



Commission internationale de juristes

Articles

- ONU : Politique d'instauration de la paix et droits de l'homme
Reed Brody 1
- Chili : Deux cas qui illustrent la lutte contre l'impunité
Alejandro Salinas Rivera 15
- Arrêt de la Cour suprême de l'Inde
sur la validité constitutionnelle des lois «TADA»
Fali S. Nariman 23
- Aspects de l'administration de la justice sous l'Autorité palestinienne
Mona Rishmawi 29
- Le rôle des ONG dans la lutte contre la discrimination
Alejandro Artucio 41
-

Commentaires

- Les droits de l'homme et leur traitement au Conseil permanent
et à l'Assemblée générale de l'OEA, 1994 59
- La 46^{ème} session de la Sous-commission de la lutte contre les mesures
discriminatoires et de la protection des minorités des Nations Unies 73
-

Textes de Base

- Convention interaméricaine sur la disparition forcée des personnes 89
- Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction
et l'élimination de la violence contre la femme 97

Adhésion à la Commission internationale de juristes

La Commission internationale de juristes est une organisation non-gouvernementale qui vise à faire progresser dans le monde entier la connaissance et le respect du principe de la Primauté du Droit ainsi que la protection des droits de l'homme.

Elle a son siège à Genève (Suisse) et compte dans une soixantaine de pays des sections nationales et associations professionnelles affiliées. Elle a le statut consultatif auprès du Conseil économique et social des Nations Unies, de l'Unesco, du Conseil de l'Europe et de l'Organisation de l'unité africaine (OUA).

Parmi ses multiples activités, on peut relever la publication de sa Revue ; l'organisation de congrès, conférences et séminaires ; la réalisation d'études ou enquêtes sur des situations particulières ou des sujets ayant trait à la primauté du Droit et la publication des rapports y afférant ; l'envoi d'observateurs internationaux à des procès d'une importance exceptionnelle ; l'intervention auprès des gouvernements ou la publication de communiqués de presse dans le cas de violations du principe de la Primauté du Droit. En outre la Commission formule ou soutient des propositions au sein des Nations Unies et d'autres organisations internationales pour de meilleures procédures et conventions pour la protection des droits de l'homme. En 1980, le premier prix européen des droits de l'homme lui fut décerné par les 21 Etats membres du Conseil de l'Europe, pour avoir servi de manière exceptionnelle la cause des droits de l'homme.

Si vous êtes sensible aux objectifs et à l'action de la Commission internationale de juristes, vous êtes invité à apporter votre soutien en devenant contribuant à titre individuel ou collectif (associations professionnelles). Votre contribution annuelle est fixée à 220 francs suisses.

Les contributeurs reçoivent, par poste aérienne, toutes les publications de la CIJ comprenant la Revue, le Bulletin du Centre pour l'indépendance des magistrats et des avocats (CIMA), le ICJ Newsletter, les études et rapports spéciaux du secrétariat.

Abonnements

Autrement, vous pouvez vous abonner à la Revue. Tarif abonnement pour un an :

par poste ordinaire	24 francs suisses
par poste aérienne	28 francs suisses
tarif spécial étudiants	12 francs suisses

Vous êtes invités à envoyer une demande d'adhésion au Secrétaire général de la Commission internationale de Juristes, B.P. 160, CH-1216 Cointrin/Genève, Suisse. Le montant des abonnements peut être versé en monnaie suisse ou son équivalent en toute autre monnaie, soit par chèque payable à l'étranger soit par versement bancaire à notre compte no. 142.548 à la Société de Banque Suisse, Genève. Nous fournissons sur demande une facture proforma à ceux qui résident dans des pays soumis à des restrictions et des contrôles de change, afin de leur faciliter l'obtention d'une autorisation de sortie de devises.

L'Editorial relève de la responsabilité du Secrétaire général qui agit conformément à la politique générale définie par la Commission.

Les contributions signées expriment les vues de leurs auteurs; leur publication par la Commission implique qu'elles aient été jugées conformes à l'intérêt général par la Commission qui, toutefois, se réserve le droit de ne pas nécessairement les approuver dans leur totalité. Les contributions anonymes, excepté l'éditorial, ont, à moins d'une indication expresse du contraire, été préparées par le personnel de la Commission sous la direction du Secrétaire général.

ONU : Politique d'instauration de la paix et droits de l'homme

Reed Brody*

Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ont foisonné ces dernières années. Pour la seule année 1992, les activités en la matière ont presque quintuplé.¹ Démarrés en 1988 dans le cadre du Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition (GANUPT) qui a contribué à mettre en oeuvre un règlement de paix global en Namibie, et du fait que l'action de l'ONU devenait plus importante dans les conflits internes que dans les guerres internationales, ces efforts sont progressivement passés de simples opérations militaires de «maintien de la paix» à des activités multidisciplinaires impliquant des composantes civiles chargées de fournir une assistance humanitaire, superviser des élections et offrir une protection en matière de droits de l'homme.²

Deux opérations de cette nature, en particulier, la Mission d'observation des

Nations Unies au Salvador (ONUSAL) et l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC), ont intégré une importante composante droits de l'homme, alors que la Mission internationale civile en Haïti (MICIVIH) parrainée par l'ONU et l'OEA avait pour seul mandat la protection des droits de l'homme. Les missions opérationnelles relatives aux droits de l'homme ont commencé cette année au Guatemala (MINUGUA) et au Rwanda. Les missions en Angola, au Mozambique, en Somalie, en Afrique du Sud, au Sahara Occidental et en ex-Yougoslavie ont, peu ou prou, également comporté une tâche de surveillance et de protection des droits de l'homme.³

Ces missions opérationnelles ont marqué un progrès considérable dans le cadre des efforts accomplis par l'ONU pour assurer la promotion et la protection des droits de l'homme. Dans le

* Ancien Secrétaire exécutif de la CIJ. M. Brody est le Directeur de la Division des droits de l'homme de l'ONUSAL. Il a participé à la Mission préliminaire qui a mis en place la MINUGUA. En qualité de Directeur du Groupe juridique international des droits de l'homme (*International Human Rights Law Group*), M. Brody a mis en oeuvre deux projets d'assistance des avocats et des ONG cambodgiens sous l'égide de l'APRONUC; il a également été chargé de la formation du personnel de la MICIVIH. Les opinions exprimées ici n'engagent que leur auteur.

1 Voir Goulding, «The Evolution of United Nations Peacekeeping», *International Affairs*, No 69, p. 451.

2 *Ibid.*, p. 456.

3 Voir *Amnesty International, Peace-keeping and Human Rights*, janvier 1994. Voir généralement, *ONU, Opérations de maintien de la paix*, Doc. ONU No PS/DPI/6/Rev.5, mai 1994, pour une description plus détaillée des opérations actuelles de maintien de la paix des Nations Unies.

passé, le programme des Nations Unies pour les droits de l'homme se résumait principalement à l'adoption de résolutions dans les salles de conférence de Genève et New York. Aujourd'hui, le programme s'est déplacé sur le terrain et est devenu opérationnel avec, entre autres activités, l'inspection de prisons, la réception de plaintes, l'observation de procès, et même l'arrestation de suspects. La nomination d'un Haut commissaire aux droits de l'homme, qui marque la première fois où le programme se dote d'une «direction», et le fait que le Centre pour les droits de l'homme privilégie de plus en plus l'assistance technique sur le terrain, ont encore étendu la capacité opérationnelle des Nations Unies.

Le déplacement des droits de l'homme sur le terrain opérationnel ne s'est cependant pas fait sans difficultés. Les théories purement intellectuelles se sont heurtées aux réalités du terrain. L'on a reproché aux Nations Unies de donner priorité aux considérations diplomatiques au détriment des principes de droits de l'homme. De plus, chaque mission établit sa propre méthode de travail et sa propre organisation, sans que les Nations Unies cherchent vraiment à faire la synthèse des expériences pratiques acquises dans le domaine des droits de l'homme.

Chacune des quatre principales missions opérationnelles dans le domaine des droits de l'homme - Salvador, Cambodge, Haïti et Guatemala - a été

lancée de manière improvisée pour répondre à une situation particulière. Au Salvador, l'ONU a mené les parties en présence à un accord relatif aux droits de l'homme afin de sortir de l'impasse les négociations entre le gouvernement et le Front Farabundo Martí de libération nationale (FMLN). L'«Accord de San José»⁴ de 1990 relatif aux droits de l'homme fut le premier accord signé sur la voie d'un règlement de paix définitif et global, et la mission de vérification de l'ONUSAL en matière de droits de l'homme était sur place en juillet 1991, alors que les pourparlers se poursuivaient et que la guerre faisait toujours rage. Ce règlement définitif, signé en janvier 1992, visait à mettre fin au conflit armé par la démobilisation du FMLN et sa réintégration dans la société civile salvadorienne; à consolider les institutions démocratiques, à garantir les droits de l'homme moyennant un ensemble de réformes, et à réunifier et réconcilier la société salvadorienne.

Au Cambodge, en revanche, la question des droits de l'homme est apparue à la suite d'un règlement de paix global.⁵ Ce règlement, négocié en octobre 1991 par des autorités internationales et régionales, conférait un large pouvoir aux Nations Unies pour mettre fin à une guerre civile opposant d'une part le gouvernement soutenu par les Vietnamiens et, d'autre part, les guérilleros du Khmer Rouge et deux factions non communistes. Le Guatemala suivit le modèle salvadorien en signant, en mars 1994, un «Accord général relatif aux droits de l'homme»⁶ élaboré par les Nations

4 A/44/971-S/21541, annexe.

5 A/46/608-S/23177, annexe.

6 A/48/928-S/1994/448.

Unies, première étape vers un futur règlement global du conflit armé le plus long d'Amérique latine; une mission de vérification en matière de droits de l'homme fut installée avant même la fin de la guerre civile.⁷ Dans le mois qui suivit la signature de l'accord, une mission préliminaire des Nations Unies se rendit sur place pour déterminer les conditions d'installation d'une mission de vérification. En août, le Secrétaire général recommanda la création de la MINUGUA⁸ dont les activités débutèrent en novembre 1994. En Haïti, une mission des droits de l'homme fut envoyée pour tempérer les violations perpétrées par les autorités *de facto* et préparer le terrain pour le retour du gouvernement démocratiquement élu.⁹

Le mandat de l'ONU en matière de droits de l'homme a également varié d'une mission à l'autre. L'Accord de San José était détaillé et spécifique et donnait compétence à l'ONUSAL pour : vérifier le respect des droits de l'homme; recevoir des communications; se rendre dans tout endroit sans préavis; tenir des réunions librement; recueillir des informations; faire des recommandations aux parties; et faire régulièrement rapport au Secrétaire général sur la situation des droits de l'homme. Les accords de paix signés ultérieurement élargissaient le mandat de l'ONUSAL en matière de droits de l'homme de sorte à inclure la

réforme judiciaire, l'exclusion des auteurs de violations des droits de l'homme des forces armées, l'enseignement des droits de l'homme aux membres de la police civile nationale et la nomination d'un *Ombudsman* (médiateur) en matière de droits de l'homme. Les parties étaient également convenues de créer une «Commission de la vérité» chargée d'enquêter sur les violations commises dans le passé et de suivre ses recommandations relatives à une réforme. Commencé en 1991, le processus salvadorien sera achevé en avril 1995 et verra la plupart de ses objectifs atteints.

Les Accords de paix sur le Cambodge, signés en 1991 à Paris, donnaient à l'APRONUC un mandat sans précédent et de grande ampleur pour administrer le pays durant la période de transition qui devait conduire aux élections de 1993, mais restaient vagues sur la question des droits de l'homme. L'APRONUC avait reçu pour mandat d'assurer le désarmement des diverses factions et le retour de centaines de milliers de réfugiés, ainsi que la «supervision ou le contrôle direct» de toutes les fonctions de gouvernement nécessaires pour l'établissement d'un «environnement politique neutre» permettant la tenue d'élections «libres et équitables». Reconnaissant que «l'histoire tragique récente du Cambodge appelle des mesures spéciales pour assurer la pro-

7 A la différence de l'Accord de San José qui, dans le cas du Salvador prévoyait une surveillance des droits de l'homme devant commencer après le cessez-le-feu, mais qui fut mise en oeuvre plus tôt, à la demande des parties, l'Accord global sur les droits de l'homme déclarait expressément que la vérification de l'accord par l'ONU commencerait avant le cessez-le-feu.

8 A/48/985.

9 La mission au Rwanda, qui n'est pas abordée dans le présent article, a été lancée en 1994 par le Haut commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme. Au moment où nous rédigeons cet article, 25 vérificateurs ont été envoyés sur un nombre total prévu de 147.

tection des droits de l'homme», les accords de Paris avaient chargé l'APRONUC de «surveiller la situation générale des droits de l'homme» et lui avaient donné mandat pour enquêter sur les plaintes concernant des violations des droits de l'homme et pour prendre des «dispositions correctives», y compris de révoquer des fonctionnaires cambodgiens, ainsi que d'arrêter, de placer en détention et de traduire en justice des délinquants.¹⁰ Plus important, l'APRONUC était habilitée à émettre des directives ayant force de loi à l'intention des institutions publiques, superviser et contrôler les forces de police civile pour garantir le respect des droits de l'homme, et «superviser d'autres processus d'application des lois et processus judiciaires». Malgré une enveloppe de deux milliards de dollars et quelques 22.000 agents déployés dans le cadre du maintien de la paix, les résultats l'APRONUC ont été mitigés : les Khmers Rouges refusent de désarmer ou de participer aux élections, qui ont été néanmoins organisées dans des conditions peu idéales. Le parti sortant reste fermement installé au pouvoir malgré une défaite à une faible majorité aux élections. Même si le respect des droits de l'homme s'est très considérablement amélioré dans la plupart du pays et que les réfugiés ont été réinstallés, la guerre

continue d'obérer les ressources du pays.

En Haïti, le mandat¹¹ de la MICIVIH était de vérifier le respect des droits de l'homme et de recevoir des plaintes par le biais des visites et entretiens qu'elle effectuait librement, ainsi que de faire des recommandations et d'établir des rapports. Plus de 230 vérificateurs des droits de l'homme - le plus important contingent mis en place à ce jour - furent déployés en février 1993. Même si les autorités *de facto* ont continuellement entravé le travail de la mission, la MICIVIH a pu, avant d'être forcée à évacuer le pays en octobre 1993, tempérer quelque peu les violations du fait de sa seule présence, et mobiliser l'attention de la communauté internationale sur Haïti à travers ses rapports.

L'Accord général relatif aux droits de l'homme, signé au Guatemala, s'inspire largement du modèle salvadorien. Cependant, tirant les enseignements de l'expérience salvadorienne, l'accord confie un rôle majeur à la MINUGUA pour renforcer les institutions locales consacrées à la protection des droits de l'homme, telles que la magistrature, le ministère public, les ONG s'occupant de droits de l'homme et, en particulier, le médiateur des droits de l'homme.

10 Conformément à ces dispositions, l'APRONUC a nommé un Procureur spécial et arrêté trois suspects, sans être en mesure de trouver un tribunal pour les juger. Par contraste, l'ONUSAL, ainsi qu'elle le reconnaissait dans son premier rapport, «n'a pas le pouvoir d'empêcher les violations ni de punir leurs auteurs». «Elle tentera plutôt de persuader les deux parties de modifier toute conduite qui s'avère incompatible avec l'Accord [de San José]; elle ne comptera, pour accomplir cette tâche, que sur la seule autorité morale des Nations Unies». A/45/1055-S/23037, par. 16.

11 Les parties n'étaient pas d'accord sur les pouvoirs exacts qui avaient été conférés à la MICIVIH sur proposition de l'ONU (A/47/908) approuvée par le Président Jean-Bertrand Aristide, puis par les autorités de fait après modification.

A travers ces quatre expériences, mais aussi par le biais d'autres opérations de l'ONU, il est possible de retenir quelques enseignements généraux qui pourront servir dans le cadre de futures activités opérationnelles de l'ONU dans le domaine des droits de l'homme.¹²

1. Les Nations Unies doivent, en matière de droits de l'homme, réagir efficacement aux situations d'urgence avant qu'elles ne deviennent des tragédies nécessitant des opérations spéciales

«Mieux vaut prévenir que guérir». L'ONU et ses Etats membres doivent avoir la volonté politique de réagir dès qu'apparaissent les premiers signes indiquant une violation massive. Certaines des crises actuelles les plus pénibles auraient pu être évitées si cette volonté avait existé.

Le cas des Kurdes irakiens est peut-être le plus édifiant. Lors de la campagne d'Anfal en 1988, Saddam Hussein avait utilisé un gaz toxique pour détruire des villages kurdes. La communauté internationale était parfaitement au courant de cet acte... mais s'était abstenue de réagir. C'est seulement après la Guerre du Golfe et après que l'échec de la rébellion kurde eut provoqué un exode massif de réfugiés que l'ONU se résolut à

agir et à protéger les Kurdes.

La tragédie au Rwanda avait été annoncée par le rapporteur de l'ONU sur les exécutions arbitraires en personne qui, en 1993, après une visite au cours de laquelle il avait constaté la participation du gouvernement dans des «massacres de population civile», avertissait :

«(I)l y a lieu de tirer les leçons du passé et de rompre le cycle de violence qui a plongé le Burundi et le Rwanda dans le sang. Pour cela, il faudra définitivement mettre un terme à l'impunité des auteurs des massacres et adopter des mesures préventives pour éviter que de telles tragédies ne se répètent».¹³

Là encore, la communauté internationale avait fait la sourde oreille.

L'absence d'une réaction déterminée de la communauté internationale face aux atrocités commises au Kampuchéa démocratique, en Somalie et en ex-Yougoslavie a également donné lieu à une dégradation plus profonde de ces situations, qui se sont soldées par un nombre plus élevé de vies humaines perdues et ont nécessité une intervention internationale plus massive.

12 Voir également *Amnesty International, Peace-keeping and Human Rights, supra* note 3, qui contient un «Programme en 15 points pour l'application des droits de l'homme dans les opérations internationales de maintien de la paix», programme auquel l'auteur souscrit.

13 Rapport du Rapporteur spécial de l'ONU sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, M. Bacre Waly N'Diaye, décembre 1993, E/CN.4/7/add.1, par. 171. Concernant la situation au Rwanda, *Amnesty International* a fustigé «l'absence de responsabilité internationale» dans «Appel en faveur d'une action pour les droits de l'homme au Rwanda et au Burundi», mai 1994.

2. Les droits de l'homme devraient faire partie intégrante de toute opération d'instauration de la paix mise en oeuvre par l'ONU

De toutes les opérations globales de l'ONU, seules celles conduites au Cambodge et au Salvador ont intégré des composantes civiles et des responsabilités expressément liées aux droits de l'homme. Dans les deux cas, l'action de l'ONU en matière de droits de l'homme a eu des effets éminemment positifs dans le pays hôte et contribué de façon considérable à la réalisation des objectifs de la mission.¹⁴

La promotion et la protection des droits de l'homme devrait être un élément central dans tout effort visant à superviser un règlement de paix ou rétablir un Etat défaillant.¹⁵ Dans son rapport sur l'Angola, le Secrétaire général, M. Boutros Boutros Ghali, écrivait : «le respect des droits de l'homme constitue un élément primordial, critique même, des mesures à prendre pour régler, de façon durable, des conflits de cette nature, y compris les efforts visant à promouvoir des conditions propres à assurer sur des bases stables la paix, la réconciliation nationale et la démocratie.»¹⁶

En effet, par principe, les droits de l'homme, en tant qu'un des buts des Nations Unies,¹⁷ devraient figurer au coeur des préoccupations dans toutes les activités pertinentes de l'ONU. Dans un rapport relatif à la Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO), le Secrétaire général écrivait : «si le mandat militaire actuel de la MINURSO est strictement limité à la surveillance et à la vérification du cessez-le-feu, la MINURSO, en tant que mission des Nations Unies, ne saurait être le témoin silencieux d'un comportement susceptible de porter atteinte aux droits de l'homme de la population civile».¹⁸

3. Les objectifs des missions opérationnelles dans les domaines politique et des droits de l'homme devraient être définis de façon à se renforcer mutuellement

Les organisations de défense des droits de l'homme ont reproché aux missions opérationnelles de l'ONU de subordonner la virulence de leurs rapports aux contingences diplomatiques. Selon *Human Rights Watch* (HRW), l'ONU est inattentive aux droits de l'homme pour les raisons suivantes : a)

14 Comme l'a noté *Amnesty International*, «le succès relatif de ces opérations (Cambodge et Salvador) peut, au moins en partie, être attribué aux procédures sérieuses, transparentes et responsables mises en place par les divisions s'occupant de droits de l'homme». *Supra* note 3, p. 22.

