'absence d'une telle coopération enlève à un système de contrôle confidentiel la justification de son existence.

Ces constatations soulignent la nécessité de mettre en place, si on veut garantir l'efficacité du système de protection, des moyens formels et objectifs établissant un cadre de relation entre la procédure confidentielle et la procédure publique spéciale. En éliminant, en particulier, le pouvoir discrétionnaire dont jouit la Commission au moment de décider de mettre fin à l'examen d'une situation dans le cadre confidentiel, et d'instituer une procédure publique spéciale. Cela oblige nécessairement à définir les critères objectifs suivant lesquels doit intervenir le changement évoqué, et qui ne peuvent que se rapporter à la prolongation dans le temps de la situation faisant l'objet de l'enquête sans que soit observée une amélioration sensible. A cet égard, il suffit de se rappeler les cas du Paraguay et de l'Uruguay, et de se demander à juste titre si la prolongation de la procédure 1503 pendant treize ans dans le premier cas et dix dans le second répond de façon appropriée aux principes qui inspirent le mécanisme.

En résumé, l'efficacité des mécanismes extra-conventionnels pris globalement exige que le cadre de relation entre la procédure 1503 et les procédures publiques spéciales soit revu, de sorte à conférer à ces dernières un caractère juridique et non seulement politique et pour en

faire un moyen de contrôle plus renforcé et plus rigoureux. A cette fin, il importe de définir des règles objectives qui, devant l'absence de coopération gouvernementale et la persistance d'une situation, habilite à passer de la procédure confidentielle à la procédure publique spéciale, sans que bien entendu, une telle démarche ne limite la compétence de la Commission d'instituer directement une procédure publique spéciale lorsque la gravité de la situation examinée le recommande, dans la mesure où, en pareils cas, le fait de recourir en première instance à la procédure 1503 ne ferait que diminuer l'efficacité du système de contrôle et de protection sans même justifier l'objectif de préserver la coopération gouvernementale. Coopération qui, soit dit en passant, peut également se réaliser dans le cadre de la procédure publique ainsi qu'en témoigne l'expérience.

### ***B Procédure de contrôle et assistance technique***

La structure même des mécanismes extraconventionnels, leur caractère non juridique et leur but humanitaire, toutes choses qui tendent davantage à rétablir la pleine jouissance des droits de l'homme qu'à condamner l'Etat coupable de l'infraction, a pour conséquence obligatoire de tisser un lien étroit entre ces mécanismes et le programme de services consultatifs et d'assistance technique dans le domaine des droits de l'homme mis en œuvre par le Centre pour les droits de l'homme.

Cependant, au cours de la dernière décennie, il s'est révélé dans la pratique un dangereux phénomène qui tient au lien existant entre ces deux catégories d'activités. Il s'agit de l'utilisation des services consultatifs comme formule alternative se substituant aux procédures de contrôle, y compris dans les cas où la situation de violation des droits de l'homme n'a pas disparu ni ne s'est améliorée. Une confusion

est ainsi créée entre l'enquête et l'assistance technique dont on trouve un bon exemple dans l'examen de la situation au Guatemala, en Guinée équatoriale et à Haïti.

A cet égard, il convient de reconnaître que les fonctions de promotion et de contrôle doivent être intimement liées dans tout système de protection des droits de l'homme. Et de ce point de vue, l'établissement simultané d'un programme d'assistance en faveur d'un pays faisant l'objet d'une enquête ne peut être critiqué, en particulier si le programme d'assistance a été consenti à la suite d'une nette amélioration de la situation dans le pays, circonstance qui recommande même qu'on supprime la procédure de contrôle, qu'il s'agisse de la procédure publique spéciale ou de la procédure 1503. Qu'on se rappelle à cet égard les cas de la Bolivie (procédure 1235), de l'Ouganda, de la République centrafricaine et du Paraguay (procédure 1503).

Toutefois, ce lien entre le mécanisme de contrôle et le programme d'assistance ne devrait, en aucun cas, conduire à confondre ou à modifier la nature des deux activités. Et pourtant, le phénomène est devenu courant ces dernières années. Cette pratique, qui semble trouver sa justification dans la préservation de la coopération gouvernementale, entraîne de graves conséquences tant pour l'efficacité et la survivance du mécanisme de contrôle que pour le programme de services consultatifs et d'assistance technique qui est utilisé à des fins autres que celles pour lesquelles il a été créé.

La solution de ce problème passe nécessairement par la délimitation claire des deux catégories d'activités, ce qui exige, en premier lieu, que la Commission renonce à utiliser les services consultatifs comme une formule de substitution des mécanismes de contrôle. Il faut ensuite que la Commission

soit résolue à ne pas mettre en place de tels programmes tant qu'elle n'a pas reçu de garanties suffisantes de la volonté des autorités de l'Etat de lever les obstacles qui empêchent la jouissance pleine et effective des droits de l'homme sur leur territoire. Ces conditions satisfaites, rien n'interdit la mise en œuvre d'un programme de services consultatifs et d'assistance technique parallèlement à une procédure de contrôle, mais sans que cela entraîne la suppression d'une telle procédure aussi longtemps que le respect des droits de l'homme sera suffisamment garanti. Il est certain que la Commission doit porter un jugement de valeur sur une telle garantie, ce qui implique toujours la prise en compte de l'élément de politisation. A cette fin, la mise en place d'un mécanisme de suivi continu, dont nous parlerons dans la suite, pourrait s'avérer essentielle dans le processus d'objectivation.

### ***C Nécessité d'adopter des techniques de suivi continu***

Si le suivi des mesures adoptées constitue un élément essentiel pour tout système international de protection des droits de l'homme, son importance est encore plus grande en ce qui concerne les mécanismes extraconventionnels du fait que ceux-ci s'occupent de situations globales de violation. Par conséquent, les techniques de suivi continu deviennent un élément nécessaire permettant d'atteindre deux objectifs : d'abord, l'identification même de l'existence de situations exigeant une réponse de la part de la Commission ; ensuite, l'évaluation du degré d'amélioration ou de dégradation des situations faisant déjà l'objet d'un contrôle ainsi que de la manière dont les mesures recommandées par la Commission sont suivies par les Etats concernés. Deux mécanismes de

suivi complémentaires sont nécessaires si on veut atteindre ces objectifs.

1 - Le premier mécanisme se rapporte au traitement global de la situation faisant l'objet d'une enquête dans tous les organes des Nations Unies ayant des compétences en matière de droits de l'homme. Cela exige un système de coordination et de coopération, dont on a déjà parlé et qui, dans une certaine mesure, est mis en œuvre dans la pratique. C'est dans ce sens qu'on doit comprendre la participation conjointe de la Sous-commission et de la Commission des droits de l'homme dans le cadre de la procédure 1503.

Dans le même ordre d'idées, il convient aussi d'attirer l'attention sur une autre pratique mise en œuvre par la Commission elle-même en ce qui concerne les procédures publiques spéciales, qui consiste à exiger de certains organes spéciaux d'enquête, en tant qu'élément de leur mandat, qu'ils préparent deux rapports distincts, un provisoire adressé à l'Assemblée générale et un autre définitif, à l'intention de la Commission des droits de l'homme elle-même. Le premier rapport serait présenté au mois de septembre devant la Troisième Commission de l'Assemblée générale, et le deuxième au mois de février suivant devant la Commission des droits de l'homme. Un tel mécanisme assure une plus grande continuité dans le suivi d'une situation particulière, en même temps qu'il renforce le contrôle qui sera tour à tour exercé par l'Assemblée générale et la Commission.

Malgré les avantages qu'offre cette pratique, la Commission n'applique pas cette règle dans tous les cas, mais uniquement suivant un critère sélectif qu'elle a fondamentalement réservé aux procédures d'examen de la situation dans un pays, et en particulier dans les pays où elle

a considéré que la situation présentait un degré de gravité plus important ou auxquels elle envisageait d'étendre le cadre de la pression internationale. Cela n'a pas toutefois empêché l'Assemblée générale de s'occuper aussi des autres situations faisant l'objet d'une procédure publique spéciale, mais cette fois-ci, dans le cadre du débat portant sur le rapport annuel du Conseil économique et social et en prenant comme point de référence le rapport que l'organe d'enquête avait adressé au mois de février à la Commission des droits de l'homme. Même si dans les deux cas, la participation de l'Assemblée générale dans le processus de contrôle et la continuité dans le suivi de la situation examinée sont garanties, cela se fait selon deux approches distinctes. Concernant le problème qui nous occupe pour l'heure, il suffit de préciser que l'existence d'un rapport *ad hoc* élaboré par l'Assemblée générale se traduit par une amélioration du contrôle exercé par l'Assemblée générale.