15 La Conférence mondiale sur les droits de l'homme, «reconnaissant le rôle important des composantes droits de l'homme» dans certaines opérations de maintien de la paix, a recommandé «au Secrétaire général de prendre en compte les rapports, expériences et capacités du Centre pour les droits de l'homme ainsi que des mécanismes des droits de l'homme» (A/CONF.157/23/par. 97).

16 S/25840, mai 1993.

17 Charte de l'ONU, Article Premier, paragraphe 3.

18 S/25170, 26 janvier 1993, par. 25

une «neutralité déplacée» due à sa réticence à être trop critique à l'égard de la partie (le gouvernement dans la majorité des cas) ayant commis les violations les plus importantes;¹⁹ b) la «prudence diplomatique» liée au mode de fonctionnement du système de Nations Unies; c) le «chantage imposé dans le cadre des opérations» ou le fait de passer sous silence les violations en accordant la priorité à la réalisation de ses objectifs sur le terrain; et d) les «coûts et difficultés» de surveiller le plein respect des droits de l'homme.²⁰

En septembre 1992, alors que les négociations de paix étaient encore en cours, HRW reprochait à l'ONUSAL de

«considérer à tort ses missions relatives aux droits de l'homme et de maintien de la paix comme étant contradictoires», de conférer un rôle volontairement «minimaliste» à sa composante droits de l'homme, et «d'éviter de critiquer publiquement le gouvernement pour sa responsabilité dans la situation des droits de l'homme», comme cela eut été normal.²¹

HRW fut encore plus critique à l'égard de l'APRONUC qui, selon l'organisation, «privilegiait trop souvent la bonne marche du processus de paix au détriment de la protection des droits de l'homme. La peur de s'aliéner les principales parties cambodgiennes avait

19 *Amnesty International* a également fait observer que lorsque «l'opération de l'ONU se considère, non pas comme le garant du règlement, mais plutôt comme un intercesseur impartial, [elle] devient prudente et prend garde de ne pas protester trop bruyamment de peur d'être accusée de partialité». *Supra* note 3, pp. 22-23.

Marrack Goulding, ancien Sous-secrétaire général pour les opérations de maintien de la paix, reconnaissait ainsi ce défi lancé à la tradition d'impartialité de l'ONU :

«Supposons que... une des parties manque de s'acquitter entièrement des obligations qu'elle a contractées en vertu du règlement convenu. L'ONU peut-elle continuer d'observer la neutralité vis-à-vis de cette partie ou de l'autre partie? Ne devrait-elle pas prendre des mesures contre la partie fautive et l'amener, soit par la persuasion, soit par la contrainte, à honorer ses engagements? Peut-être bien. Mais si elle adopte cette démarche et s'expose à être perçue comme l'adversaire de la partie fautive, ne risque-t-elle pas de s'aliéner la coopération de ladite partie, coopération dont pourrait bien dépendre le succès de toute l'opération?»

Selon Goulding, la vertu appartient rarement à une seule partie. «Mais même si une des parties était totalement irréprochable, l'ONU devrait néanmoins y réfléchir très attentivement avant de s'attirer l'inimitié de l'autre partie. En théorie, cette démarche pourrait se justifier. Mais ce ne serait pas la bonne démarche si, au bout du compte, elle rendait plus difficile la réalisation de l'objectif global de l'application du règlement convenu. Une politique de persuasion, qui écarte l'affrontement, pourrait produire de meilleurs résultats». Goulding, *supra* note 1, p. 458.

20 *Human Rights Watch, The Lost Agenda : Human Rights and U.N. Field Operations*, juin 1993, pp. 58.

21 *Americas Watch, El Salvador - Peace and Human Rights : Successes and Shortcomings of the United Nations Mission in El Salvador*, 2 septembre 1992, p. 3. Le rapport fait état de plusieurs cas pour lesquels l'ONUSAL aurait manqué de dénoncer des violations commises par le gouvernement. *Human Rights Watch* reconnaît que l'ONUSAL s'est montrée plus critique à l'égard du gouvernement après la conclusion de l'accord de paix final. *The Lost Agenda*, *supra* note 20, p. 25. Néanmoins, en mai 1994, IDHUCA, l'Institut des droits de l'homme de la principale université du Salvador, a reproché à l'ONUSAL d'avoir exagéré la «bonne volonté» du gouvernement et de lui avoir consacré «un éloge disproportionné» dans son rapport.

suscité la réticence des responsables de l'APRONUC à prendre des mesures concrètes contre les auteurs de violations»²² La conclusion, exagérée, était que «[m]algré les importantes sommes d'argent consacrées par l'ONU à l'enseignement des droits de l'homme, la leçon la mieux retenue après 17 mois d'administration onusienne était que les violations flagrantes restaient totalement impunies».²³

Pour qu'une opération soit réussie, elle doit faire en sorte que ses objectifs politiques et ceux relatifs aux droits de l'homme se renforcent mutuellement. Au Salvador, l'installation rapide et diligente d'une mission pour les droits de l'homme a constitué une mesure d'instauration de la confiance et contribué à faciliter un règlement politique global. L'amélioration considérable de la situation des droits de l'homme durant le mandat de l'ONUSAL a contribué à rendre irréversible le processus de paix. Dans le même temps, si la tâche de vérification des droits de l'homme a été accomplie avec succès, elle le doit en grande partie au succès politique global de la Mission ainsi qu'au processus de paix lui-même. C'est grâce à la capacité de l'ONU à oeuvrer avec les deux parties à l'élaboration et au respect du cadre des Accords de

paix que la Division des droits de l'homme de l'ONUSAL a pu s'acquitter de son mandat de vérification.

En même temps, les problèmes liés aux droits de l'homme doivent être traités résolument et séparément. C'est parce que la Division des droits de l'homme de l'ONUSAL avait directement fait rapport au Secrétaire général qu'il a été possible d'inscrire la question au rang des priorités et de la maintenir constamment à l'ordre du jour. A l'opposé, la composante droits de l'homme de l'APRONUC n'a pas présenté de rapport sur la situation des droits de l'homme. Seule une place modeste a été accordée à la question des droits de l'homme dans le rapport général que l'APRONUC a adressé au Secrétaire général, confortant ainsi le sentiment que l'ONU n'était pas préoccupée outre mesure du caractère systématique des violations en cours.²⁴

Les problèmes qui affrontent la MINUGUA sont édifiants. Selon l'expert indépendant de la Commission des droits de l'homme, l'armée guatémaltèque constitue le principal élément de «pouvoir réel» dans le pays.²⁵ Si, par le biais d'un processus de paix viable, l'on ne trouve pas une solution au problème

22 *Asia Watch, Cambodia : Human Rights Before and After the Elections*, mai 1993, p. 2.

23 *Ibid.*

24 De manière générale, l'APRONUC n'a pas su mettre à profit ses énormes pouvoirs de vérification et de contrainte. Rares ont été les déclarations ou rapports de l'APRONUC sur les violations des droits de l'homme. Plus d'une fois, l'APRONUC a négligé de dénoncer des violations dont elle avait connaissance, craignant apparemment de faire échouer le processus politique. Or, si l'on regarde en arrière, on voit difficilement quel avantage les objectifs politiques ont tiré de ce mutisme sur la question des droits de l'homme. Un Haut fonctionnaire de l'ONU estime même que l'incapacité de l'ONU à juguler l'appareil sécuritaire du gouvernement de Phnom Penh a indirectement conduit à une grave tentative de coup d'Etat après les élections. Voir l'article du *Washington Post* du 26 août 1994 intitulé *Ambitious U.N. Effort in Cambodia Left Country With Old Problems*.

25 E/CN.4/1994/10, par. 45.

primordial de la militarisation et de la subordination des institutions civiles, tout effort temporaire tendant à améliorer la situation des droits de l'homme ou à renforcer les institutions civiles s'avérera vain. Cependant, si l'ONU n'est pas vigilante pour dénoncer les violations, elle cautionnera une impunité qui ne fera qu'empirer quand elle aura quitté le pays.

4. Les Missions doivent accorder la priorité tant à la vérification qu'à l'établissement d'institutions

Toute mission de l'ONU doit s'inscrire dans une perspective d'évolution, considérer sa présence comme temporaire et préconiser des solutions durables et à long terme pour résoudre les problèmes du pays hôte en matière de droits de l'homme. Le renforcement des institutions nationales chargées de la protection des droits de l'homme (pouvoir judiciaire, médiateur, organisations de défense des droits de l'homme), "ainsi que la mise en place de forces de sécurité respectueuses des droits de l'homme doivent, par conséquent, être une priorité.²⁶

Le bon équilibre entre établissement d'institutions et vérification dépendra beaucoup de la spécificité de chaque cas et tiendra compte, entre autres éléments, du cadre politique général, du niveau de développement du pays concerné, de la volonté politique de son gouvernement et des institutions concernées. Il peut également s'avérer approprié de donner

à chaque étape de la mission un relief différent. Une vérification transparente et des rapports publics peuvent constituer des mesures importantes d'instauration de la confiance pendant les premières étapes de la mission, alors que l'établissement d'institutions sera plus appropriée une fois la mission installée et ses activités à long terme mises en chantier.

L'ONUSAL avait initialement placé l'accent sur la vérification; cependant, une fois que la situation est devenue stable, elle a consacré des ressources de plus en plus importantes à la mise en place d'institutions, en particulier la création du Médiateur des droits de l'homme et de la Police civile nationale - institutions créées en application des Accords de paix. Outre qu'elle a organisé de nombreux ateliers, l'ONUSAL a détaché des observateurs civils et de la police auprès des bureaux du Médiateur pour l'aider dans ses tâches d'enquête; au cours de sa dernière année de présence, l'ONUSAL a commencé à transmettre au Médiateur les plaintes qui lui étaient adressées dans le but d'effectuer des vérifications conjointes. Les Divisions des droits de l'homme et de la police de l'ONUSAL ont mené de front la surveillance et l'assistance technique afin de s'assurer que la nouvelle police accomplissait effectivement ses fonctions dans le cadre de la loi. L'ONUSAL a également fourni au pouvoir judiciaire une assistance technique qui se poursuit encore.

26 Comme pour les droits de l'homme et la diplomatie, l'harmonisation des activités d'instauration d'institutions et de vérification peut se révéler une tâche délicate, en particulier lorsque la vérification aboutit à des critiques de l'ONU à l'égard de violations commises par les mêmes institutions - comme la police - qu'elle essaie d'aider.

L'action de l'APRONUC en matière de droits de l'homme, dans une société désarticulée par des décennies de guerre, était principalement axée sur l'enseignement des droits de l'homme.²⁷ Profitant de l'espace créé par sa présence, l'APRONUC a mis en oeuvre un vaste programme d'enseignement populaire des droits de l'homme en s'appuyant sur des troupes musicales traditionnelles cambodgiennes, des unités d'enseignements mobiles, la vidéo, les dessins animés, la radio et la télévision. Mieux, elle a formé des formateurs cambodgiens en matière de droits de l'homme. Ces activités ont visiblement produit des résultats concrets en éveillant la conscience de la population quant à leurs droits et leur attitude à l'égard des droits de l'homme en général. L'APRONUC a également élaboré un code pénal provisoire pour le Cambodge et organisé des cours à l'intention des magistrats et des défenseurs non juristes.

5. L'ONU doit développer les capacités de la société civile

Pour évoluer durablement, les institutions démocratiques doivent reposer sur une société civile forte, apte à les contrôler et à les soutenir.²⁸ Une presse indépendante et critique, des organisa-

tions de défense des droits de l'homme efficaces et d'autres groupes d'intérêt public constituent des éléments essentiels pour surveiller la responsabilité des gouvernements.²⁹ Or, la plupart des opérations de l'ONU ont été exclusivement axées sur les activités d'édification de l'Etat. En réalité, les moyens massifs de vérification de l'ONU peuvent avoir pour conséquence fortuite de déplacer les garde-fous internes.

Le Cambodge a été une exception notable. La composante droits de l'homme de l'APRONUC doit son succès le plus important et le plus durable au rôle qu'elle a joué dans l'émergence d'un mouvement autochtone des droits de l'homme au Cambodge. Dans un pays encore traumatisé par l'holocauste causé par les Khmers rouges, l'APRONUC a, sous son aile protectrice, fait pousser dans le terreau cambodgien les premiers groupes de défense des droits de l'homme indépendants. Disposant de peu de crédits, mais avec des conseils et une formation, elle a guidé la croissance de ces courageux jeunes groupes, et même aidé à la création de deux d'entre eux. Elle a également collecté de l'argent pour créer un Fonds d'affectation spécial servant à financer des activités d'éducation et de formation et favorisé des contacts entre les ONG khmères et leurs collègues étrangères et internatio-

27 Le Secrétaire général a dit de l'enseignement des droits de l'homme qu'il était la « pierre angulaire des activités de l'APRONUC visant à promouvoir le respect des droits de l'homme ». S/23613, par. 12.

28 Selon Clarence Dias et David Gillies, « la démocratie ne peut exister en l'absence d'une société civile. Un des éléments caractéristiques de l'évolution d'une démocratie se mesure ... à l'aune des pouvoirs reconnus aux personnes et organisations appartenant à la société civile et à l'étendue de l'égalité dans le domaine politique ». Dias et Gillies, *Human Rights, Democracy and Development*; International Centre for Human Rights and Democratic Development, 1993.

29 Voir, p. ex., Blair et Hansen, *Weighing in on the Scales of Justice : Strategic Approaches for Donor Supported Rule of Law Programs*; US Agency for International Development, 1994.

nales, notamment en organisant un symposium international sur les droits de l'homme lors duquel des ONG d'Asie et internationales de défense des droits de l'homme ont mis en place une Unité spéciale chargée d'apporter sur le terrain un soutien aux ONG cambodgiennes.³⁰ Aujourd'hui, les organisations cambodgiennes de défense des droits de l'homme sont à même de surveiller les violations et de forcer le gouvernement à enquêter sur celles-ci et à juger leurs auteurs.

6. L'ONU doit respecter la culture du pays hôte

Les responsables de l'ONU sont les hôtes des pays dans lesquels ils servent. Toutes les missions de l'ONU, qu'elles comportent ou non une composante droits de l'homme, devraient être conduites dans le respect de la culture du pays, prendre en compte les coutumes et traditions locales et mesurer les effets à long terme de la mission sur le pays et sa population.³¹

Des problèmes sont plus susceptibles de se poser dans des situations comme celle du Cambodge où un contingent militaire formé presque exclusivement d'hommes débarque massivement dans

une société traditionnelle fragilisée. Cette mission au Cambodge - à l'instar de celles envoyées au Mozambique et en ex-Yougoslavie - a été ternie par une augmentation dramatique de la prostitution, la propagation du SIDA, et par des accusations de harcèlement sexuel.³² La présence de 22.000 soldats de la paix déployés au Cambodge a également provoqué un bouleversement économique, les membres du personnel de l'ONU conduisant les plus grosses voitures (et les seules voitures hors des grandes villes), vivant dans les meilleures habitations et provoquant la hausse des prix.

Même s'il est impossible d'éliminer tous les effets négatifs, un recrutement scrupuleux pourrait réduire le fossé entre le personnel des Nations Unies et la population locale - y compris en y associant des nationaux de pays de culture similaire et des femmes. La Mission préliminaire au Guatemala, par exemple, avait non seulement recommandé à l'ONU d'engager des anthropologues et autres personnes ayant l'habitude de traiter avec des populations autochtones, mais aussi de faire un effort spécial en recrutant les autochtones eux-mêmes à partir d'autres pays.

La règle devrait être que les personnes recrutées - civiles ou militaires -

30 Coordonnée par le Groupe juridique international des droits de l'homme, l'Unité spéciale continue, deux années après, de maintenir une présence permanente sur le terrain en mobilisant des militants des droits de l'homme asiatiques et américains qui travaillent en collaboration avec leurs collègues khmers.

31 Pour une discussion de la question, voir Parker, *Cultural Autonomy: A Prime Directive for the Blue Helmets*, *University of Pittsburgh Law Review*, no. 55, p. 207 (1993).

32 Voir, p. ex., *Who's Watching the Peace keepers, Ms.*, mai-juin 1994, p. 10. Au Cambodge, le nombre de prostituées serait passé de 6.000 à 20.000 durant la première année de la mission. Un rapport de l'ONU sur le Mozambique estimait que l'augmentation de la prostitution due à la présence de l'ONU avait eu un effet négatif sur la qualité de la vie. *Ibid.*

et en particulier les membres de la police - soient triées en fonction de leur engagement à la cause des droits de l'homme et de leur aptitude à servir dans un pays étranger. L'orientation et la formation sur place devraient également être systématisées non seulement dans le cadre de l'action de l'ONU et des objectifs fixés à ses missions, mais aussi compte tenu des réalités du pays. La mission au Guatemala, par exemple, a été précédée d'un séminaire de cinq jours au cours duquel les membres du personnel de l'ONU ont entendu des exposés de responsables du gouvernement, d'intellectuels, d'organisations de défense des droits de l'homme et de membres d'une mission préliminaire afin de les familiariser avec la situation dans le pays et de leur expliquer les règles de conduite à observer.

Le Représentant spécial de l'ONU pour le Cambodge - également Président du Comité exécutif de la CIJ -, le juge Michael Kirby, nommé par la Commission des droits de l'homme suite au retrait de l'APRONUC, a recommandé aux Nations Unies d'élaborer des directives régissant le recrutement, l'information et la formation des forces de maintien de la paix, d'envisager de publier un «code de conduite» applicable aux membres de ses missions de

maintien de la paix, et de créer un organe chargé de recevoir des plaintes concernant la conduite de son personnel.³³

7. Nécessité d'une coordination

Il est urgent de systématiser l'expérience pratique des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme. En l'état actuel, chaque nouvelle mission part quasiment de zéro, établit ses propres structure et méthodes de travail.³⁴ Bien que chaque opération doive faire preuve de souplesse et s'adapter aux conditions du terrain, cette souplesse serait mieux servie si elle reposait sur une «philosophie» cohérente et une méthodologie fondamentale uniforme propres aux missions opérationnelles dans le domaine des droits de l'homme. Le recrutement local du personnel est largement autonome et accuse une lenteur qui implique un retard considérable entre le moment où la décision est prise d'envoyer une mission et celui où elle se déploie véritablement, période durant laquelle la confiance en l'ONU peut s'effriter. Cette démarche contraste vivement avec celle adoptée dans le domaine électoral où un bureau spécialisé emploie une méthodologie standard et fait appel aux mêmes experts qui se rendent d'un pays à un autre en emportant

33 E/CN.4/1994/73/Add. 1, paras. 80-81.

34 Chaque mission a élaboré ses propres méthodes de travail qu'elle améliore au fil de ses expériences. Après avoir travaillé pendant plus d'une année sans méthodologie standard, l'ONUSAL a mis au point, à l'intention de son personnel, un Guide de référence dans lequel elle définit la procédure à suivre pour traiter et vérifier les plaintes. En Haïti, un manuel plus élaboré a également été utilisé pour donner une orientation sur la manière de gérer certaines situations particulières telles que les manifestations et les visites des prisons et pour traiter avec la presse. Le manuel de la MINUGUA, qui compte 114 pages, a été élaboré par une mission technique préliminaire composée de personnels de l'ONUSAL prêts et contient des chapitres relatifs à la vérification (y compris une définition détaillée de différents droits) et à la conduite du personnel, ainsi qu'une partie importante consacrée aux populations autochtones.

dans leurs bagages l'expérience qu'ils ont accumulée. A l'exception du cas du Rwanda, toutes les missions opérationnelles de l'ONU dans le domaine des droits de l'homme ont été conçues à New York, avec une participation marginale des organes des Nations Unies basés à Genève et chargés de la promotion et de la protection des droits de l'homme.

Le poste de Haut Commissaire aux droits de l'homme étant créé pour, entre autres, coordonner l'ensemble des activités de l'ONU en matière de droits de l'homme mais aussi pour superviser globalement le Centre pour les droits de l'homme, il semblerait logique de mettre en

place, sous l'autorité du Haut Commissaire - ou alors au siège de l'ONU à New York, mais avec la participation de celui-ci -, un organe chargé de planifier et de systématiser les activités opérationnelles liées aux droits de l'homme. Un tel service pourrait élaborer une méthodologie standard, des directives telles que celles évoquées plus haut, et une capacité opérationnelle permettant de déployer à tout moment une mission préliminaire. En rendant les composantes droits de l'homme aussi effectives que possible, cet organe pourrait considérablement contribuer à la réalisation des objectifs globaux des opérations de maintien de la paix de l'ONU.

Chili : Deux cas qui illustrent la lutte contre l'impunité*

*Alejandro Salinas Rivera***

Refuser l'impunité dans les cas de violations des droits de l'homme est peut-être le défi le plus important et le plus difficile auquel sont confrontés ceux qui militent en faveur de la protection et de la promotion de ces droits. Dans les périodes de transition où l'on passe d'un régime politique coupable de violations des droits de l'homme à un régime qui protège ces droits, la question de l'impunité des cas de violations graves des droits de l'homme devient un problème aigu de priorité politique, mais aussi un problème d'éthique, en particulier lorsqu'il s'agit de sortir du dilemme : traduire en justice les auteurs de violations des droits de l'homme ou bien créer les conditions nécessaires de stabilité politique permettant de bien passer le cap de la transition.

Cependant, il est également important de prendre en considération les obstacles institutionnels objectifs que porte en lui tout processus de transition et qui lui

impriment une marque distinctive. Dans le cas du Chili, la transition politique du régime militaire aux gouvernements démocratiques des présidents Patricio Aylwin Azocar et Eduardo Frei Ruiz-Tagle s'est distinguée par les obstacles institutionnels que les tenants du régime militaire ont érigés dans le but de maintenir un certain degré de contrôle. Pour ne citer qu'un exemple, le Sénat est actuellement composé de membres élus démocratiquement, mais aussi de huit sénateurs qui avaient été désignés par le gouvernement du Général Pinochet et qui, dans la chambre haute, privent le gouvernement de coalition de la majorité qui lui permet d'adopter les lois indispensables au renforcement de la démocratie dans le pays.

Dans le domaine des droits de l'homme, c'est une loi d'amnistie de 1978, instituée par le Décret-loi N° 2.191 promulguée par le régime militaire, qui garantit l'impunité des auteurs de

* La Troisième chambre de la Cour d'appel de Santiago a rendu en appel un arrêt daté du 26 septembre 1994 dans le cadre du procès relatif à la séquestration, la disparition et la mort de Lumí Videla Moya. Les faits examinés dans ce procès remontaient entre le 21 septembre 1974 et le 3 novembre de la même année.

Dans les cas de séquestration et de disparition de Bárbara Uribe Tambley et de Edwin Van Jurick Altamirano, faits remontant au 10 juillet 1974 dans les deux cas, le tribunal a rendu son arrêt en appel, en date du 30 septembre 1994.

Ces deux arrêts ont été rédigés par l'avocat et professeur en Droit constitutionnel, Humberto Nogueira Alcalá, membre de plein exercice de la Troisième chambre de la Cour d'appel de Santiago. Peu de temps après M. Nogueira fut rayé de la liste des avocats qui, selon la système judiciaire chilien, sont habilités à déterminer certains cas devant la Cour d'appel. Cet événement fut considéré par les juristes chiliens comme une «sanction» pour avoir rédigé les deux arrêts susmentionnés.

** Avocat, Université du Chili, LL.M. Notre-Dame University, Etats-Unis d'Amérique. De janvier à mars 1995 il a été conseiller juridique auprès de la Commission internationale de juristes.

violations des droits de l'homme commises durant les premières années dudit régime.

Bien que la loi d'amnistie continue d'être le plus grand obstacle s'opposant au déroulement de l'action judiciaire, c'est malheureusement le pouvoir judiciaire qui a causé les plus importantes difficultés au moment de prendre des sanctions contre les cas de violations des droits de l'homme. Durant le régime militaire, le pouvoir judiciaire, mis à part quelques cas, se bornait à une interprétation large de la loi d'amnistie de 1978 pour s'empêcher d'enquêter sur les graves violations des droits de l'homme, et pour s'éviter de désigner les auteurs de tels actes.

L'attitude des tribunaux de justice chiliens n'a pas beaucoup varié depuis que le pays a renoué avec la démocratie. Les tribunaux, en particulier les cours d'appel et la Cour suprême, continuent d'interpréter la loi d'amnistie de manière large, estimant que si l'on s'en tient à l'application de la loi, il n'y a pas lieu d'enquêter sur les cas de violations des droits de l'homme commis durant la période couverte par celle-ci car, disent les tribunaux, la loi d'amnistie «efface» complètement et le délit et la responsabilité de leurs auteurs. Du fait de cette interprétation large, les cas de violations des droits de l'homme portés à la connaissance des tribunaux sont quasi inmanquablement frappés de nullité sans même qu'enquête n'ait été menée ou leurs auteurs identifiés.

Le tableau décourageant qu'offre l'attitude des tribunaux chiliens connaît heureusement des exceptions du fait de quelques juges qui rendent leur dignité

aux tribunaux en s'efforçant de modifier la ligne «officielle» d'interprétation de la loi d'amnistie. C'est dans ce sens que deux arrêts rendus par la Troisième chambre de la Cour d'appel de Santiago prennent toute leur signification. Le premier arrêt se rapporte à la séquestration, la torture et la mort de Lumi Videla. Le deuxième concerne les cas de détention puis de disparition de Bárbara Uribe Tambley et d'Edwin Francisco Van Jurick Altamirano.

Il est intéressant d'examiner ces deux affaires à la lumière des paramètres qu'offrent les instruments universels relatifs aux droits de l'homme et au droit international humanitaire, en ceci qu'elles peuvent devenir des cas de jurisprudence utiles pour mener d'autres combats judiciaires tant devant les juridictions tant nationales qu'internationales.

Le cas de Lumi Videla a été porté à la connaissance de la Troisième chambre de la Cour d'appel de Santiago une procédure d'appel identique à celle employée dans l'affaire de séquestration et de disparition de Bárbara Uribe Tambley et d'Edwin Francisco Van Jurick Altamirano. Dans les deux arrêts, la Troisième chambre, après avoir examiné la question de savoir si les règles relatives à la prescription de l'action pénale étaient applicables ou non, a conclu à la non-applicabilité, statuant que le délai prévu par la loi n'était pas échu et qu'il n'existait pas d'éléments dans le dossier qui permettaient d'indiquer que l'association illégale des auteurs de violations avait cessé. Le tribunal a ajouté que, dans les cas de Uribe et de Van Jurick, il s'agissait d'un délit de séquestration présentant un caractère

de permanence et qu'en conséquence, «l'infraction a continué au-delà du laps de temps couvert par le Décret-loi N° 2.191 (Loi d'amnistie).

Etat de guerre

La deuxième question que le tribunal devait trancher était d'établir si le Chili était en état de guerre au moment de la séquestration de Lumi Videla, le 21 septembre 1974 et à la date de sa mort, le 3 novembre de la même année, la question demeurant la même concernant la séquestration d'Uribe et de Van Jurick, étant donné que les deux faits remontaient au 10 juillet 1974. Sur ce point, le tribunal, après avoir entendu une série d'arguments juridiques et factuels, a conclu à l'existence d'un état de guerre au Chili au moment où sont intervenus les faits incriminés et, par conséquent, à «la pleine application des Conventions de Genève qui protègent les droits de l'homme des forces ennemies organisées et de la population civile concernée et sanctionnent les crimes de guerre, lesquels constituent une forme d'abus de pouvoir exprimé dans le cadre d'une situation matérielle créée par un conflit armé qui peut être d'ordre interne ou international».

Signification et champ d'application des traités internationaux

Le tribunal avait un troisième point à tenir en considération : «la signification des traités internationaux et leur champ d'application en droit chilien». Suivant son raisonnement sur ce point, le tribunal a indiqué que seule la Constitution de la République était habilitée à recon-

naître l'existence d'autres normes dans le cadre de l'ordre juridique, ainsi qu'à réglementer la procédure de leur importation et de leur intégration dans le système juridique national. Comme l'a clairement exprimé le tribunal, tout traité devient un élément du droit interne dès lors qu'il est ratifié par le Président de la République, qu'il est approuvé par le Congrès et qu'il est publié dans le Journal officiel. Il y a lieu de garder présent à l'esprit que dans la doctrine juridique chilienne, les traités et conventions internationaux ont suprématie sur la loi nationale, comme l'atteste également la jurisprudence développée par les juridictions supérieures.

La Troisième chambre de la Cour d'appel de Santiago déclare dans les arrêts en question que l'interprétation et l'application des traités et conventions internationaux doivent être faites de bonne foi et se conformer aux règles générales applicables en droit international, et que l'Etat ne saurait invoquer son propre droit interne pour échapper à ses obligations internationales, auquel cas il se rendrait coupable d'un acte illicite qui engagerait sa responsabilité internationale. Conformément à l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, cité dans les arrêts susdits, un Etat partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne pour justifier son non-respect d'un traité.

Enfin la Cour d'appel a indiqué que «lorsqu'il y a conflit entre la loi et un traité, la question n'est pas examinée au regard de la validité desdites normes, mais eu égard à leur applicabilité; c'est dans ce sens que doit aller la décision du juge qui appliquera de préférence le traité».

La Cour a également fondé ses arrêts sur des considérations d'ordre juridique et philosophique en indiquant au passage que «les Articles Premier, 5 alinéa 2, et 19 à 26 de la Constitution consacrent comme piliers essentiels de son dispositif juridique la dignité de la personne humaine et les droits fondamentaux de l'homme qui en émanent, lesquels doivent éclairer l'interprétation de toute disposition juridique. Il est admis que les traités relatifs aux droits de l'homme se distinguent des autres traités internationaux car, comme l'a fait observer la Cour internationale de justice, «ils ne mettent pas en jeu les intérêts propres des Etats signataires. Ils présentent tous et chacun un intérêt commun qui est de sauvegarder les buts suprêmes qui constituent la raison d'être de la convention».

La Cour interaméricaine des droits de l'homme, citée dans les deux arrêts, a statué en la matière et jugé qu'«il ne s'agit pas des traités multilatéraux de type traditionnel conclus dans le cadre d'un échange réciproque de droits servant les intérêts mutuels des Etats signataires. Leur objet et les buts qu'ils poursuivent sont la protection des droits fondamentaux des êtres humains, indépendamment de leur nationalité, tant à l'égard de leur propre Etat qu'à celui des autres Etats signataires. En approuvant ces traités relatifs aux droits de l'homme, les Etats s'engagent à se soumettre à un ordre juridique dans le cadre duquel ils assument, pour le bien de tous, diverses obligations, non à l'égard des Etats, mais vis-à-vis des individus qui relèvent de leur compétence».

En matière de droits de l'homme, le juge doit interpréter les traités en ayant

présent à l'esprit leur finalité qui est la protection des droits de l'homme de la personne humaine, en tant qu'ils constituent un acquis et un principe fondamental ainsi qu'un outil indispensable pour interpréter les dispositions constitutionnelles; il s'agirait ainsi d'une interprétation systématique de caractère définitif.

Selon la Cour d'appel, il découle des dispositions juridiques constitutionnelles «que l'obligation de subordination de toutes les institutions à la Constitution et l'engagement de respecter et de promouvoir les droits de l'homme établissent non seulement le devoir des organes de l'Etat de ne pas porter atteinte au cadre individuel ou institutionnel protégé par lesdits droits, mais aussi l'obligation positive d'oeuvrer à leur réalisation effective, du fait qu'ils sont un élément essentiel de sauvegarde de l'ordre public.»

L'obligation positive de protéger et de garantir le respect effectif des droits fondamentaux engage l'Etat à adopter des mesures pénales de protection de ces droits. La protection pénale est considérée comme une composante essentielle du même droit. La protection de la personne, qu'elle fasse appel à des normes de droit international relatives aux droits de l'homme ou qu'elle s'appuie sur des dispositions du droit interne, procède de cette obligation.

Il est important de relever le fait établi par la Cour d'appel que, en cas de conflit ou de contradiction entre le principe de sécurité juridique, d'une part, et le principe de justice et le caractère impératif des droits de l'homme, d'autre part, la justice reste la préoccupation centrale, ce qui

revient à déclarer que sont nulles et non avenues ou inapplicables toutes mesures ou règles édictées par les pouvoirs politiques qui ne prennent pas en compte ces droits.

Les Conventions de Genève de 1949

Les arrêts ont également examiné un autre type d'argument reposant sur le droit international humanitaire, notamment sur les Conventions de Genève de 1949. Dans son raisonnement, le tribunal a commencé par indiquer que les Conventions de Genève de 1949 étaient partie intégrante de l'arsenal juridique du Chili depuis 1951, date à laquelle elles ont été approuvées par le Congrès national puis publiées dans le Journal officiel.

Le tribunal a indiqué expressément qu'en cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international, chacun des États parties au conflit «sera tenu d'appliquer... aux personnes qui ne participent pas directement aux hostilités ou qui ont été mises hors de combat quelle qu'en soit la cause, un traitement humain, étant prohibés en tout temps et en tout lieu les atteintes portées à l'intégrité corporelle, les mutilations, les traitements cruels, inhumains et dégradants, tortures et supplices, et les atteintes à la vie».

Diverses dispositions contenues dans les Conventions de Genève, citées dans lesdits arrêts, établissent l'obligation de l'État de poursuivre et de traduire en justice les responsables de graves violations du droit humanitaire. Le tribunal a conclu que «les pouvoirs publics d'un

État partie ne peuvent pas édicter des règles internes qui contreviennent à l'application de bonne foi des conventions et traités internationaux examinés ici (Conventions de Genève de 1949) à partir du moment où ils sont entrés en vigueur. Ainsi, les délits qui constituent des infractions graves aux dispositions de la Convention sont imprescriptibles et échappent à l'amnistie; on ne peut donc leur appliquer la prescription de l'action pénale intervenant au bout de dix ans, eu égard aux crimes définis dans l'article 94 du Code pénal, ni non plus l'amnistie en tant que moyen d'éteindre la responsabilité pénale, ainsi que le prévoit le Décret-loi N° 2.191 (loi d'amnistie de 1978)....».

Il y a également lieu de noter que la responsabilité de l'État ne se borne pas à poursuivre en justice les auteurs de violations, mais qu'il importe tout aussi bien d'éviter de modifier la qualification criminelle, ainsi que la responsabilité qui en découle, des actes commis en violation des lois de la guerre et des droits des personnes en temps de guerre. Comme l'a indiqué la Cour d'appel, une telle situation serait qualifiée «d'auto-amnistie, mesure qui fait injure à tout principe juridique fondamental de respect des droits de l'homme, du droit constitutionnel et du droit conventionnel international relatif aux droits de l'homme, en même temps qu'elle sape les valeurs et principes fondamentaux de notre propre ordre constitutionnel...».

La Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

Cette Convention a été invoquée pour fonder les deux arrêts, à l'effet des-

quels il a été indiqué qu'elle était pleinement applicable, étant ratifiée par l'Etat du Chili. Cela inclut l'obligation contenue dans l'Article 4 de veiller à ce que «tous les actes de torture soient considérés comme des délits relevant de la législation pénale», et à ce que soit effective l'obligation impérative pour l'Etat de sanctionner «ces délits en leur appliquant des peines proportionnelles à leur gravité».

En la matière, le tribunal a estimé que, «conformément aux dispositions citées, la prescription de l'action pénale n'est pas recevable, ni ne l'est l'amnistie des délits de torture du fait de l'obligation découlant du Traité qui est un élément du droit interne et l'emporte sur la loi nationale, laquelle fait obligation aux organes de l'Etat, en particulier les tribunaux de justice, de respecter et de promouvoir les droits et obligations souscrits par l'Etat du Chili en vertu du Traité».

La Cour ayant expressément établi l'irrecevabilité de la prescription de l'action pénale et de l'amnistie des délits de torture «du fait de l'obligation découlant du Traité» qui fait partie du droit interne de l'Etat du Chili et, par ailleurs, du fait de l'obligation expresse faite aux tribunaux de justice de respecter et de promouvoir les droits et obligations contenus dans le Traité, l'on ne saurait, par conséquent, se soustraire à l'obligation «d'enquêter et d'exercer compétence lorsque le délit de torture est établi et que des personnes sont identifiées comme étant les auteurs ou les complices dudit délit...».

La Convention américaine relative aux droits de l'homme ou Pacte de San José du Costa Rica

Cette Convention est également incorporée au droit interne chilien et, comme cela a été souligné dans les arrêts, les normes qui y sont énoncées font obligation aux institutions de l'Etat, en particulier les tribunaux de justice, d'appliquer son Article premier, alinéa 1, qui stipule : «[L]es Etats parties s'engagent à respecter les droits et libertés reconnus dans la présente Convention et à garantir le libre et plein exercice à toute personne relevant de leur compétence, sans aucune distinction». La Troisième chambre de la Cour d'appel a reconnu le caractère immédiatement exécutoire de la majorité des droits énoncés dans le Pacte de San José, comme l'a fait pour sa part la Cour interaméricaine des droits de l'homme, à l'exception de quelques dispositions qui nécessitent l'adoption ultérieure d'un texte législatif d'application.

En rendant les arrêts examinés ici, le tribunal a statué que «les Etats parties ont l'obligation d'enquêter sur les violations des droits de l'homme et de punir leurs auteurs, conformément à l'arrêt que la Cour interaméricaine des droits de l'homme a rendu dans l'affaire Velásquez Rodríguez (para. 174)». Les arrêts indiquent que : «... toute loi d'amnistie qui interdit d'enquêter et d'établir la responsabilité et la compétence des fonctionnaires de l'Etat qui s'avèrent être responsables violerait l'obligation reconnue dans l'Article Premier, alinéa 1 de la Convention. Des lois d'amnistie de cette ampleur, si elles étaient reconnues, transformeraient les lois nationales en obstacles juridiques à

l'application de la Convention américaine et d'autres instruments internationaux».

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Ce Pacte fait également partie du droit national chilien et à ce titre il a été pris en compte dans les deux arrêts. Le Pacte établit l'obligation des Etats parties de n'admettre aucune restriction ou dérogation aux droits fondamentaux de l'homme reconnus ou en vigueur dans tout Etat partie au présent Pacte en application de lois, de conventions, de règlements ou de coutumes, sous prétexte que le présent Pacte ne les reconnaît pas ou les reconnaît à un moindre degré (Article 5 2)). Le tribunal a interprété cette disposition comme rendant «inapplicable la prescription de l'action pénale aux crimes de guerre les plus graves ou aux crimes contre l'humanité qui portent atteinte aux droits fondamentaux de l'homme, tels que le droit à la vie, le droit de ne pas être soumis à la torture, tous garantis dans la Constitution et énoncés dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Articles 6 (1) et (7))».