Par ailleurs, il convient de prendre en compte le fait que les décisions prises par l'Assemblée générale et qui font suite à la présentation d'un rapport provisoire s'inscrivent, dans une bonne mesure, dans le prolongement tant formel que matériel des décisions adoptées antérieurement par la Commission. En même temps, elles bénéficient de la caisse de résonance que constitue le fait d'être adoptées par l'organe de représentation universelle de l'ONU. Compte tenu de tout ce qui précède, l'établissement d'un système approprié de suivi continu concernant les procédures publiques spéciales recommande sans aucun doute que la Commission étende la pratique mentionnée ci-dessus à toute les procédures qui entrent dans cette catégorie.

On pourrait établir le même type de relation à l'intention de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités. En ce qui

concerne cet organe, il convient de relever le rôle très important que la résolution 1503 (XLVIII) attribue impérativement au processus de tri des communications dénonçant des violations des droits de l'homme et à l'identification de situations générales. Cependant, la Sous-commission ne joue pas un rôle similaire, une fois instituée une procédure publique spéciale, eu égard de laquelle elle est en principe en retrait, à moins que la Commission ne décide – comme cela s'est quelques fois produit dans la pratique – de lui confier des tâches d'enquête. Il se produit ainsi une certaine rupture dans la participation de la Sous-commission aux activités des mécanismes extraconventionnels. En ce sens, la Sous-commission a, en maintes occasions, envisagé de créer *motu proprio* des mécanismes d'enquête autonomes, et a même demandé à la Commission des droits de l'homme d'apporter quelques modifications à la procédure 1235 de manière à lui attribuer expressément une telle compétence. Cette démarche n'a cependant pas reçu une réponse favorable de la Commission.

Du reste, la Sous-commission elle-même a traditionnellement résisté à cette pratique ; c'est ainsi que, exerçant les compétences génériques que lui confèrent les résolutions 8 (XXIII) de la Commission et 1235 (XLII) du Conseil économique et social pour examiner les situations de violations des droits de l'homme en vue de formuler des recommandations à la Commission, la Sous-commission a inclus dans son Programme de travail annuel le point intitulé "Question de la violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales, où qu'elle se produise dans le monde, en particulier dans les pays et territoires coloniaux et dépendants". Dans le même programme, elle étudie parallèlement à la Commission la plupart des situations faisant l'objet d'une procédure publique spéciale d'examen

d'une situation dans un pays, sur la base du rapport préparé par l'organe *ad hoc* d'enquête désigné par celle-ci. Elle accomplit ainsi un important travail de suivi qui renforce le processus de continuité dans le traitement d'une situation déterminée. Toutefois, si on veut renforcer les techniques de suivi continu, il faudrait que la Commission intègre dans le mandat de ses organes *ad hoc* d'enquête l'obligation de présenter à la Sous-commission un rapport provisoire similaire à celui que soumet certains d'entre eux à l'Assemblée générale.

Cette formule, combinée avec la présentation de rapports provisoires à l'Assemblée générale, permettrait de garantir une périodicité d'au moins quatre mois dans le suivi d'une situation par les organes compétents de l'Organisation des Nations Unies. Même si on pourrait craindre qu'une telle continuité introduise une redondance inutile des activités des organes en question, le danger est plus hypothétique que réel, dans la mesure où, en réalité, l'activité principale de contrôle continuerait d'être exercée par la Commission des droits de l'homme, organe auquel cette compétence a été formellement reconnue par la résolution 1235 (XLII) du Conseil économique et social. Quant aux activités de l'Assemblée générale et de la Sous-commission, elles joueraient, comme cela se produit en partie dans la pratique, un rôle complémentaire de celui de la Commission.

2 - Cependant, en dehors de la continuité qui doit s'inscrire dans le développement même du mécanisme de contrôle, l'efficacité des systèmes extraconventionnels requiert la mise en œuvre de techniques de suivi concernant la collecte d'informations sûres permettant de déterminer l'existence *prima facie* d'une situation de violation et de procéder à une évaluation appropriée de celle-ci. C'est

précisément dans ce domaine qu'on observe quelques unes des principales insuffisances du système extraconventionnel de contrôle.