En ce qui concerne l'amnistie, qui est permise dans le Pacte, la Cour a déclaré que c'est le Pacte lui-même qui s'est chargé de la limiter aux seules personnes condamnées à mort, «dans le but de préserver le bien juridique le plus précieux : la vie humaine». Le tribunal a ensuite déclaré que l'amnistie ne saurait être invoquée pour «empêcher de sanctionner des individus ou des fonctionnaires de l'Etat qui, au lieu de protéger et de sauvegarder la vie et l'intégrité physique

et psychique des personnes, auront commis des actes portant atteinte auxdits droits».

Droit à la justice

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, invoqué dans les arrêts, indique que le droit à la justice face aux violations criminelles des droits de l'homme n'admet aucune suspension (Article 15 (2)). En conséquence, la Troisième chambre de la Cour d'appel de Santiago estime qu'«on ne peut opposer à cette disposition le principe de légalité ou de rétroactivité de la loi étant donné que la justice doit s'exercer conformément aux principes généraux du droit reconnus par la communauté internationale, principes qui l'emportent sur les lois internes et qui doivent leur être préférés en cas de conflit de compétence, ou même lorsqu'un danger menace l'existence de la nation...».

Enfin, la Cour d'appel de Santiago s'est déclarée liée par la même Constitution politique et par les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme ratifiés par l'Etat du Chili; en conséquence, elle ne pouvait se soustraire à cette obligation constitutionnelle sans risquer de «manquer ouvertement à ses devoirs, de mettre en cause la sécurité et l'honneur de l'Etat du Chili au sein de la communauté internationale, et d'affaiblir l'état de droit et les principes de démocratie constitutionnelle qui sont le socle moral et juridique sur lequel repose la Constitution politique de la nation chilienne».

Cette dernière considération illustre clairement l'engagement pris par une

partie de la magistrature chilienne de respecter les obligations internationales du Chili en matière de droits de l'homme, et de mettre en oeuvre tous les

efforts nécessaires pour faire de l'état de droit une réalité concrète au service de la justice.

Arrêt de la Cour suprême de l'Inde sur la validité constitutionnelle des lois «TADA»

Fali S. Nariman*

Le double objectif que tout système de justice pénale civilisé doit poursuivre est, premièrement, de condamner les coupables et, deuxièmement, d'éviter de condamner des innocents. Garantir l'intégrité du système de justice pénale dans un pays est plus noble que de condamner une personne coupable. Les *Anti Terrorist Acts* (lois anti-terroristes) de 1984, 1985 et 1987, et la manière aveugle dont elles ont été appliquées ont conduit les citoyens à mettre en question l'intégrité du système de justice pénale indien. Un certain nombre de ces citoyens ont porté la question devant les tribunaux pour contester la légalité constitutionnelle de ces lois; sans succès, ainsi qu'on a pu le constater.

Le 11 mars 1994, sept juges de la Cour suprême de l'Inde ont siégé pour donner leur opinion respective dans les affaires dites des «TADA».¹ En écoutant la lecture de l'arrêt, je n'ai pu m'empêcher de me rappeler la triste affaire *ADM Jabalpur* (AIR 1976 SC 1207).² Par sa portée et ses conséquences, l'affaire *ADM Jabalpur* fut pour la jurisprudence indienne ce que, une centaine d'années auparavant, l'arrêt dans l'affaire *Dred Scott* (la fameuse affaire d'esclavage)

allait devenir pour le patrimoine juridique américain. Les spécialistes américains du droit considèrent l'arrêt *Dred Scott* (*Scott c Sandford* - 60 US 393 - 1857) comme la pire décision jamais rendue par la Cour suprême américaine. «Elle passe pour être un modèle d'oeuvre judiciaire condamnable et d'absence de sagacité judiciaire», pouvait-on lire dans la nouvelle publication, le *Oxford Companion to the Supreme Court of the United States*. L'arrêt dans l'affaire *Dred Scott* fut rendu à une majorité de sept voix contre deux, le Président de la Cour représentant le tribunal et les juges Curtis et Maclean émettant une opinion dissidente. L'on dit que, lorsque vingt ans plus tard le juge John Harlan rédigea sa virulente opinion dissidente dans l'affaire dite des droits civils (1883), il utilisa la même plume et le même encrier dont se servit jadis le Président de la Cour, Roger Taney, pour composer l'arrêt de la Cour dans l'affaire de l'esclavage. A la majorité de juges (dans l'affaire des droits civils) qui brandissaient des dispositions principales du *Civil Rights Act* (loi relative aux droits civils), le juge Harlan rétorquait que la ségrégation dans les lieux publics était un «symbole d'esclavage» que le Congrès pouvait

* Avocat à la Cour suprême de l'Inde; Président de l'Association du barreau de l'Inde.

1 Kartar Singh c Etat du Penjab ainsi qu'un ensemble d'autres affaires (*Writ Petitions*, appels de décisions pénales et SLP) contestant les dispositions des *Terrorist Affected Areas Act* de 1984 (lois sur les zones affectées par le terrorisme) qui relèvent des tribunaux d'exception; *Terrorist and Disruptive Activities* de 1985 et 1987 (lois préventives sur les activités terroristes et les troubles à l'ordre public). Ces lois sont communément appelées lois «TADA».

2 Confirmant la validité des sévères lois d'urgence relatives à la détention préventive.

constitutionnellement interdire en vertu du chapitre du Treizième Amendement relatif à l'application. Dans son opinion dissidente, il exposa sa propre approche de l'interprétation des textes dans les termes suivants :

« Plutôt que les mots, c'est le sens des mots qui fait la loi : la lettre de la loi est en soi désincarnée; son esprit et sa finalité en constituent l'âme. »

Plus tard, dans l'affaire *Plessy c Ferguson* (1896), le juge Harlan s'opposa de nouveau à la majorité des juges qui préconisaient un traitement séparé mais égal pour les Afro-américains. Le juge Harlan mourut en 1911. Des années plus tard, lorsque la Cour Warren annula la décision rendue dans l'affaire *Plessy* dans le cadre de l'affaire *Brown c Ministère de l'éducation* (1954) -, ce furent les opinions dissidentes du juge Harlan que l'on cita en exemple, au crédit des actes les plus honorables de l'histoire passée de la Cour suprême américaine! Justice était rendue à Harlan - mais à titre posthume.

Tout cela (et d'autres choses encore) me traversa brièvement l'esprit lorsque, ce 11 mars, la Cour donna lecture de son arrêt confirmant la validité constitutionnelle des lois «TADA». Depuis, j'ai lu le texte de l'arrêt et j'estime qu'il y a lieu de saluer l'opinion dissidente des deux juges (K. Ramaswamy et R.M. Sahai). Mais hélas, à quoi bon? Il est possible qu'à eux aussi justice soit rendue un jour, à titre posthume, mais (si l'on en juge par l'expérience judiciaire actuelle) la

justice posthume est simplement trop longue à attendre!

En attendant, tous les oripeaux judiciaires dont on a paré l'Article 21³ (le bastion construit par l'appareil judiciaire autour de la sacro-sainte *Life-and-Liberty Clause* (loi relative à la vie et à la liberté) de notre Constitution - un aspect encourageant de l'ère post-état d'urgence (juin 1975)) tombent, s'ils ne s'effondrent pas. Nous en sommes toujours au point où nous a laissé en 1951 l'affaire *Gopalan*. Un mot d'explication.

C'est la vaste jurisprudence en matière constitutionnelle accumulée aux Etats-Unis qui a suscité l'inquiétude d'un de ses juges les plus conservateurs (J. Frankfurter) qui craignait qu'elle ne soit exportée dans des contrées étrangères. Il conseilla au Conseiller constitutionnel de l'Inde (M. B.N. Rau) de ne pas assortir la *Life-and-Liberty Clause* (Article 21) d'une disposition garantissant le respect des formes régulières, au titre du chapitre de la Constitution relatif aux droits fondamentaux, mais d'emprunter en lieu et place la formule neutre figurant dans la Constitution japonaise, qui dit : «Nul ne peut être privé de la vie ou de sa liberté, sauf en application d'une procédure établie par la loi». Les rédacteurs de la Constitution suivirent ce conseil. Pendant la première année de mise en oeuvre de la Constitution, la Cour suprême de l'Inde interpréta la formule au pied de la lettre (et telle qu'elle était censée être interprétée), à savoir que la privation de la vie ou de la liberté pouvait être justifiée par toute procédure entérinée par la loi

3 L'Article 21 dispose : «Nul ne peut être privé de la vie ou de sa liberté individuelle, sauf selon une procédure établie par la loi».

(*Gopalan c l'Etat de Madras* - AIR 1950 SC 27). Or les mots changent de sens avec le passage du temps. Dix-huit années après 1950, une Cour militante infirma l'arrêt *Gopalan*, estimant que «la procédure» prescrite par la loi pouvait toujours être révisée par les tribunaux et qu'une procédure, quelle qu'elle soit, qui priverait arbitrairement ou abusivement une personne de la vie ou de sa liberté ne serait pas conforme aux dispositions de l'Article 21 (*Maneka Gandhi* - AIR 1978 SC 597); un commentaire lapidaire de cette décision affirmait que «les juges indiens avaient transformé une formule japonaise en une garantie américaine d'une procédure régulière!» Mais cela n'allait plus se répéter. Pas après l'arrêt de la Cour suprême dans les affaires «TADA».

Presque dès le début du procès, les juges concéderont que les lois «TADA» «étaient plutôt très sévères et radicales». Elles le sont, jugez-en :

- (i) la définition des termes «terroriste» et «activités agitatrices» est si vaste qu'elle englobe même le fait d'exprimer pacifiquement un point de vue sur la souveraineté et l'intégrité territoriale;
- (ii) les lois autorisent la détention préventive, aux fins d'enquête, pour des périodes allant jusqu'à six mois (un an, auparavant), sans inculpation formelle;
- (iii) les procès n'ont pas lieu dans les tribunaux pénaux ordinaires et ne sont pas publics; ils se déroulent devant des «tribunaux élus» d'exception, à huis clos, et selon des procédures non conformes

au Code de procédure pénale;

- (iv) lorsqu'une personne arrêtée et inculpée est issue d'une région touchée par le terrorisme (c'est le Gouvernement central ou le Gouvernement d'Etat qui en décident), c'est à elle qu'il incombe d'apporter la preuve qu'elle n'a pas commis l'acte terroriste dont on l'accuse;
- (v) l'emprisonnement avant procès est la règle, et la liberté conditionnelle la rare exception; enfin,
- (vi) et surtout, les garanties matérielles inscrites dans la loi fondamentale pendant plus d'un siècle ont été balayées par les lois «TADA» : une personne peut être inculpée sur la foi du témoignage non corroboré d'un coaccusé (auquel on a accordé la grâce), ou sur la base des «aveux» d'un accusé recueilli par un officier de police. La recevabilité de tels aveux aurait été insupportable pour ceux-là même qui, en cette lointaine année de 1872, avaient rédigé la *Evidence Act* (loi relative à la preuve); car à l'époque, cela aurait été considéré presque comme une invitation à la torture pendant la détention préventive!

Or les lois «TADA» ont été consacrées comme étant conformes aux dispositions de l'Article 21. Pour quelle raison? A cause d'une erreur flagrante d'appréciation de la part des juges. Les juges se sont arrêtés à la lettre de l'Article 21 - tout comme la majorité des juges dans l'affaire *Gopalan* en 1950, et

même si en 1978 leurs glorieux prédécesseurs avaient rendu une âme à l'Article 21! La procédure prévue par la loi ne doit pas être arbitraire ou abusive, avait dit en chambre constitutionnelle un collège de sept juges dans l'affaire *Maneka Gandhi*, en 1978. «Arbitraire» ou «abusive» au regard de quoi? Certainement au regard de la privation de la vie et de la liberté, non au regard de la «loi», ou de l'objet de la loi. Aujourd'hui, l'affaire *Maneka Gandhi* passe pour être une affaire qui relève de l'absurde : si arbitraire ou abusive que soit la procédure de privation de la vie ou de la liberté, si dures et rigoureuses que soient les dispositions de la loi, elles seraient dignes de notre estime! Tel est le raisonnement suivi dans l'affaire *Kartar Singh*. Le fait que l'Inde ait signé et ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), qui définit les limites raisonnables des lois touchant à la vie et à la liberté, est passé inaperçu. Les lois «TADA» constituent une violation flagrante des dispositions des Articles 9 et 14 du PIDCP : le droit de tout individu arrêté d'être informé «dans le plus court délai» des charges retenues contre lui (art. 9 (2)); le droit d'être traduit «dans le plus court délai» devant une autorité et d'être jugé dans un délai raisonnable (art. 9 (3)); le droit à un procès public (art. 14 (1)); le droit d'être présumé innocent jusqu'à ce que culpabilité ait été établie (art. 14 (2)); le droit de ne pas être forcé de s'avouer coupable (art. 14 (3) g)). Aucune de ces dispositions n'a été mentionnée.

L'on nous dit que pour garantir la paix et la sécurité, les lois «TADA» doivent être appliquées dans toute leur rigueur et leur sévérité aux individus qui sont, de façon indiscutable, reconnus coupables d'actes «terroristes». Certes, mais

pas lorsqu'ils sont seulement présumés l'être. Les pouvoirs illimités et incontrôlables qui découlent de ces lois sont d'autant plus iniques que les statistiques officielles nous apprennent que guère plus de un pour cent des personnes jugées devant les tribunaux élus sont condamnées, le reste bénéficiant d'un non-lieu pour «insuffisance de preuves». Les statistiques ne nous disent pas dans combien de cas cela est arrivé car les témoins - qui ont prêté serment - ont refusé de témoigner et dans combien de cas cela était dû au fait qu'il n'existait simplement pas de témoin ou de vérifiable «preuve» au moment de l'arrestation et de la détention de l'accusé! Et dire que nous nous vantons d'être un pays régi par la primauté du droit!

L'arrêt de la Cour déclarant les lois «TADA» conformes à la Constitution amène à l'esprit la mise en garde d'un juge américain (le juge Frankfurter - celui-là même dont on avait suivi les recommandations lors de la rédaction de l'Article 21). Il disait : «[n]e comptez pas sur les juges et les tribunaux pour sauvegarder vos libertés». Il savait que les juges (et les avocats) étaient les maîtres de la parole écrite, et qu'ils pouvaient donner une cohérence aux lois les plus despotiques (et donc leur conférer une légitimité). Certains de nos juges l'ont fait avant dans l'affaire *ADM Jabalpur*; ensuite dans l'affaire *Kartar Singh*. Or, dans notre Constitution, nous devons compter sur les juges pour sauvegarder nos libertés. Nul autre ne le fera. Il nous appartient - par la seule et cruelle voie de l'expérience - de stimuler (et d'éduquer) l'opinion publique et d'engager un vigoureux débat afin d'éliminer, par le biais des procédures régulières établies par la loi, cette tache qui macule le passé autrement irréprochable de la Cour

suprême de l'Inde en matière de droits
de l'homme.

Aspects de l'administration de la justice sous l'Autorité palestinienne

Mona Rishmawi*

Introduction

La conduite des affaires dans la bande de Gaza et la zone de Jéricho par l'Autorité palestinienne est fondée sur la *Déclaration de principes sur les arrangements intérimaires d'autogouvernement* signée par Israël et l'OLP le 13 septembre 1993, et sur l'Accord sur la bande de Gaza et la zone de Jéricho conclu entre les deux mêmes parties le 4 mai 1994. La Déclaration prévoit trois étapes pour le règlement du conflit israélo-palestinien.

La première étape a été accomplie suite à la signature de l'Accord sur la bande de Gaza et la zone de Jéricho le 4 mai 1994, en application duquel les pouvoirs exercés jusqu'alors par le gouvernement israélien à Gaza et Jéricho étaient transférés à l'Autorité palestinienne, un quasi-gouvernement dirigé par M. Yasser Arafat et composé de 24 ministres issus de la communauté palestinienne en exil et des Territoires occupés. Certaines questions telles que celles relatives à la sécurité extérieure, aux implantations, aux Israéliens et aux affaires étrangères restaient sous la juridiction d'Israël. En application de l'Accord, Israël a redéployé ses forces et évacué environ 62% du territoire de Gaza et près de 27 kilomètres carrés de la zone de Jéricho.

La deuxième étape consiste en une période transitoire de cinq ans au cours de laquelle une partie des pouvoirs et responsabilités exercés par Israël est progressivement transférée aux Palestiniens. Ces responsabilités concernent les domaines suivants : éducation, culture, santé, affaires sociales, imposition directe et tourisme. Les questions concernant le statut de Jérusalem, les implantations israéliennes, les réfugiés, les relations étrangères, les frontières ne sont pas transférées durant cette étape.

La dernière étape concerne le statut permanent de la Cisjordanie et de la bande de Gaza. Aux termes des accords, des négociations sur le statut permanent de la Cisjordanie et de Gaza seront engagées au plus tard au début de la troisième année de la période intérimaire.

Les limitations contenues dans les accords compromettent les chances de mettre en place une magistrature indépendante normale sous l'autorité palestinienne. Le présent article propose une vue d'ensemble de l'Accord israélo-palestinien. Il esquissera ensuite quelques enjeux théoriques portant sur les questions relatives aux lois et tribunaux dans les zones palestiniennes, puis fera une brève description du système

* Directrice du Centre pour l'indépendance des magistrats et des avocats (CIMA) de la CIJ. Cet article est composé de deux articles rédigés pour le Centre of Islamic and Middle Eastern Law (SOAS) de l'Université de Londres (Londres) et le Center for Policy Analysis on Palestine (Washington D.C.).

juridique en place dans les zones palestiniennes. L'article examinera enfin quelques mesures adoptées par les Palestiniens dans la bande de Gaza et à Jéricho avant de proposer en conclusion quelques mesures concrètes.

Vue d'ensemble des Accords

Plusieurs dispositions importantes des accords donnent une claire prépondérance à Israël. Comme en témoignent les exemples ci-dessous, les accords ne prévoient pas de véritable séparation entre Israël et les Palestiniens mais créent plutôt une relation fondée sur la dépendance. Les accords promeuvent également le concept d'une souveraineté assumée conjointement par Israël et les Palestiniens sur la Cisjordanie et la bande de Gaza. En outre, ils accordent aux Israéliens un traitement préférentiel et à Israël l'impunité totale des violations des droits de l'homme commises durant la période d'occupation. Chacune de ces questions sera analysée plus loin.

1 Dépendance oui, séparation non

Les accords créent un cadre complexe, presque unique régissant la conduite des affaires. Bien qu'Israël soutienne que les accords énoncent le concept de séparation entre Palestiniens et Israéliens, dans plusieurs domaines importants, les dispositions des accords placent l'Autorité palestinienne sous la dépendance d'Israël. Ils habilite également Israël à intervenir dans la gestion des aspects fondamentaux de la vie quotidienne des Palestiniens dans la bande de Gaza et la zone de Jéricho. Les accords rendent aussi les structures poli-

tiques et économiques palestiniennes tributaires des structures israéliennes. L'accord relatif à la police palestinienne, par exemple, autorise Israël à déterminer la conduite et le fonctionnement de la force de police palestinienne. De même, l'accord relatif à l'ANP fait obligation à l'ANP d'informer Israël de toute modification apportée à sa composition. Les modalités et conditions des élections doivent également être approuvées par Israël. En d'autres termes, les accords ne créent pas une entité séparée chargée de diriger en toute indépendance le territoire placé sous sa juridiction. Au contraire, les accords font de l'Autorité palestinienne une entité gravement dépendante d'Israël.

2. Souveraineté partagée

Le second thème que l'on retrouve dans les accords est le concept de partage de la souveraineté entre les Palestiniens et Israël dans les Territoires occupés. Les accords prévoient le partage du territoire et des responsabilités entre Israël et les Palestiniens, du moins pendant la période intérimaire. Certains domaines tels que ceux concernant les implantations, les installations militaires et les frontières sont exclus de la compétence de l'Autorité palestinienne et laissés entre les mains d'Israël, au moins pendant la période intérimaire. Par exemple, les accords n'exigent pas d'Israël qu'il gèle les implantations ou freine l'extension des colonies juives de peuplement en Cisjordanie et à Gaza durant la période intérimaire. De même, bien que l'Autorité palestinienne soit censée exercer le pouvoir dans la bande de Gaza et la zone de Jéricho, certains domaines tels que les relations étran-

gères, la sécurité extérieure et la sécurité des colons israéliens et des installations militaires sont exclus de la compétence de l'Autorité palestinienne. Autrement dit, les accords habilent Israël à prendre part à l'exercice de la souveraineté en Cisjordanie et à Gaza.

3. Traitement préférentiel accordé aux Israéliens

Outre qu'ils donnent prépondérance aux structures et aux systèmes politiques israéliens, les accords confèrent au citoyen israélien plus de respect et de privilèges. Par exemple, le respect des droits de l'homme et de la primauté du droit est mentionné trois fois dans le texte des accords. En deux occasions, cette mention concerne directement la conduite de l'Autorité palestinienne à l'égard des Israéliens. Une disposition stipule clairement que lorsque des Israéliens sont arrêtés ou «stoppés» par la police palestinienne, celle-ci est tenue de respecter leurs droits fondamentaux. Il n'existe aucune disposition similaire faisant obligation à Israël d'adopter la même conduite à l'égard des Palestiniens arrêtés ou détenus. Compte tenu des informations selon lesquelles les détenus palestiniens étaient systématiquement maltraités par les forces de sécurité israéliennes, cela n'aurait pas été exagéré que d'exiger d'Israël le respect des droits de l'homme des Palestiniens détenus. En tout état de cause, les accords ne reconnaissent pas à l'Autorité palestinienne le pouvoir d'arrêter ou de détenir des Israéliens, encore moins de les placer en détention préventive. Quant un Israélien commet une infraction à l'intérieur du territoire sous contrôle palestinien, la police palestinienne doit en informer immédiatement les forces mili-

taires israéliennes. Seules les autorités israéliennes ont le pouvoir d'arrêter ou de détenir des Israéliens. Du reste, les tribunaux palestiniens n'ont pas compétence pour juger les Israéliens.

Par ailleurs, les accords n'autorisent la police palestinienne à faire usage de la force qu'en situation de légitime défense. Aucun pays au monde ne devrait autoriser sa police à recourir à la force si ce n'est dans des circonstances vraiment exceptionnelles et uniquement en cas de légitime défense. La question est de savoir pourquoi les accords n'exigent pas d'Israël qu'il applique les mêmes règles, notamment au vu du nombre élevé de Palestiniens tués aux mains des soldats israéliens dans des circonstances douteuses et à la lumière des informations dignes de foi qui imputent à Israël le recours à des exécutions sommaires perpétrées par ses unités spéciales.

4. Impunité

Il se pose la question de savoir quelle responsabilité assument les Etats dans les violations des droits de l'homme commises dans le passé. Selon les normes relatives aux droits de l'homme, les auteurs de violations flagrantes des droits de l'homme et d'infractions graves au droit humanitaire doivent être traduits en justice. Comme chacun le sait, pendant la période d'occupation, Israël a commis, et continue de commettre, de graves infractions à la Quatrième Convention de Genève relative à la protection des civils en temps de guerre. Une des dispositions de l'Accord Gaza/Jéricho accorde ouvertement à Israël une impunité totale pour ses exactions dans les zones de Gaza et de Jéricho pendant l'occupation.

Cette vue d'ensemble des accords démontre à quel point les accords sont partiels, reflètent la prépondérance d'Israël et dénotent le type de relations existant entre Israël et l'entité palestinienne. Les accords sont profondément iniques et il est impossible d'imaginer comment une paix véritable et durable peut être réalisée sur la base de ces accords. Examinons maintenant quelle est la situation réelle à Gaza et à Jéricho.

Les enjeux théoriques

La plupart des sociétés souscrivent à l'idée que des lois sont nécessaires pour régir les rapports humains et sociaux. Bien qu'ils en acceptent généralement le principe, les Palestiniens de Cisjordanie et de Gaza ont une vision négative de la «loi». Au cours de l'histoire palestinienne récente, la «loi» a été utilisée comme instrument d'oppression et pendant les trois dernières décennies, elle a été associée aux ordonnances militaires israéliennes qui conféraient aux militaires des pouvoirs exorbitants touchant tous les aspects de la vie de la population palestinienne. Comme ces ordonnances militaires ont été imposées par la force, la «loi» est chargée d'une connotation négative dans le contexte palestinien. Nombre de violations des droits de l'homme commises par Israël avaient comme justification qu'elles étaient nécessaires pour le «maintien de la loi et de l'ordre».

Dans une société régie par la primauté du droit, le «maintien de la loi et de l'ordre» ne saurait être interprété comme signifiant l'application pure et simple des règles juridiques, quels que soient leur

contenu et les méthodes à employer pour y parvenir. Une loi n'est juste que si elle a pour finalité de sauvegarder les droits de l'homme. C'est ainsi qu'elle devient un instrument positif au service de l'épanouissement de chaque individu au sein de la société et qu'elle peut garantir le respect des droits économiques, sociaux et culturels de chacun.

La loi doit également répondre positivement aux besoins sociaux. En Cisjordanie et dans la bande de Gaza, les lois régissant les relations civiles n'ont pas évolué depuis 1967 si ce n'est pour y ajouter des règles favorables à la cause d'Israël. Ainsi, et bien que l'ossature d'un système de droit civil existe en Cisjordanie et dans la bande Gaza, la majorité des lois du code civil sont dépassées et demandent à être modernisées. De plus, les structures judiciaires civiles en Cisjordanie et à Gaza ont été sérieusement ébranlées pendant l'occupation.

Pour modifier la perception que les Palestiniens ont de la «loi», il importe non seulement d'éliminer le caractère abusif d'un grand nombre des normes juridiques appliquées en Cisjordanie et à Gaza, mais aussi de mettre en place de nouvelles structures. En règle générale, il y a lieu de restaurer la confiance dans les institutions juridiques et judiciaires. Une approche pragmatique est nécessaire si l'on veut adapter les lois aux besoins de la population et garantir la préservation de ses droits fondamentaux.

Une telle approche demande davantage qu'une simple profession de foi engageant les instances politiques palestiniennes aux principes de la démocratie. Elle exige une connaissance approfondie

des objectifs, concepts et mécanismes qui font les institutions démocratiques. Elle exige également que les dépositaires du pouvoir donnent eux-mêmes l'exemple en matière de respect de la primauté du droit et des droits de l'homme. L'Autorité palestinienne actuelle est-elle disposée à, ou capable de, jouer un tel rôle?

A première vue, l'OLP semble être un mouvement de libération démocratique. Elle suit un mode de représentation multipartisan et ses organes de gouvernement sont subdivisés en pouvoirs exécutif et législatif. Différents facteurs ont cependant contribué à ternir l'image démocratique de l'organisation. En fait, le pouvoir est concentré entre les mains du chef du Comité exécutif qui se livre souvent à une manipulation des règles et procédures. Cette centralisation et cette manipulation compromettent gravement le caractère démocratique de l'OLP. Une connaissance approfondie des buts et mécanismes des institutions démocratiques fait cruellement défaut dans les sphères politiques officielles palestiniennes.

La démocratie est plus prometteuse à l'échelon populaire où des élections régulières au sein des conseils d'étudiants des universités, des syndicats et des organisations professionnelles ont permis aux Palestiniens de goûter aux bienfaits de la démocratie, même si cela s'est fait à une échelle réduite. De même, de nombreuses organisations non gouvernementales (ONG) ont vu le jour au cours de ces dernières années; leur objectif principal était de s'opposer à la politique menée par Israël en Cisjordanie et à Gaza, mais aussi de répondre aux besoins de la société. Ces ONG s'occupent de questions couvrant

aussi bien les soins de santé, les femmes et les droits de l'homme, que l'agriculture, la terre et l'eau. Même si ces organisations mettent en lumière le rôle important de la société civile, le concept n'a toutefois pas été développé de façon appropriée.

Une société civile forte possédant une solide culture des droits de l'homme est un élément essentiel de la démocratie. Pendant l'occupation, les organisations palestiniennes s'occupant de droits de l'homme ont constamment dénoncé les violations israéliennes en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. Depuis l'autonomie palestinienne, ces organisations ont continué de dénoncer tout autant les violations des droits de l'homme commises par les Palestiniens. Elles ont indiqué la voie à suivre pour inculquer à la société une culture des droits de l'homme. La tâche est cependant loin d'être achevée.

Dans ce contexte, il convient de noter le contraste qui existe entre les Palestiniens de l'extérieur et ceux qui vivent régulièrement dans les Territoires occupés. Même s'ils ne sont pas responsables de leur exil forcé, la plupart des Palestiniens sont revenus dans les Territoires occupés avec une formation quasi militaire. Ils sont aujourd'hui membres soit de la force de police, soit des services de sécurité. En outre, nombre de professionnels avaient abandonné leur travail pour rejoindre les rangs de la révolution. A leur retour, ils ont été placés à la tête d'institutions civiques. Les professionnels palestiniens de haut niveau qui étaient exilés, eux, ne sont toujours pas rentrés.

C'est une OLP centralisée, cherchant à muer son organisation révolutionnaire en appareil d'Etat, qui dirige une popula-

tion opprimée et occupée pendant de nombreuses années. Pour ne rien arranger, la population n'est pas convaincue des avantages des accords conclus à Oslo le 13 septembre 1993. Cette situation est aggravée par l'absence d'un processus démocratique garantissant la participation de la population à la prise de décision.

Il est particulièrement préoccupant que la conduite des affaires au sein de l'OLP, et par voie de conséquence au sein de l'Autorité palestinienne, soit hautement personnalisée. M. Yasser Arafat intervient dans chaque aspect de la vie : il conclut des accords avec Israël, avec d'autres gouvernements étrangers et avec la Banque mondiale; il nomme ses ministres, les fonctionnaires et les magistrats; il ordonne le nettoyage des rues et l'arrestation des particuliers; il arbitre les conflits familiaux, etc.

Devant une telle situation, il est difficile d'apprécier l'importance des détails ou la qualité d'un avis technique. Contrairement à Israël qui avait déplacé une équipe technique pléthorique pour étudier les dispositions des accords, les Palestiniens, eux, ont signé l'Accord d'Oslo sans qu'aucun juriste palestinien ne l'ait analysé. Aussi, l'Accord Gaza/Jéricho du Caire a été signé avec une disposition prévoyant le maintien en vigueur des ordonnances militaires israéliennes à Gaza et à Jéricho.

Les institutions de l'État palestinien n'ont que la place que veut bien leur accorder M. Arafat (ou Israël) et non celle à laquelle elles ont droit dans le cadre d'une entité normale fondée sur la primauté du droit. Comme on le verra plus loin, dans de telles circonstances, la

modification des normes légales en vigueur ne fait pas partie des priorités, les juges et les procureurs ne sont pas nécessairement nommés selon leurs compétences, les arrestations sont effectuées en dehors des procédures légales normales, et la compétence des tribunaux est limitée par les forces de sécurité.

Le système juridique en vigueur

Aux termes des Accords israélo-palestiniens, les lois qui étaient en vigueur dans la bande de Gaza et à Jéricho avant les Accords continuent d'être applicables tant qu'elles n'ont pas été abrogées conformément aux dispositions des Accords. En conséquence, les lois suivantes restent en vigueur dans les deux zones : les lois issues du mandat britannique (applicables dans la bande de Gaza), la loi jordanienne (applicable à Jéricho) et les ordonnances militaires imposées par Israël. En outre, alors que les lois existantes, en particulier les ordonnances militaires israéliennes, confèrent de larges pouvoirs à l'appareil militaire dans ces zones, les pouvoirs publics palestiniens nouvellement installés se sont fréquemment appuyés sur les Procédures pénales révolutionnaires de l'OLP. Outre qu'elles sont dures, ces lois sont étrangères au territoire.

L'Accord sur la bande de Gaza et la zone de Jéricho de mai 1994 comprend une disposition prévoyant le maintien des ordonnances militaires israéliennes dans la bande de Gaza et la zone de Jéricho. Depuis juin 1967, ces ordonnances militaires étaient promulguées par les autorités d'occupation israéliennes et couvraient tous les aspects de la vie en Cisjordanie et dans la bande Gaza.

Atteignant presque 1.400 en Cisjordanie et de 1.100 dans la bande de Gaza, beaucoup de ces ordonnances avaient été adoptées pour modifier des lois existantes et ont gravement porté atteinte à la primauté du droit et au fonctionnement du système judiciaire dans les deux zones. Le pouvoir des Palestiniens d'édicter de nouvelles règles est régi par des procédures longues et fastidieuses définies dans l'Article 7 de l'Accord Gaza/Jéricho. Cela a pour conséquence que les Palestiniens sont tenus de notifier Israël de toute proposition de législation. Israël peut alors, dans un délai de 30 jours, demander au comité conjoint de dire si la législation proposée est conforme aux Accords israélo-palestiniens. Si le comité conjoint ne parvient pas à un accord, des comités d'appel conjoints seront formés. Des mois peuvent s'écouler avant que la législation proposée n'entre en vigueur. Israël se réserve le droit d'imposer son veto à la législation s'il estime qu'elle constitue une menace pour «un intérêt israélien important».

Quelques aspects des mesures palestiniennes à Gaza et Jéricho

Les institutions juridiques et judiciaires palestiniennes ont grandement souffert des années d'occupation. Outre les ordonnances et décrets militaires, une juridiction a été annulée et de nombreuses affaires relevant de la compétence des tribunaux palestiniens ont été confisquées et confiées aux cours et tribunaux militaires israéliens; l'accès à la

justice a été rendu difficile par l'imposition de frais de justice élevés; des dossiers en instance ont été clos; et des juges ont été nommés par un comité militaire et pas toujours sur la base de leurs compétences. Ces problèmes et d'autres encore ont érodé la confiance du public dans le processus judiciaire.

Il y a lieu de rétablir la confiance du public dans la magistrature si l'on veut enraciner la Palestine dans l'état de droit. Il convient de donner à la magistrature les prérogatives qui feront d'elle un pouvoir d'Etat distinct et jouissant de la même égalité que les autres pouvoirs. Ce n'est qu'ainsi qu'elle pourra remplir son rôle de protecteur des droits de l'homme et de la justice. A la lumière de ces principes, voici brièvement exposées quelques-unes des mesures palestiniennes concernant l'administration de la justice.¹

Les lois en vigueur :

Comme indiqué ci-dessus, les Accords israélo-palestiniens prévoient que les lois qui étaient en vigueur avant la mise en oeuvre des Accords continuent d'être appliquées tant qu'elles ne seront pas abrogées conformément aux dispositions des Accords. En conséquence, les lois suivantes restent en vigueur dans les deux territoires : les lois issues du mandat britannique (applicables dans la bande de Gaza), la loi jordanienne (applicable à Jéricho) et les ordonnances militaires imposées par Israël. Le pouvoir des Palestiniens d'édicter de nouvelles règles

1 Cette discussion est fondée sur une visite effectuée en Cisjordanie et à Gaza en septembre et octobre 1994, ainsi que sur des informations que nous avons reçues de ces territoires suite à cette visite.

est régi par des procédures longues et fastidieuses définies dans l'Article 7 de l'Accord Gaza/Jéricho.

Alors que ces lois, en particulier les ordonnances militaires israéliennes, confèrent de larges pouvoirs à l'appareil de sécurité dans ces zones, les autorités palestiniennes continuent de s'appuyer sur les Procédures pénales révolutionnaires de l'OLP. La raison pourrait en être que les autorités palestiniennes souhaitent accorder un large pouvoir à la police palestinienne et autres forces de sécurité, gênées par l'utilisation des lois de l'occupation. Outre qu'elles sont dures, ces lois sont étrangères au territoire. Par ailleurs, rares sont les Palestiniens, s'il y en a (y compris ceux qui s'en prévalent), qui disposent d'exemplaires de ces procédures.

Clarifier cette confusion ne semble pas être une priorité de l'Autorité palestinienne. Alors qu'il répondait l'été dernier à une question sur l'adoption des Lois fondamentales qui engagent les autorités palestiniens au respect des droits de l'homme, le Ministre de la justice avait déclaré que l'élaboration de lois relatives à l'investissement constituait leur priorité.

La nomination des juges dans les tribunaux de Gaza et de Jéricho

En l'absence d'une réglementation claire sur la question de savoir qui a le pouvoir de nommer, révoquer et décider de l'avancement des juges, plusieurs nominations à des postes judiciaires à Gaza et à Jéricho ont soulevé la polémique. Une nouvelle juridiction a également été créée à Jéricho.

Un ancien avocat de Gaza, de retour d'un exil forcé suite à la mise en oeuvre de l'Accord Gaza/Jéricho, a été nommé par M. Arafat président de la Cour de Gaza. Une de ses toutes premières mesures a été de vouloir renvoyer les femmes juges de Gaza; c'est sur l'intervention de M. Arafat qu'il a renoncé à son projet. M. Arafat a également nommé un procureur général qui ne jouit pas d'une bonne audience auprès des avocats de Gaza.

Pendant l'occupation, Jéricho disposait d'un tribunal d'instance. Sous l'autorité palestinienne, un tribunal d'arrondissement a été créé avec à sa tête un Palestinien de l'extérieur des Territoires occupés nanti d'une formation juridique. Contrairement à la pratique judiciaire admise, il a été nommé par le Ministre des affaires municipales. Le juge ne possède pas une connaissance suffisante des lois en vigueur dans la zone. Ses décisions sont généralement fondées sur des points de vue personnels plutôt que sur le droit. C'est ainsi qu'il a déjà commis des erreurs judiciaires, ce qui rend encore plus urgente la question des recours.

Dans le passé, il était possible de faire appel des jugements du tribunal de Jéricho auprès de la Cour d'appel de Ramallah. Etant donné que la Cour d'appel de Ramallah relève toujours de la juridiction d'Israël, la confusion s'est installée quant à savoir comment faire appel des décisions des tribunaux de Jéricho. Malgré la différence des systèmes juridiques, il semble que la décision ait été prise de soumettre les appels à la Haute cour de Gaza qui fonctionnerait à l'occasion comme une cour d'appel. Toutefois, jusqu'à présent, la Haute cour a renvoyé les affaires à Jéricho sans entrer en matière, de sorte

que les appels des arrêts des tribunaux de Jéricho sont aujourd'hui encore gelés.

Le procureur à Jéricho

Un nouveau procureur a été nommé à Jéricho. Il est également un Palestinien de l'extérieur et ne possède pas une connaissance suffisante des systèmes juridiques ayant cours en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. Les questions les plus importantes sont celles relatives aux procédures pénales. Comme le disait à juste titre un juge palestinien, «le code de procédure pénale est le principal code de droit qui préserve les droits des accusés. S'il n'est pas bien assimilé et appliqué avec clairvoyance et cohérence, les droits de l'accusé seront compromis».

En réalité, le fondement juridique sur lequel repose l'arrestation et la détention d'une personne est établi sans tenir compte des procédures pénales. Les forces de l'ordre utilisent des voitures banalisées et ne déclinent pas leurs qualités lorsqu'elles effectuent une arrestation. Elles n'informent pas les personnes arrêtées de leurs droits, ni leurs familles des lieux où elles sont détenues.

En conséquence, de nombreuses personnes ont été détenues pendant de longues périodes sans que leurs affaires aient été jugées par un tribunal. Les avocats aussi rencontrent des obstacles lorsqu'ils cherchent à prendre connaissance des dossiers d'accusation. Les plaintes adressées au Ministre de la justice sont restées vaines.