Il est certain que la résolution 1503 (XLVIII) établit son propre système d'information par l'intermédiaire des communications. Il n'existe cependant pas un dispositif similaire pouvant être utilisé dans le cadre de la procédure 1235. Cela n'a pas néanmoins empêché que soit établi au sein de l'ONU un système de réception et d'évaluation *prima facie* d'informations de différentes sortes et provenant de différentes sources. Une telle fonction est en réalité exercée par le Secrétariat même de l'Organisation, par l'intermédiaire du Centre pour les droits de l'homme qui assure un suivi des différentes informations reçues concernant chaque situation examinée dans le cadre d'une procédure publique spéciale, et qui les classe aux fins de leur utilisation ultérieure par l'organe d'information de base.

Cette participation du Centre pour les droits de l'homme, malgré son utilité indéniable, ne fonctionne cependant qu'une fois que la procédure publique spéciale est lancée, mais non de manière préventive. Par conséquent, il ne s'ensuit pas, ainsi qu'il est souhaitable, un suivi sans discrimination de la situation des droits de l'homme au niveau mondial aux fins d'identifier des situations concrètes de violation. A cet égard, il convient de souligner l'initiative de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités de créer un Groupe de travail *ad hoc* chargé de préparer un rapport annuel sur la situation des droits de l'homme dans tous et chacun des Etats Membres des Nations Unies, qui serait remis à la Commission des droits de l'homme en application de la résolution 8 (XXIII) de la Commission, et qui fonctionnerait comme un mécanisme d'alerte rapide. Cette

initiative n'a, à ce jour, donné lieu à aucune décision de la part de la Commission.

Etant donné qu'une telle activité est, de toute manière, essentielle, le suivi continu suppose nécessairement la création d'un réseau d'information opérationnel sur la situation des droits de l'homme à l'échelle mondiale. A cet effet, l'importance qu'on doit attacher à la coopération avec les ONG ne fait aucun doute, puisque, étant en prise directe et quotidienne avec les problèmes relatifs aux droits de l'homme, elles sont devenues des sources d'information privilégiées dont la coopération avec la Commission ne peut qu'être bénéfique pour l'efficacité même du système.

La mise en place et le fonctionnement de ce réseau d'information devrait logiquement relever du Centre pour les droits de l'homme. En effet, le lien existant entre le Centre pour les droits de l'homme et le Secrétariat général de l'Organisation en fait l'organe le plus adapté pour remplir une telle fonction.

Cependant, avant d'assigner une telle compétence au Centre pour les droits de l'homme, il faudrait procéder à une importante réforme de celui-ci, en augmentant en particulier les ressources humaines et techniques dont il dispose actuellement, sujet sur lequel la Commission et l'Assemblée générale ont, en maintes occasions, appelé l'attention au cours de ces dernières années. Cela se traduirait, notamment, par une augmentation de la dotation budgétaire en vue, entre autres, de réaliser l'informatisation complète et exhaustive du Centre afin de lui permettre de traiter comme il se doit les informations qu'il reçoit, que celles-ci intéressent les mécanismes extraconventionnels ou les mécanismes conventionnels. On créerait ainsi une banque de données adéquate permettant à la Commission des droits de

l'homme, entre autres organes, de traiter correctement et avec toute la célérité requise les cas de violations des droits de l'homme particulièrement graves. Par ailleurs, elle lui permettrait d'analyser avec suffisamment de fiabilité l'évolution d'une situation des droits de l'homme eu égard à laquelle une procédure d'enquête est mise en œuvre.

Toutefois, cette amélioration des ressources humaines et techniques mises à la disposition du Centre pour les droits de l'homme n'est pas suffisante. Il sera au contraire également nécessaire d'établir un règlement, aussi souple que possible, qui définisse la procédure à suivre concernant une information concrète, ce qui, jusqu'à présent, ne s'est fait que dans le cadre de la procédure 1503, en application des règles de recevabilité établies par la résolution 1 (XXIV) de la Sous-commission. Un tel règlement rendrait plus objective l'activité de collecte et de traitement préalable des informations.

Enfin, pour être efficace, cette activité de suivi continu exigerait aussi l'adoption d'un statut des fonctionnaires du Centre, définissant notamment le cadre de leur participation à la récolte et au traitement des informations.

**3 - L'établissement d'un tel réseau d'information, ajouté à l'intervention successive de la Commission des droits de l'homme, de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités et de l'Assemblée générale, présenterait le double avantage de garantir la continuité du contrôle et de situer correctement les mécanismes extraconventionnels dans le cadre du système général de protection des droits de l'homme.**

Un tel système de suivi ne se justifie cependant que dans la mesure où il permet à la Commission de réagir rapidement

lorsqu'elle a connaissance d'informations reflétant l'émergence d'une nouvelle et grave situation de violations des droits de l'homme. Mais cela était rendu difficile du fait de la périodicité annuelle des sessions de la Commission, obstacle qui a été partiellement levée par la résolution 1990/48 du Conseil économique et social, qui autorise celle-ci à se réunir en session extraordinaire si une majorité des membres de la Commission en décide ainsi. Cette possibilité, qui a déjà été utilisée en 1992 dans le cas de la Yougoslavie, exige la mise en œuvre d'un mécanisme d'urgence qui, dans une bonne mesure, obéit au modèle défini dans la résolution 1992/55 de la Commission. Par conséquent, il faut espérer l'adoption, le plus rapidement possible, d'un tel modèle qui permettra, conjointement avec le système d'alerte rapide, d'articuler une méthode d'action rapide qui adapte l'action de la Commission aux exigences propres de la protection des droits de l'homme.

## **Conclusion**

Il ne fait aucun doute que la création d'un système extraconventionnel de contrôle et de protection des droits de l'homme constitue en soi un progrès notable, dans la mesure où elle permet d'accomplir de telles activités de caractère général à l'égard de tout Etat, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir le consentement de ce dernier.

Cependant, la manière dont a été mis en œuvre ce mécanisme et l'approche pragmatique et non structurée qui caractérise l'ensemble des activités de la Commission des droits de l'homme dans ce domaine, ont révélé d'importantes lacunes du système qui exigent une réforme rapide si on veut éviter de nuire gravement à son efficacité. Cette réforme doit être conduite avec la volonté de conférer progressivement au

système un caractère objectif et juridique. Elle doit aussi en appeler fondamentalement aux points suivants :

***Premièrement,***

l'établissement de règles qui définissent le lien entre la procédure 1503 et la procédure 1235 en vue de déterminer, en particulier, dans quels cas est applicable l'un ou l'autre mécanisme. Cela devra se faire en ayant à l'esprit l'objectif de réduire au strict nécessaire les situations devant être examinées dans le cadre des procédures confidentielles.

***Deuxièmement,***

l'établissement de normes qui clarifient le lien entre les procédures de contrôle d'une part, et les services consultatifs et d'assistance technique, d'autre part, de façon à enrayer le processus de dénaturation de ces deux catégories.

***Troisièmement,***

l'objectivation progressive des mécanismes actuellement en vigueur, en particulier les procédures publiques spéciales, à travers la désignation dans les organes d'information de base de personnes répondant véritablement à la qualité d'experts indépendants et n'ayant plus aucun lien de subordination hiérarchique ou de représentation avec leur gouvernement. Conditions auxquelles doit s'ajouter la nécessité d'adopter un seul règlement intérieur applicable pour tous les organes concernés.

***Quatrièmement,***

l'adoption de mesures visant à assurer la présence des particuliers dans les procédures extraconventionnelles, ainsi qu'à élargir le cadre des mécanismes de protection

individuelle actuellement appliqués dans certaines procédures.

***Cinquièmement,***

l'établissement d'un système de suivi continu, y compris la création d'un réseau d'information et d'une banque de données qui remplissent les tâches nécessaires dans le cadre d'un système d'alerte rapide.

***Sixièmement,***

la mise en œuvre, dans les plus brefs délais possibles, d'un mécanisme d'action rapide de la Commission des droits de l'homme, lorsqu'une situation de violation des droits de l'homme particulièrement grave est identifiée.

Ces réformes contribueront à améliorer, au bénéfice des particuliers, mais aussi de l'ensemble de la communauté internationale, la protection et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La Commission internationale de juristes œuvre à la réalisation de tels objectifs.