Le rôle des forces de sécurité palestiniennes

Il existe au moins cinq forces de sécurité palestiniennes qui interviennent en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. Elles jouent un rôle non négligeable dans l'érosion de la magistrature. En fait, elles opèrent des arrestations sans mandat et sans fondement légal.

Elles interviennent également dans le règlement des conflits dans le cadre de soi-disant conventions d'arbitrage. De nombreuses affaires ont été soumises à l'arbitrage de l'Autorité palestinienne, soit en cours de procès, soit après l'énoncé du verdict. Les arbitres, qui ne possèdent généralement pas de formation juridique, parviennent souvent à des conclusions différentes de celles des tribunaux. Se pose alors la question de l'application. Contrairement aux prescriptions de la loi jordanienne sur l'arbitrage, dans une convention d'arbitrage il est souvent stipulé qu'une décision d'arbitrage a force obligatoire pour les parties, que les appels ne peuvent être adressés qu'à l'Autorité palestinienne, et que seules les autorités palestiniennes sont habilitées à appliquer une décision.

Le Service des renseignements de Jéricho agit parfois en arbitre, ce qui amène à se poser sérieusement des questions sur le consentement des parties, une notion fondamentale en matière d'arbitrage.

Les tribunaux d'exception

L'aspect le plus troublant des mesures adoptées par l'Autorité palestinienne dans les territoires autonomes

concerne la création en février 1995 de tribunaux de sûreté d'exception à Gaza. Il est légitime de s'inquiéter sérieusement de l'équité des procès instruits par ces tribunaux.

L'on sait peu de la composition de ces tribunaux et de la procédure qu'ils suivent. Le décret publié portant création de ces tribunaux est trop succinct. Par ailleurs, les délibérations de ces tribunaux ont lieu à huis clos. Le public n'est pas autorisé à assister aux procès. Les tentatives faites par des groupes de défense des droits de l'homme pour assister à des audiences se sont soldées par un échec. La cour a déjà condamné plusieurs personnes à de longues peines d'emprisonnement.

Traitement des prisonniers

Parmi les principaux problèmes qui attendent les Palestiniens prisonniers, figure celui de l'inadéquation des procédures de révision eu égard à leurs cas. A Gaza, la détention des prisonniers politiques ne repose habituellement pas sur des bases légales. Les suspects ne sont pas informés des motifs de leur détention. La seule information qui leur est généralement donnée est que l'arrestation a lieu sur l'ordre du Président.

Les détenus subissent de longues périodes d'incarcération. A Jéricho, la libération sous caution est tributaire de l'humeur du procureur. Si la majorité des prisonniers politiques sont généralement bien traités, les présumés délinquants de droit commun, eux, sont bat-

tus sans discrimination. En juillet, M. Farid Jarbou a été le premier Palestinien à mourir entre les mains de la police palestinienne.

Un élément positif reste, cependant, que les groupes de défense des droits de l'homme peuvent visiter les lieux de détention à Jéricho sans devoir passer par des formalités compliquées.

Mesures concrètes recommandées

Quelques mois après la signature des accords d'Oslo, la Commission internationale de juristes (CIJ) et son Centre pour l'indépendance des magistrats et des avocats (CIMA) ont envoyé une mission en Cisjordanie et dans la bande de Gaza en décembre 1993, en vue d'étudier le statut des tribunaux civils palestiniens.²

Après avoir passé en revue le statut des tribunaux civils sous l'autorité israélienne, la mission a proposé un certain nombre de recommandations en vue de mettre en place l'ossature d'un système judiciaire civil ordinaire sous l'égide d'une autorité palestinienne autonome. Ces recommandations, qui restent pertinentes, sont reprises ici et sont les suivantes :

- Les autorités palestiniennes devraient incorporer les normes internationales relatives aux droits de l'homme dans le cadre de leur nouveau système juridique.

2 *Le système judiciaire civil en Cisjordanie et à Gaza : présent et avenir*, CIJ/CIMA, juin 1994.

- Tous les secteurs de la société devraient être consultés le plus largement possible, à chaque étape de la rédaction des différents instruments juridiques palestiniens, y compris les lois fondamentales, sans aucune discrimination.
- Les juges et les avocats devraient être pleinement consultés pour ce qui concerne les questions se rapportant aux professions judiciaire et juridique.
- La création d'une profession juridique indépendante devrait être encouragée au vu de la place centrale qu'elle occupe eu égard aux principes de primauté du droit.
- Il conviendrait de renforcer et d'encourager en Cisjordanie et dans la bande de Gaza la promotion de la compétence en matière juridique, à travers l'adoption et la mise en oeuvre de mesures appropriées telles que des programmes d'études juridiques appliquées.
- Un comité de juges et d'avocats palestiniens issus de la Cisjordanie et de la bande de Gaza devrait être mis en place d'urgence afin d'étudier les différentes lois en vigueur dans les Territoires occupés et de proposer une législation harmonisée commune à ces deux territoires.
- La future autorité palestinienne devrait veiller à la stricte séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.
- L'indépendance de la magistrature devrait être garantie et énoncée dans la Constitution et dans les différentes lois.
- La magistrature devrait disposer des pleins pouvoirs pour toutes les questions d'ordre judiciaire, en particulier celles se rapportant aux droits de l'homme.
- Il devrait être créé un Conseil supérieur de la magistrature investi de la compétence de nommer, de promouvoir et de révoquer les juges.
- Le pouvoir de révision judiciaire dans les affaires civiles, administratives et constitutionnelles, devrait être exercé par la plus haute instance judiciaire en créant soit une Cour de cassation, soit une Cour suprême.
- Obligation devrait être faite à la force de police palestinienne d'appliquer le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois et de respecter les normes relatives aux droits de l'homme.
- Il conviendrait de respecter l'indépendance des ONG palestiniennes qui défendent les droits de l'homme et de leur permettre de fonctionner sans ingérence des pouvoirs publics.

Le rôle des ONG dans la lutte contre la discrimination

Alejandro Artucio*

Nombre de raisons autorisent à conclure à la nécessité de lutter contre une pratique aussi abominable que la discrimination. Elle est une véritable insulte à la dignité humaine, quelles que soient les considérations qui l'animent, fussent-elles de race, d'ethnie, de couleur de la peau, de langue, d'origine nationale ou sociale, de sexe, de religion ou de convictions philosophiques, de situation économique ou sociale, de naissance, d'opinion ou de convictions politiques, ou de toute autre nature.

La discrimination a toujours été un phénomène insupportable qui présente, à la base, le fait que certains êtres humains, pour les raisons évoquées ci-dessus, se considèrent supérieurs à d'autres êtres humains et, par conséquent, les tiennent sous le joug ou, à défaut d'y parvenir, les mettent à l'écart. Dans certains cas - et ils sont nombreux, cette mise à l'écart se mue en persécution qui s'accompagne d'actes criminels dont on rencontre les manifestations extrêmes dans les agissements du *Ku Klux Klan* - qui est toujours là -, l'antisémitisme, la purification ethnique, l'*apartheid*, et toutes ces attitudes susceptibles de conduire au génocide. Malheureusement, aucune société n'est à l'abri de ce genre d'horreurs, et c'est ainsi que réapparaît - parce qu'elle n'a jamais complètement disparu - la discrimination dans des sociétés avancées vivant en régime démocratique.

L'Europe d'aujourd'hui en fournit l'exemple le plus tragique; non pas que la discrimination n'existe plus dans d'autres régions, mais parce qu'on a pu croire qu'elle était jugulée dans cette partie du monde. Et aujourd'hui, elle se manifeste sous diverses formes dont certaines, comme le racisme, sont familières alors que d'autres, telles que l'extrême xénophobie et l'intolérance en général, sont nouvelles.

Dans les domaines de la religion et des convictions, l'on assiste également à une recrudescence de l'intolérance, porteuse de discrimination, et nous pensons également à l'extrémisme et à l'intégrisme religieux.

La discrimination est, ou signifie, toute mesure ou action qui supprime, réduit, ou tente de supprimer ou de réduire la jouissance, la reconnaissance ou l'exercice des droits de l'homme dans quelque domaine de la vie que ce soit au sein d'une société. Elle est tantôt exempte de violence, ce qui ne l'excuse pas pour autant, tantôt paternaliste, mais au bout du compte, il s'agit toujours de discrimination.

Il n'est pas aisé de la combattre, ainsi qu'en témoigne l'histoire de l'humanité. Certaines formes de discrimination ont des racines qui puisent aux sources profondes de la culture. La première tâche à notre portée est d'extirper toute discrimi-

* Commission internationale de juristes (CIJ)

mination négative pouvant exister dans les textes juridiques des Etats, comme c'était le cas dans le système d'*apartheid*. A cet égard, il est fondamental, mais pas suffisant, de garantir l'égalité devant la loi; il faut également garantir l'égalité des chances. Il est cependant clair que le combat ne s'arrêtera pas là. Il restera à accomplir le travail le plus difficile, qui est d'empoigner ces phénomènes ou traditions culturels, et de les combattre en misant sur l'éducation : éduquer et enseigner à tous les niveaux pour démontrer la fausseté de toute théorie fondée sur des concepts ou notions de supériorité. Eduquer pour l'égalité, éduquer pour le respect du prochain et des idées ou convictions différentes des nôtres.

Dans cette entreprise, il y aura lieu de distinguer certaines mesures qui n'ont pas un caractère discriminatoire au sens où nous l'entendons ici, comme, par exemple, les mesures qui distinguent les nationaux des étrangers pour ce qui est de l'exercice de droits politiques, ou de la jouissance du droit d'entrer et de résider dans son propre pays, etc., mais pour autant que ces mesures ne visent en particulier tel ou tel groupe. Ne sont pas non plus discriminatoires les mesures adoptées dans le but de promouvoir le progrès social d'un groupe défavorisé, si celles-ci ne sont pas pérennisées une fois l'objectif atteint. Ce type de discrimination est appelée «discrimination positive».

Quel rôle les ONG peuvent-elles ou même doivent-elles jouer? Quelle place occupent-elles dans ce combat? Car elles y ont leur place.

Une des tâches qui leur incombent

est de promouvoir l'élaboration de normes juridiques internationales et de mettre en place des mécanismes pour leur application, même si, dans ce domaine, on peut affirmer en disposer en quantité suffisante. Ce qu'il faut, en revanche, c'est améliorer et faire évoluer les mécanismes qui existent. Nombreux sont les textes internationaux qui interdisent la discrimination et se rapportent à la lutte contre ce phénomène : certains s'intéressent exclusivement à la discrimination raciale, certains autres ont trait à la discrimination à l'égard des femmes, d'autres s'occupent de la discrimination fondée sur la religion ou la conviction, et d'autres encore s'inscrivent dans la lutte contre une vaste gamme de motifs allégués pour justifier la discrimination.

Il déborderait du cadre du présent article d'analyser tous les textes internationaux et régionaux qui traitent de la discrimination et des mécanismes créés par la communauté internationale pour en venir à bout. Nous les citerons rapidement, dans l'ordre chronologique de leur adoption.

Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme

Bogota, 2 mai 1948.

C'est le premier instrument international relatif aux droits de l'homme qui parle de lutte contre la discrimination et qui en précise le concept (Article II). La Commission interaméricaine des droits de l'homme est devenue, au fil du temps, l'organe chargé de veiller au respect des droits reconnus dans la Déclaration.

Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide

9 décembre 1948.

Le génocide est un crime relevant du droit international que les États s'engagent à prévenir et à réprimer. Il peut être commis aussi bien en temps de paix qu'en temps de guerre. Le génocide est un acte perpétré dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, en tant que tel. L'intention de détruire un groupe politique ne fut malheureusement pas considérée par les auteurs de la Convention comme relevant du génocide; cependant, il s'avère aujourd'hui que les massacres les plus fréquents sont commis contre des opposants politiques.

Rappelons que l'«intention» de détruire suffit à établir le crime, même si elle n'est pas suivie de l'acte. L'Article II (d) de la Convention en donne l'illustration lorsqu'il cite au nombre des actes de génocide les «[m]esures visant à entraver les naissances au sein du groupe», pour autant que ces mesures soient adoptées «dans l'intention» de détruire, en tout ou en partie, ledit groupe.

La Convention n'a pas prévu la création d'un organe de contrôle chargé de veiller au respect de ses normes. Cependant, les États se sont engagés - entre autres - à poursuivre, à juger et à punir les personnes reconnues coupables de génocide devant les tribunaux nationaux de l'un quelconque des États parties. Dans ce traité, apparaît pour la première fois l'idée de création d'un tribunal pénal international chargé de juger les auteurs d'actes de génocide et leurs complices. Cinquante ans après, le

tribunal n'existe toujours que sur le papier.

La Commission internationale de juristes (CIJ) milite inlassablement en faveur de l'établissement d'une telle instance juridictionnelle internationale, qui devrait siéger en permanence. Elle aurait pour tâche de juger les délits qualifiés de crimes contre l'humanité, les délits relevant du droit international, et les violations graves des droits de l'homme, lorsque ces dernières sont pratiquées de façon systématique ou massive. Il s'agit, là également, d'une tâche qui incombe aux ONG.

La Conférence mondiale sur les droits de l'homme, organisée par les Nations Unies à Vienne en juin 1993, s'était emparée du problème en encourageant la Commission du droit international des Nations Unies «à poursuivre ses travaux relatifs à l'établissement d'un tribunal pénal international» (paragraphe 92 de la Déclaration et le programme d'action de Vienne). En juillet 1994, la Commission du droit international a achevé l'élaboration d'un projet de statut d'un tribunal pénal international et l'a soumis à l'Assemblée générale des Nations Unies pour examen.

Déclaration universelle des droits de l'homme

Paris, 10 décembre 1948.

Elle réaffirme l'égalité de tous les êtres humains en dignité et en droits, et leur droit à une protection contre toute discrimination (arts. 1, 2, 7). Parmi ses dispositions, figure une norme qui a eu un grand retentissement dans le domai-

ne du travail; il s'agit de la disposition qui interdit la discrimination dans le travail et consacre le principe selon lequel à travail égal doit correspondre un salaire égal (art. 23).

La Déclaration affirme l'importance de l'éducation qui, selon elle, doit viser à favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre les nations et les groupes raciaux, et promouvoir les activités pour le maintien de la paix (art. 26).

Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Rome, novembre 1950.

La Convention parle de la jouissance des droits reconnus «sans distinction aucune», fondée sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité, la fortune, la naissance (art. 14).

Il existe dans le système européen deux mécanismes qui veillent au respect de la Convention et, par voie de conséquence, aux normes qui interdisent la discrimination :

a) La Commission européenne des droits de l'homme. Cette Commission se compose d'un nombre de membres égal à celui des Etats parties à la Convention, élus par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe parmi des candidats jouissant de la plus haute considération morale et possédant

une compétence reconnue dans le domaine des droits de l'homme. Les membres siègent à titre individuel et ne représentent pas les gouvernements des Etats dont ils sont nationaux. Cette procédure consistant à élire des experts qui ne sont pas des fonctionnaires de leurs gouvernements - procédure qui sera par la suite adoptée dans d'autres instruments juridiques, tant universels que régionaux - a donné de bons résultats. Les experts sont d'habitude plus indépendants par rapport aux critères et positions que peuvent prendre les Etats dont ils sont ressortissants que s'ils représentaient leur gouvernement.

Entre autres fonctions, la Commission examine les pétitions émanant de personnes physiques, d'organisations non gouvernementales (ONG), et de groupes de particuliers. Il s'agit de la reconnaissance du droit de pétition qui apparaît pour la première fois dans le droit international conventionnel. Désormais, pour que la Commission puisse être saisie, l'Etat contre lequel une plainte est dirigée doit avoir préalablement déclaré reconnaître la compétence de la Commission pour examiner les communications individuelles; de même, toutes les voies de recours internes doivent être épuisées. Cette dernière disposition marque la subsidiarité des mécanismes internationaux de contrôle.

b) La Cour européenne des droits de l'homme. Cette Cour se compose d'un nombre de juges égal à celui des Etats membres. Ils sont élus par l'Assemblée consultative du Conseil

de l'Europe et doivent être des juriconsultes jouissant de la plus haute considération morale et possédant une compétence reconnue dans le domaine des droits de l'homme. Il s'agit d'un organe juridictionnel dont les Etats parties s'engagent à respecter les décisions.

Tant la Commission que les Etats, mais aussi les particuliers (pour ces derniers, depuis l'entrée en vigueur du Protocole No 11 de mai 1994, additionnel à la Convention européenne) peuvent porter une affaire devant la Cour. Toutefois, celle-ci ne peut intervenir seulement si l'Etat mis en cause a préalablement déclaré reconnaître la compétence de la Cour.

Convention 111 (de l'Organisation internationale du Travail, OIT) concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession

Juin 1958.

Cette Convention réaffirme le principe de non discrimination contenu dans la Déclaration universelle, selon lequel à travail égal correspond un salaire égal.

UNESCO - Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement

Décembre 1960.

Dans le cadre de compétence de l'UNESCO, cette Convention définit les

principes relatifs à la non-discrimination dans le domaine de l'enseignement, ainsi que l'orientation qui doit être donnée à celui-ci pour combattre le phénomène.

Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale

21 décembre 1965.

La Convention précise la définition de la discrimination raciale (Article Premier) et engage les Etats à condamner toute idée de supériorité d'une race ou d'un groupe de personnes d'une certaine couleur ou d'une certaine origine ethnique sur d'autres (arts. 2 et 4).

L'objectif visé est d'éliminer la discrimination, en ce qui concerne la jouissance des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels (art. 5). Il faut dire que lorsque la Convention a été adoptée, les deux pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme n'existaient pas encore. Le texte souligne l'importance de l'enseignement et de l'éducation en matière de lutte contre la discrimination raciale.

Pour veiller au respect des obligations contractées par les Etats, la Convention a constitué un Comité pour l'élimination de la discrimination raciale composé de 18 experts «connus pour leur haute moralité et leur impartialité» (art. 8), qui sont élus par les Etats parties à la Convention et qui siègent à titre individuel et non en qualité de représentants des gouvernements des pays dont ils sont ressortissants. La composition du Comité tient compte «d'une répartition géographique équitable et de la

représentation des différentes formes de civilisation ainsi que des principaux systèmes juridiques» (cette formulation reviendra dans la suite dans d'autres textes internationaux).

Les Etats parties s'engagent à présenter au Comité des rapports périodiques dans lesquels ils rendent compte des «mesures d'ordre législatif, judiciaire, administratif ou autres» qu'ils ont adoptées pour donner effet aux droits reconnus dans la Convention, ainsi que des difficultés rencontrées qui ont empêché ou fait obstacle à la jouissance de certains droits. Lorsque le Comité examine le rapport d'un Etat, il invite celui-ci à envoyer un représentant, ce qui permet d'engager un débat de fond entre les membres du Comité et le représentant de l'Etat concerné. A l'issue de l'examen, le Comité peut faire des suggestions et recommandations à l'Etat et porter celles-ci à la connaissance de l'Assemblée générale des Nations Unies. Les procès-verbaux de ces débats sont largement distribués à travers le monde, dans les six langues de travail des Nations Unies, et constituent un élément de pression contre le gouvernement qui n'a pas respecté ses engagements, mais qui voudrait préserver son image de marque au plan international.

Entre autres activités, le Comité examine les communications (plaintes) qui lui sont adressées par des particuliers ou des groupes de personnes. Cependant, pour que le Comité entre en matière, l'Etat mis en cause doit avoir préalablement déclaré reconnaître sa compétence pour recevoir et examiner des communications émanant de particuliers ou de groupes de personnes (art. 14). Il faut également que le ou les auteurs de la

plainte aient épuisé les recours internes offerts par la législation nationale. Après avoir examiné la communication en tenant compte tant des informations soumises par l'auteur que celles émanant de l'Etat incriminé - examen qui se déroule à huis clos -, le Comité déclare si l'Etat en cause a violé les droits d'un particulier et, le cas échéant, lui adresse des suggestions et recommandations pour remédier à la situation.