*Imprimerie ABRAX*  
*21300 DIJON-CHENOVE FRANCE*

## MEMBRES DE LA COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES

### Président

JOAQUIN RUIZ-GIMENEZ

Président, Comité Espagnol de l'UNICEF ; Professeur de droit, Madrid ; ancien Ombudsman, Espagne

### Vice-Présidents

ENOCH DUMBUTSHENA

Ancien Président de la Cour suprême, Zimbabwe

LENNART GROLL

Juge à la Cour d'appel de Stockholm, Suède

TAI-YOUNG LEE

Directrice, Korean Legal Aid Centre for Family Relations, Corée

CLAIRE L'HEUREUX-DUBÉ

Juge à la Cour suprême, Canada

### Membres du Comité exécutif

MICHAEL D. KIRBY (Président)

Président de la Cour d'appel de NSW, Australie

DALMO DE ABREU DALLARI

Professeur de droit ; Directeur, Département des Affaires juridiques de la municipalité de Sao Paulo, Brésil

DESMOND FERNANDO

Avocat ; ancien Président de l'Association du barreau du Sri Lanka

ASMA KHADER

Avocate, Jordanie

KOFI KUMADO

Professeur de droit, Université du Ghana

FALI S. NARIMAN

Avocat ; ancien Procureur général de l'Inde

CHRISTIAN TOMUSCHAT

Professeur de Droit international, Université de Bonn, Allemagne ; Président, Commission de Droit international de l'ONU

### Membres de la Commission

ANDRES AGUILAR MAWDSLEY

Juge à la Cour internationale de Justice ; ancien Ambassadeur du Venezuela auprès de l'ONU

MOHAMMED BEDJAOUJ

Juge à la Cour internationale de Justice ; ancien Ambassadeur de l'Algérie auprès de l'ONU à New York

ANTONIO CASSESE

Professeur de Droit international, Institut universitaire européen ; Président du Comité européen pour la prévention de la torture, Italie

MARIE-JOSÉ CRESPIN

Membre du Conseil Constitutionnel, Sénégal

DATO' PARAM CUMARASWAMY

Avocat ; ancien Président du Comité permanent des droits de l'homme de l'Association internationale des Barreaux, Malaisie

ROBERT DOSSOU

Avocat ; Professeur et Doyen de la Faculté de droit, Bénin

DIEGO GARCIA-SAYAN

Directeur exécutif, Commission andine de Juristes, Pérou.

RAJSOOMER LALLAH

Juge à la Cour suprême, Ile Maurice ; membre du Comité des droits de l'homme de l'ONU

NIALL MACDERMOT, CBE, QC

Ancien Secrétaire général de la CIJ ; ancien Ministre d'Etat du Plan et de l'aménagement du territoire, Royaume-Uni

J.R.W.S. MAWALLA

Avocat à la Haute Cour, Tanzanie

FRANÇOIS-XAVIER MBOUYOM

Avocat, Cameroun

FLORENCE N. MUMBA

Médiateur, Zambie

DORAB PATEL

Ancien Juge à la Cour suprême, Pakistan

BERTRAND G. RAMCHARAN

Coordinateur de l'ONU pour la coopération de politique régionale et de sécurité ; Professeur adjoint, Université de Columbia, New York ; Guyane Sénateur, Argentine ; Président du Comité des Droits de l'Homme de l'Union Interparlementaire

CHITTI TINGSABADH

Avocat ; Professeur de droit ; ancien juge à la Cour suprême, Thaïlande

THEO C. VAN BOVEN

Doyen, Faculté de Droit, Université de Limburg, Pays-Bas ; Membre du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale

JOSE ZALAUQUETT

Avocat ; Professeur de droit, Chili.

**SECRÉTAIRE-GÉNÉRAL**

ADAMA DIENG

La Commission Internationale de Juristes (CIJ), dont le siège est à Genève, est une organisation non gouvernementale qui jouit du statut consultatif auprès du Conseil Économique et Social de l'ONU, de l'UNESCO, du Conseil de l'Europe et de l'OUA. Fondée en 1952, son but est de défendre l'Etat de droit à travers le monde et son travail consiste à promouvoir le plein respect des dispositions contenues dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Elle est composée de 30 juristes internationalement reconnus, de différentes régions du monde, et regroupe 75 sections nationales et organisations affiliées.

Commission Internationale de Juristes  
Juin 1993