La Convention peut être signée et ratifiée par les Etats membres des Nations Unies comme par les Etats non-membres, pour autant que, dans ce dernier cas, les Etats intéressés soient membres d'une institution spécialisée ou aient adhéré au statut de la Cour internationale de justice. On peut prendre comme exemple le cas de la Suisse qui n'est pas membre de l'ONU mais qui est représentée au sein des institutions spécialisées.

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

16 décembre 1966.

Il réaffirme l'interdiction de toute discrimination (art. 2, al. 2) et définit des lignes directrices pour l'orientation de l'enseignement et de l'éducation, lesquels doivent viser à favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre les nations et les groupes, et développer des activités en faveur de la paix.

Pour veiller au respect des droits reconnus dans le Pacte, le Conseil économique et social des Nations Unies a créé un Comité des droits économiques,

sociaux et culturels. Cet organe, qui n'est pas mentionné dans le Pacte, se compose de 18 experts indépendants nommés par le Conseil économique et social. Aujourd'hui, compte tenu de l'expérience du bon fonctionnement du Comité et de son utilité, on se propose de lui conférer un statut conventionnel par l'intermédiaire d'un protocole facultatif se rapportant au Pacte qui sera soumis à la ratification ou à l'adhésion des Etats.

Les Etats parties sont tenus de présenter au Comité des rapports périodiques sur les «mesures qu'ils auront adoptées et sur les progrès accomplis en vue d'assurer le respect des droits reconnus dans le Pacte» (art. 16), ainsi que sur les «difficultés qui font obstacle au respect de leurs obligations». La procédure d'examen des communications est similaire à celle du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale. Le Comité invite l'Etat dont il examine le rapport à envoyer un représentant avec lequel les membres du Comité engagent une discussion approfondie. Les procès-verbaux des débats sont largement distribués à travers le monde dans les six langues de travail des Nations Unies.

A la différence d'autres mécanismes, le Pacte ne reconnaît pas aux victimes de violations le droit de présenter des plaintes, sans doute parce que cet instrument n'a pas, lui non plus, prévu de mécanisme de contrôle. Il appartiendra aux ONG de promouvoir l'adoption d'un protocole facultatif se rapportant au Pacte, qui reconnaisse aux particuliers le droit de soumettre des plaintes. Des efforts sont déjà engagés dans ce sens et le Comité a, pour sa part, déclaré qu'il y était favorable.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques

16 décembre 1966.

La discrimination est condamnée à l'Article 2, al. 1 de ce texte, dans les mêmes termes que dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Si le texte autorise les gouvernements, dans des situations exceptionnelles qui mettent en danger l'existence de la nation (état d'exception), à adopter des mesures extraordinaires qui suspendent certains droits, ces mesures ne peuvent néanmoins pas entraîner une discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale (art. 4).

Le texte reconnaît l'égalité de toutes les personnes devant la loi, et l'obligation pour les Etats de veiller à ce que leurs lois interdisent toute discrimination et de garantir à tous une protection égale et efficace contre toute discrimination (art. 26). Le Pacte réaffirme les droits des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, «leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue» (art. 27).

Pour veiller à l'observation des dispositions du Pacte, il a été créé un Comité des droits de l'homme composé de 18 experts («des personnalités de haute moralité et possédant une compétence reconnue dans le domaine des droits de l'homme» (art. 28). Les membres du Comité sont élus pour quatre ans par les Etats parties et siègent à titre individuel. Le comité ne peut

comprendre plus d'un ressortissant d'un même Etat (art. 31).

Le Pacte fait également obligation aux Etats parties de présenter au Comité des rapports périodiques qui rendent compte des dispositions qu'ils auront adoptées pour donner effet aux droits reconnus dans le Pacte, ainsi que des «difficultés» qui affectent la mise en oeuvre des dispositions du Pacte. Suite au débat mené entre les membres du Comité et le représentant de l'Etat partie intéressé dans le cadre de l'examen du rapport périodique dudit Etat, le Comité adresse au gouvernement en question les observations qu'il estime pertinentes sur la manière dont les droits reconnus dans le Pacte sont exercés dans cet Etat. Le Comité peut également transmettre au Conseil économique et social ces observations. Dans la pratique, le Comité publie un rapport annuel qu'il adresse à l'Assemblée générale; ce rapport contient les observations formulées lors de l'examen des rapports des Etats ainsi que les observations finales concernant les communications individuelles.

A l'égard des Etats qui ont ratifié le Protocole facultatif se rapportant au PIDCP ou qui y ont adhéré, le Comité peut examiner des communications individuelles émanant de particuliers qui prétendent être victimes de la violation de l'un quelconque des droits reconnus dans le Pacte. Pour ce faire, l'Etat visé doit avoir préalablement signé le Protocole ou y avoir adhéré.

L'examen d'une communication suit une longue procédure qui se déroule à huis clos et dans le cadre de laquelle sont prises en compte les informations et opinions transmises par le particulier et par

l'Etat partie intéressé. En premier lieu, le Comité se prononce sur la «recevabilité» de la communication. Le Comité ne peut juger une communication recevable sans s'être assuré que la même question n'est pas déjà «en cours d'examen devant une autre instance internationale d'enquête ou de règlement» (comme par exemple la Commission interaméricaine des droits de l'homme ou la Commission européenne des droits de l'homme; et que le pétitionnaire ou ses représentants ont épuisé tous les recours internes (pour autant qu'ils soient disponibles, efficaces et que les procédures de recours n'excèdent pas des délais raisonnables).

Après avoir déclaré une communication recevable, le Comité procède à l'examen de la question de fond, à l'issue duquel il détermine si l'Etat partie intéressé a violé les droits d'un particulier (en l'espèce, si celui-ci a fait l'objet d'une discrimination); si tel est le cas, le Comité adresse à l'Etat des suggestions et recommandations en vue de remédier à la situation. C'est ce que l'on appelle les «observations finales», qui ont souvent un impact considérable sur l'Etat concerné.

Le Comité a également compétence pour examiner les communications émanant des Etats - lorsqu'un Etat partie prétend qu'un autre Etat partie a violé des droits reconnus dans le Pacte - mais dans le seul cas où l'Etat qui a soumis la communication et l'Etat visé ont tous deux préalablement déclaré reconnaître la compétence du Comité pour recevoir et examiner ce type de plainte (arts. 41 et ss.). La procédure d'examen est similaire à celle suivie dans le cas des communications individuelles.

Récemment, le Comité a établi une procédure de «suivi» pour surveiller la suite donnée par les Etats à ses observations.

Convention américaine relative aux droits de l'homme

22 novembre 1969.

Les Etats parties s'engagent à garantir à toutes les personnes le libre et plein exercice des droits et libertés reconnus dans la Convention, «sans aucune distinction» fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la situation économique, la naissance ou toute autre condition sociale» (art. 1). La Convention garantit la liberté de conscience et de religion (art. 12) et interdit toute apologie de la guerre ainsi que «tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse» (art. 13, al. 5). Elle proclame l'égalité de toutes les personnes devant la loi et l'obligation des Etats de garantir à tous une égale protection de la loi, sans discrimination d'aucune sorte (art. 24).

Si le texte habilite les gouvernements à adopter des mesures exceptionnelles et à suspendre certains droits lorsqu'une situation exceptionnelle menace l'indépendance ou la sécurité des Etats parties (états d'exception), il interdit cependant que de telles mesures entraînent une discrimination fondée sur des considérations de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion ou d'origine sociale (art. 27).

Le système américain a mis en place deux mécanismes de contrôle :

a) Dès l'adoption de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, un statut conventionnel a été donné à la Commission inter-américaine des droits de l'homme qui existait déjà. La Commission est composée de sept membres (qui sont «des personnes jouissant d'une haute autorité morale et possédant une compétence reconnue en matière de droits de l'homme» (art. 34). Ils siègent à titre individuel et non en qualité de représentants des gouvernements des Etats dont ils sont ressortissants. Ils sont élus par l'Assemblée générale de l'Organisation des Etats américains et il est expressément précisé qu'ils ne représentent pas les gouvernements des Etats dont ils sont ressortissants mais tous les pays membres de l'OEA. La Commission ne peut comprendre plus d'un ressortissant d'un même Etat.

Entre autres fonctions, la Commission examine des communications émanant de particuliers, de groupes de personnes ou d'organisations non gouvernementales, alléguant une violation des droits garantis par les textes américains. Dans ces cas, à la différence du système européen, il n'est pas nécessaire que l'Etat partie visé par la communication ait déclaré reconnaître la compétence de la Commission. En revanche, il est nécessaire que l'objet de la communication «ne soit pas en cours d'examen devant une autre instance internationale» et que les voies de recours internes aient été utilisées et épuisées (sauf s'il y a impossibilité de les exercer ou retard injustifié dans la décision) concernant ces recours (art. 46)). Voilà qui

marque de nouveau la subsidiarité des mécanismes internationaux de contrôle.

La Commission entame, à huis clos, l'examen de la communication dans le cadre d'une longue procédure au cours de laquelle sont étudiées les informations et les opinions transmises par le particulier et par l'Etat partie intéressé. La Commission statue en premier lieu sur la «recevabilité» de la communication. Ensuite, elle s'emploie à trouver un «règlement amiable» du différend. Faute d'y parvenir, elle examine la communication au fond et détermine si l'Etat partie a violé les droits d'un particulier (en l'espèce, si celui-ci a fait l'objet d'une discrimination), auquel cas elle lui adresse les suggestions et recommandations qu'elle aura jugées appropriées pour remédier à la situation.

La Commission est également compétente pour examiner des communications mettant en présence des Etats - lorsqu'un Etat partie prétend qu'un autre Etat partie a violé des droits reconnus dans la Convention. Dans ce cas, il n'est pas nécessaire que l'Etat qui a présenté la plainte et l'Etat incriminé aient tous deux déclaré reconnaître la compétence de la Commission pour examiner ce type de plainte. La procédure d'examen est similaire à celle suivie dans le cas des communications individuelles.

- b) La Cour interaméricaine des droits de l'homme est le second mécanisme de contrôle. C'est un organe juridictionnel composé de sept juges (des

«juristes jouissant d'une très haute autorité morale, d'une compétence reconnue en matière de droits de l'homme» (art. 52)) qui sont élus par les Etats parties à la Convention. La Cour ne peut compter plus d'un juge de la même nationalité. Il ne s'agit pas, à proprement parler, d'un organe de l'OEA mais d'une «instance judiciaire indépendante».

Seuls les Etats parties à la Convention et la Commission sont habilités à saisir la Cour (art. 61); les particuliers n'y sont pas autorisés (cette limitation a été levée dans le système européen, suite à l'adoption du Protocole 11 se rapportant à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales).

Pour que la Commission puisse saisir la Cour, il est cette fois nécessaire - à la différence de la saisine de la Commission - que l'Etat partie visé ait déclaré reconnaître «comme obligatoire, de plein droit» la compétence de la Cour. Il faut en outre que l'espèce ait été préalablement transmise à la Commission et que celle-ci ait épuisé toute la procédure sans parvenir à un règlement négocié.

Lorsqu'elle reconnaît qu'un droit - qui protège contre la discrimination dans le cas qui nous occupe - a été violé par un Etat partie, la Cour ordonnera que soit garantie à la partie lésée la jouissance du droit enfreint; elle ordonnera également la réparation des conséquences de la mesure ou de la situation, ainsi que le paiement d'une juste indemnité à la partie lésée (art. 63). Les Etats

parties s'engagent expressément à se conformer aux décisions de la Cour (art. 68):

Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid

30 novembre 1973.

Sont qualifiés de crimes contre l'humanité et définis comme crimes d'apartheid une série d'actes inhumains commis en vue d'instituer ou d'entretenir la domination d'un groupe racial d'êtres humains sur n'importe quel autre groupe racial d'êtres humains et d'opprimer systématiquement celui-ci» (art. II). La Convention déclare que l'apartheid consiste en des pratiques de ségrégation et de discrimination raciale (pratiques que les tenants de la discrimination en Afrique du Sud ont appelé avec euphémisme «théorie du développement séparé»).

Les Etats parties s'engagent - entre autres - à faire en sorte que les auteurs de crimes d'apartheid soient poursuivis, jugés et punis par un tribunal compétent de tout Etat partie. Là aussi, comme dans le cas du génocide, apparaît à nouveau l'idée d'un tribunal pénal international qui serait chargé de juger les auteurs d'actes d'apartheid et leurs complices (art. V). A ce jour, un tel tribunal n'a pas été créé.

Le «Groupe des 3» de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, chargé de surveiller l'application de la Convention contre l'apartheid, présente des rapports périodiques à la Commission des droits de l'homme qui

les examine et adopte des résolutions.

Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes

18 décembre 1979.

Les Etats parties s'engagent à poursuivre «une politique tendant à éliminer la discrimination à l'égard des femmes» (art. 2), et à prendre les mesures nécessaires pour garantir le principe de l'égalité de l'homme et de la femme devant la loi, tant par voie de législation que dans la pratique. Les mesures spéciales et temporaires adoptées pour accélérer l'égalité de fait entre la femme et l'homme ne sont pas considérées comme discriminatoires; toutefois, ces mesures doivent être abrogées dès que les objectifs en matière d'égalité de chances ou de traitement ont été atteints» (art. 4).

L'organe chargé de veiller au respect des droits consacrés dans la Convention est le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. Il se compose de 23 experts «d'une haute autorité morale et éminemment compétents dans le domaine auquel s'applique la Convention» (art. 17). Les experts sont élus par les Etats parties.

Charte africaine des droits de l'homme et des peuples

Nairobi, 26 juin 1981.

Les Etats parties ont l'obligation de garantir les droits énoncés dans la Charte, sans distinction aucune, notam-

ment de race, d'ethnie, de couleur, de sexe, de langue, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. La Charte affirme l'égalité de toutes les personnes devant la loi et garantit à tous une égale protection de la loi (arts. 2 et 3). Elle condamne toute forme de discrimination et établit qu'à travail égal doit correspondre un salaire égal (art. 15). Les Etats africains s'engagent expressément à éliminer toute discrimination contre la femme et l'enfant (art. 18).

Pour garantir le respect des droits reconnus dans la Charte, une Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a été créée. Elle se compose de onze membres, élus par la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement pour une période de six ans (parmi des personnalités africaines jouissant de la plus haute considération, connues pour leur haute moralité, leur intégrité et leur impartialité, et possédant une compétence en matière de droits de l'homme (art. 31)). Les membres de la Commission siègent à titre individuel et ne représentent pas les gouvernements des Etats dont ils sont ressortissants. La Commission ne peut comprendre plus d'un ressortissant d'un même Etat.

Entre autres fonctions, la Commission examine les rapports périodiques présentés par les Etats, dans lesquels ils rendent compte des mesures d'ordre législatif ou autre qu'ils ont adoptées pour donner effet aux droits et libertés reconnus dans la Charte (art. 62). Les membres de la Commission engagent avec le représentant de l'Etat partie intéressé un débat à

l'issue duquel la Commission peut adresser au gouvernement dudit Etat les observations qu'elle juge appropriées.

Cet organe de contrôle a également pour fonction d'examiner des communications adressées par des particuliers ou par des ONG (art. 55), après que les recours internes aient été épuisés (pour autant que ces recours existent et que leur procédure ne se prolonge pas de façon anormale).

La Commission est également chargée d'examiner les communications émanant des Etats parties; autrement dit, quand un Etat partie prétend qu'un autre Etat partie a violé une disposition de la Charte.

A l'issue de l'examen de la communication qui se déroule à huis clos et au cours duquel sont étudiées les informations et opinions transmises par le particulier et par l'Etat partie intéressé - ou par les deux Etats parties concernés s'il s'agit d'une communication adressée par un Etat -, la Commission tente de trouver une «solution amiable». Si elle n'y parvient pas, elle établit un rapport contenant les conclusions auxquelles elle a abouti et dans lequel elle déclare si l'Etat incriminé a violé des droits garantis dans la Charte (dans le cas qui nous intéresse, s'il y a eu un acte avéré de discrimination). Dans l'affirmative, elle lui adresse ses suggestions et recommandations pour remédier à la situation. Ce rapport est envoyé aux parties concernées et communiqué à la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement à laquelle la Commission peut faire des recommandations sur la manière de régler l'affaire (arts. 52 et 53).

Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction

Cette Déclaration est l'objet de la Résolution 36/55 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, en date du 25 novembre 1981.

Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels

San Salvador, 17 novembre 1988.

Le Protocole affirme l'engagement des Etats parties à garantir l'exercice des droits qui y sont énoncés, «sans aucune discrimination» fondée sur l'une quelconque des considérations énumérées dans la Convention américaine relative aux droits de l'homme (art. 3). Il affirme que l'éducation doit viser à favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre les nations et les différents groupes humains, sans aucune discrimination (art. 13).

Différents organes spécialisés de l'OEA sont chargés de veiller au respect du Protocole; dans certains cas (comme celui qui nous occupe), cette tâche incombe également à la Commission interaméricaine des droits de l'homme, qui s'en acquitte par l'intermédiaire de la procédure des communications individuelles.

En outre, les Etats parties s'engagent à présenter au Secrétaire général de

l'OEA des rapports périodiques sur les mesures qu'ils auront prises pour assurer le respect des droits consacrés dans le Protocole (art. 19). Cependant, à la différence des traités que nous avons vus jusqu'ici, celui-ci n'a pas prévu de mécanisme chargé d'examiner les rapports et de discuter avec les représentants des gouvernements d'éventuelles observations.

Convention relative aux droits de l'enfant

6 décembre 1989.

Le texte consacre - dans le domaine que nous intéresse ici - le principe selon lequel les droits de l'enfant sont garantis à tout enfant «sans distinction aucune», indépendamment de toute considération «de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autres de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation» (art. 2). Les Etats parties s'engagent à prendre toutes mesures pour éviter à l'enfant toutes formes de discrimination motivées par la situation, les activités, les opinions ou les convictions de ses parents, de ses représentants légaux ou des membres de sa famille.

La Convention réaffirme l'importance primordiale de l'éducation. En effet, l'éducation de l'enfant doit s'effectuer sans discrimination et viser à favoriser la compréhension, la tolérance, «l'amitié entre tous les peuples, groupes ethniques, nationaux et religieux, et avec les personnes d'origine autochtone» (art. 29). Un des aspects essentiels de la

Convention est fondé sur le principe selon lequel l'Etat partie doit, dans toutes les mesures qu'il prend à l'égard de la situation de la personne mineure, être guidé avant tout par «l'intérêt supérieur de l'enfant».

Pour veiller au respect de la Convention, un Comité des droits de l'enfant a été créé. Il se compose de dix experts (de haute moralité et possédant une compétence reconnue...) qui sont élus par les Etats parties et siègent à titre individuel.

A l'instar d'autres mécanismes, la Convention fait obligation aux Etats parties de présenter des «rapports périodiques sur les mesures qu'ils auront adoptées pour donner effet aux droits reconnus dans la Convention», ainsi que sur les «difficultés» qui les empêchent de s'acquitter de ces obligations. Le Comité examine ces rapports et, comme dans le cas d'autres instruments (PIDESC, PIDCP, CEDR), engage un débat approfondi avec le représentant de l'Etat partie concerné. A l'issue de cet examen, le Comité adresse au gouvernement intéressé les observations qu'il jugera appropriées sur la manière dont les droits reconnus dans la Convention sont garantis par cet Etat.

Il n'est pas prévu dans la Convention une procédure d'examen de communications individuelles par l'intermédiaire de laquelle des victimes ou leurs représentants, ou des ONG peuvent dénoncer des violations des dispositions de la Convention. Les ONG pourront, dans ce domaine, se fixer pour tâche de promouvoir l'adoption d'un protocole facultatif se rapportant à la Convention qui reconnaisse aux particuliers le droit

d'adresser des communications. Des efforts sont déjà engagés dans ce sens et le Comité a, pour sa part, déclaré qu'il était favorable à cette solution.

Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques

Résolution 47/135 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, en date du 18 décembre 1992.

La Déclaration affirme l'obligation des Etats de protéger l'existence et l'identité propre de ces groupes, en adoptant des mesures d'ordre législatif et autres. Toute personne a le droit, soit à titre individuel, soit en commun avec d'autres personnes, d'exercer le droit de jouir de sa propre culture, de professer et de pratiquer sa religion, d'employer sa langue en privé ou en public, sans aucune ingérence ni aucune forme de discrimination.

Il résulte de l'exposé ci-dessus que l'on dispose d'un corps de normes de droit international visant à prévenir et à éliminer la discrimination dans certains cas, à traduire en justice et à punir les auteurs de pratiques si abominables. Il existe également, tant au niveau universel qu'au niveau régional, toute une gamme d'organes et de mécanismes auxquels il faudrait recourir plus souvent pour trouver protection dans les cas ou situations de discrimination.

L'action des ONG dans la lutte contre la discrimination - quelles que soient les considérations qui motivent cette dernière - ne se limite certainement

pas au cadre international; l'on ne peut pas dire non plus que celui-ci soit prioritaire. Par conséquent, les ONG ont un travail énorme à accomplir dans le cadre national, à l'intérieur des Etats. Ce travail comporte divers aspects dont le plus important reste, à nos yeux, l'éducation de la société, la création d'une véritable culture de tolérance, de respect des opinions d'autrui et des différences ethniques et culturelles.

Il convient de combattre l'ignorance ainsi que tous ces comportements culturels qui, peut-être sans le vouloir, favorisent la discrimination. Il faut pour cela mobiliser tous les moyens : publications, émissions radiodiffusées, conférences et moyens audiovisuels. Il faut éduquer et enseigner les droits de l'homme en général et la non-discrimination en particulier. L'éducation et l'enseignement doivent viser à éviter les actes et les comportements susceptibles de conduire au racisme, à la xénophobie, à l'intolérance religieuse ou à l'égard des convictions. Des activités telles que séminaires, réunions, cours de formation et de mise à niveau devraient être menées partout où elles s'avèrent nécessaires.

L'essentiel des efforts devrait être orienté vers les couches de la population qui en ont le plus besoin. Il serait peut-être utile de publier de façon très simple et à l'intention de cette partie du public dont le niveau d'instruction est le plus faible - y compris au moyen de dessins et de photographies - de petites brochures pour les sensibiliser sur la question. Pour s'acquitter de ces tâches, les ONG nationales pourraient y associer les groupes déjà constitués au sein de la société et qui ont démontré une sensibilité particulière devant le phénomène de la discrimination.

Les ONG devraient insister auprès des avocats, des juges, des fonctionnaires et des militants des droits de l'homme sur la possibilité et la nécessité d'invoquer devant les tribunaux nationaux et l'administration les normes de droit international. Il faudra donner au droit international un sens efficace et pratique pour en faire une arme subsidiaire puissante au moyen de laquelle nous vaincrons la discrimination.

Les ONG devraient apporter leur soutien aux gouvernements qui auront engagé des efforts pour combattre ce fléau. Pour accomplir toutes ces tâches, il faudra que les ONG nationales et les ONG internationales oeuvrent ensemble, s'aident mutuellement et tirent parti de leur complémentarité.

Cependant, même si le domaine international n'est pas prioritaire, il ne faut pas le négliger pour autant, ni négliger la possibilité qu'il offre à la communauté internationale d'exercer des pressions salutaires sur les gouvernements pour les amener à modifier leur conduite et à corriger les sentiments et les coutumes erronés qui sont profondément enracinés dans nos sociétés modernes. Là aussi, les ONG nationales et internationales devront conjuguer leurs efforts; les premières apporteraient des informations relatives aux faits et leur expérience qui permettraient de comprendre les événements au niveau local, alors que les secondes utiliseraient leur disponibilité, leurs moyens et leur capacité d'accéder aux organes intergouvernementaux pour obtenir cette «pression salutaire» évoquée plus haut.

Considéré sous cet angle, il est clair que les ONG doivent être associées plus souvent et plus étroitement aux travaux de

tous les organes de contrôle afin de donner plus d'efficacité à la lutte contre la discrimination. Cela implique de présenter aux différents comités et commissions des rapports sur les situations ou cas de discrimination, ainsi que des commentaires sur les rapports adressés par les gouvernements. Ce dernier aspect présente une utilité certaine pour les membres du comité ou de la commission, selon le cas, qui disposeront ainsi d'éléments et de renseignements précis pour questionner les représentants des gouvernements. Il fonctionnera en outre comme un mécanisme de contrôle des gouvernements lorsque ceux-ci devront préparer leurs rapports périodiques.

Dans les cas et devant les organes où il est possible de le faire, les ONG devraient présenter des communications pour dénoncer des cas ou des situations de discrimination. Dans les autres cas où les ONG ne sont pas habilitées à effectuer cette démarche directement, elles pourront conseiller les particuliers en la matière et assurer le suivi des cas.

Sur le plan normatif, les ONG devraient encourager les gouvernements qui ne l'ont pas encore fait à ratifier les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme ou à y adhérer. Elles devraient également encourager le retrait de certaines des réserves émises à l'égard de traités et qui limitent dans une large mesure l'application de leur texte. Dans d'autres situations, les ONG devraient mener une action en vue d'obtenir l'approbation ou la modification de textes juridiques. Au plan national, cette action devrait viser à faire adopter par les gouvernements concernés une législation conforme aux traités afin d'harmoniser le droit interne et le droit

international. Au plan international, l'action des ONG devrait contribuer à l'essor du droit international moyennant l'élaboration de nouveaux textes ou l'adjonction aux traités existants de protocoles facultatifs, non seulement pour améliorer la protection, mais également pour reconnaître aux ONG le droit de saisir ces organes intergouvernementaux de contrôle.

Les ONG devraient aussi utiliser leur influence pour promouvoir une meilleure coordination et coopération de tous les organes et mécanismes, sans perdre de vue que cette coordination et cette coopération doivent non seulement concerner les organes des Nations Unies, mais s'étendre également à d'autres institutions du système des Nations Unies (OIT, UNESCO), ainsi qu'aux organes régionaux comme l'Organisation des États américains, l'Organisation de l'unité africaine, le Conseil de l'Europe.

Dans le cadre spécifique des Nations Unies, les ONG devraient engager des efforts pour amener la Commission des droits de l'homme et sa Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités à demander à leurs rapporteurs spéciaux, experts indépendants et membres de groupes de travail de prêter, dans l'exécution de leur mandat, une attention particulière aux faits, situations et législations présentant un caractère discriminatoire.

L'objectif visé ne peut être autre que d'éliminer définitivement toute forme de discrimination, phénomène qui constitue une dangereuse atteinte à la dignité humaine, qu'il soit fondé sur des consi-

dérations de race, d'ethnie, de couleur, de langue, d'origine nationale ou sociale, de sexe, de religion ou de convictions philosophiques, de situation économique ou sociale, de naissance, d'opinion ou de convictions politiques, ou sur tout autre motif ou considération.

Il faudra traduire dans la réalité le principe suivant, qui est incontestable :

tous les êtres humains sont égaux en dignité et en droits; les différences raciales, ethniques, de couleur, de langue ou de convictions doivent être considérées comme une grande richesse de l'humanité; nous devons convaincre - nous convaincre - que chaque groupe humain est porteur de valeurs qui peuvent nous enrichir.

Commentaires

Les droits de l'homme et leur traitement au Conseil permanent et à l'Assemblée générale de l'OEA, 1994

*Felipe González et Diego Rodríguez**

I Présentation générale

La vingt-quatrième Assemblée générale ordinaire de l'Organisation des Etats américains (OEA) s'est tenue à Belém do Pará (Brésil) du 5 au 10 juin 1994. Elle a adopté deux nouveaux instruments interaméricains relatifs aux droits de l'homme : la Convention interaméricaine sur la disparition forcée des personnes et la Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme.

Cette année encore, l'on a constaté une présence plus importante des organisations non gouvernementales (ONG) de défense des droits de l'homme aux assises de l'Assemblée générale. Outre la Commission internationale de juristes (CIJ) et le Groupe juridique international des droits de l'homme, étaient représentées les ONG suivantes : *Amnesty International*; CEJIL (Centre pour la justice et le droit international);

Commission andine de juristes, section colombienne; FEDEFAM (Fédération regroupant les familles des personnes disparues); *Human Rights Watch* et SERPAJ (Service Paix et Justice). Cependant, faute d'une procédure régulière de participation, les ONG ci-dessus n'étaient pas toutes officiellement représentées.

Malgré les obstacles à la participation officielle des ONG, celles-ci ont effectué un travail important, commencé lors des assises du Conseil permanent de l'OEA et favorablement accueilli par un nombre important de délégations nationales. Il y a lieu de souligner le travail remarquable des ONG dans l'élaboration de la Convention interaméricaine sur la disparition forcée de personnes qui a abouti, cette année, à son adoption par l'Assemblée générale.

Tant lors des travaux du Conseil permanent de l'OEA qu'à l'Assemblée générale, les ONG ont coordonné leurs

* Felipe González est le Représentant pour l'Amérique latine du Groupe juridique international des droits de l'homme («Groupe juridique») à Washington D.C., une ONG affiliée à la Commission internationale de juristes (ci-après dénommée la CIJ); il est également professeur de droit à l'Université Diego Portales à Santiago du Chili. Diego Rodríguez est Collaborateur pour l'Amérique latine du Groupe juridique. Tous deux ont assisté à l'Assemblée générale de l'OEA en qualité de représentants du Groupe juridique et de la Commission internationale de juristes.

efforts dans le cadre de divers thèmes examinés, notamment le renforcement organique et financier de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, divers aspects se rapportant à la Cour interaméricaine des droits de l'homme ainsi qu'à la Convention interaméricaine pour la prévention, la répression et l'élimination de la violence à l'encontre des femmes.

Toutefois, l'aspect sur lequel les ONG ont le plus insisté au cours de l'Assemblée générale était lié à la nécessité d'obtenir un accès officiel et durable aux instances politiques de l'OEA. Même si la question n'était pas inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée générale, les bases ont été jetées pour qu'une résolution allant dans ce sens puisse être adoptée bientôt.

II Travaux du Conseil permanent

1. Nécessité d'un mécanisme formel d'accès des ONG aux instances politiques de l'OEA

La relation des ONG avec l'OEA se situe complètement à l'opposé de celle qu'elles entretiennent avec l'Organisation des Nations Unies, au sein de laquelle existe un mécanisme formel de participation des ONG, par le biais de leur statut consultatif auprès du Conseil économique et social. Un tel mécanisme permet aux ONG d'assister normalement aux délibérations, de distribuer officiellement des documents, d'effectuer des interventions écrites et orales et de participer normalement à des séances de travail réunissant des experts, des groupes thématiques et autres.

A ce jour, la participation des ONG aux travaux des instances politiques de l'OEA a été limitée et n'a eu qu'un caractère informel. Ainsi, année après année, diverses ONG ont assisté à l'Assemblée générale moyennant une demande d'invitation. Cette procédure, outre son caractère discrétionnaire, a été source de nombreux problèmes, en particulier parce que le Secrétariat de l'OEA exige parfois des ONG la présentation de toute une gamme d'informations qui, en fin de compte, épuisent les délais de demande sans que l'invitation ne soit accordée. C'est, par exemple, ce qui est arrivé cette année à la Commission andine de juristes, section colombienne. Quant aux ONG au bénéfice d'une invitation, elles sont uniquement habilitées à assister aux débats, mais ne peuvent pas y prendre part ou distribuer des documents officiels, contrairement à la pratique en cours aux Nations Unies.

Pour ce qui est du Conseil permanent de l'OEA, les ONG ont traditionnellement été tenues à l'écart de ses débats. Cependant, au cours du premier semestre de cette année, suite à un séminaire organisé par la *American University* de Washington, D.C., un certain nombre d'Etats ont été favorables à la présence d'ONG aux débats du Conseil permanent. Le Groupe juridique et la CIJ, ainsi que quelques autres ONG, ont assisté à quelques sessions; cette participation est examinée dans le présent article. Toutefois, la participation des ONG n'est pas encore inscrite dans un cadre formel.

Le seul mécanisme institutionnel de participation des ONG aux instances politiques de l'OEA, ces dernières années, a été mis en oeuvre dans le cadre

de la préparation de la Convention inter-américaine sur la disparition forcée des personnes. Ce fut une expérience fructueuse de travail en commun. Il convient de relever que, avant que les ONG n'aient participé à l'élaboration de la Convention, celle-ci semblait être vouée à l'échec.

L'absence d'un mécanisme formel d'accès des ONG à l'OEA pose une série de questions comme, par exemple, le fait que les «invitations» tombent de manière inopinée (appels téléphoniques, la veille) et sont sujettes à la discrétion des pays membres. En outre, l'on a parfois omis d'informer les ONG de l'existence d'initiatives les concernant directement, et de les inviter aux réunions auxquelles ces initiatives étaient examinées. Tout cela aboutit au fait que les ONG n'ont connaissance de l'ordre du jour qu'une fois arrivées à la réunion. D'où la nécessité de mettre en place un mécanisme formel de participation.

Les sessions du Conseil permanent auxquelles étaient conviées quelques ONG tournaient autour de la discussion du Rapport annuel de la Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) et de la question haïtienne. Selon les informations officieuses que nous avons pu obtenir, d'autres sessions ont été consacrées à l'examen de sujets tels que l'accès des ONG aux organes politiques de l'OEA, la demande insistante d'augmenter le nombre des membres de la CIDH, et l'étude du Rapport de la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Les ONG n'ont cependant pas été invitées à ces réunions, ne serait-ce que de façon informelle.

2. Rapport annuel de la Commission interaméricaine des droits de l'homme

Le Rapport annuel de la Commission contenait, cette année, 23 communications relatives à des plaintes individuelles. Quelques unes d'entre elles avaient trait à des cas concernant plusieurs victimes. Les États mis en cause dans ces communications étaient les suivants : Canada (5 cas), Salvador (6), États-Unis (2), Guatemala (2), Haïti (3), Honduras, Mexique, Nicaragua et Pérou. Quant aux rapports généraux sur la situation des droits de l'homme dans certains États, les pays concernés comprenaient Cuba, le Guatemala, le Nicaragua et le Pérou. Dans le laps de temps qui s'est écoulé depuis l'Assemblée générale de 1993, la Commission a en outre publié des rapports généraux sur la Colombie et le Salvador.

La discussion du projet de résolution relatif au Rapport annuel de la Commission et dont était saisie l'Assemblée générale provoqua un débat animé. Plusieurs délégations formulèrent de vives critiques à l'adresse de la Commission, dont le travail fut critiqué. Les critiques étaient dirigées par les gouvernements du Nicaragua (dont c'était le tour du représentant d'assumer la présidence de la Commission des affaires juridiques et politiques) et du Pérou, suivis en cela par la délégation de l'Équateur. Le Nicaragua, par exemple, disait de la CIDH qu'elle «n'est pas objective, ne fonde pas sa démarche sur des critères constructifs mais cherche plutôt à s'immiscer ouvertement dans les

affaires intérieures du Nicaragua»;¹ ce pays rejeta en bloc le Rapport annuel de la CIDH.

Le représentant du Nicaragua proposa l'insertion d'un paragraphe recommandant à la CIDH d'observer un équilibre général en ce qui concernait l'évolution globale des droits de l'homme dans tous les pays. Plusieurs États intervinrent, estimant que ce paragraphe était restrictif dans la mesure où, selon eux, il empêcherait la Commission de s'employer à sa mission première de protection des droits de l'homme, faute de temps.

Le gouvernement du Pérou dirigea l'offensive contre les rapports généraux contenus dans le Rapport annuel, en soutenant que ceux-ci, à l'instar des rapports spécifiques, devraient être communiqués aux États concernés avant d'être publiés. Le professeur Michael Reisman, Président de la Commission, rappela que les rapports généraux s'inscrivaient dans le cadre du Rapport annuel et qu'ils visaient à obtenir une réponse immédiate face à certaines situations, tandis que les rapports spécifiques nécessitaient une réponse moins urgente dans certaines circonstances. Il estimait qu'une telle souplesse était essentielle pour le travail de la CIDH et qu'à la lumière de ce qui était dit, les inquiétudes des gouvernements sur la question seraient prises en considération. Finalement, l'initiative péruvienne devant le Conseil permanent ne rencontra pas une issue favorable.

La délégation du Pérou chercha également à faire insérer dans la résolution un paragraphe affirmant que le terrorisme «constitue une violation systématique et délibérée des droits de l'homme». Les représentants de pays comme le Chili et le Costa Rica s'opposèrent à cette initiative en faisant remarquer qu'au niveau international, le seul responsable de violations des droits de l'homme était l'Etat.

De manière générale, ce furent les deux délégations susmentionnées qui, avec celles de l'Argentine, du Canada et des États-Unis, défendirent avec le plus de vigueur l'action de la Commission inter-américaine des droits de l'homme, alors que d'autres délégations, comme celles du Mexique et du Venezuela n'eurent cesse d'adopter une attitude convenue à l'égard du travail de la CIDH.

Il y a lieu d'accorder une mention spéciale à l'attitude de la délégation de l'Équateur. Cette délégation a désigné les ONG comme étant les seules à défendre les droits de l'homme des délinquants, et indiqué par ailleurs qu'il est erroné de considérer l'Etat comme seul responsable des violations des droits de l'homme au niveau international. Les affirmations équatoriennes provoquèrent une réaction de la part de la délégation canadienne selon laquelle le respect total et sans restriction des droits de l'homme par l'Etat était la meilleure garantie pour venir à bout de la délinquance et du terrorisme.

Il est clair qu'il n'existe pas de volonté politique résolue de la part du Conseil

1 Intervention du représentant du Nicaragua devant la Commission des affaires juridiques et politiques du Conseil permanent (OEA/Ser.P, AG/doc.3078/94, add.1, 17 mai 1993, textuel, p. 57).

permanent pour étayer et renforcer l'action de la CIDH. L'attaque persistante venant de certains pays, la passivité d'autres pays et le difficile effort de retenue de la part de quelques rares autres constituent un cadre très complexe qui exige un traitement d'urgence de la part des acteurs qui ont la capacité de peser d'un poids décisif dans le rapport de forces concernant cette question. Nous pensons, par exemple, au nouveau Secrétaire général de l'OEA. Il est également important que les Etats qui n'ont pas encore ratifié la Convention américaine relative aux droits de l'homme le fassent rapidement.

A la séance de la Commission des affaires juridiques et politiques du Conseil permanent du 18 avril 1994, la délégation du Costa Rica présenta une initiative tendant à incorporer dans le projet de résolution sur la CIDH un paragraphe relatif à la question du SIDA. C'était la première fois que le système interaméricain des droits de l'homme s'intéressait officiellement au sujet. La proposition costaricienne fut soutenue par le Canada et les Etats-Unis, même si la question du SIDA n'a pas été traitée dans le Rapport annuel de la Commission interaméricaine.

Le Brésil exprima des doutes quant au fait que le SIDA ait des implications en matière de droits de l'homme, estimant que la question était un problème de santé publique. Le Costa Rica maintint néanmoins sa position en invoquant des précédents récemment intervenus aux Nations Unies sur la question.

Le Groupe juridique collabora étroitement avec la délégation permanente du Costa Rica en fournissant une documentation pertinente à l'appui de l'initia-

tive de cette délégation. Finalement, le paragraphe proposé par le Costa Rica fut intégré à la résolution sur le Rapport annuel de la CIDH.

3. Haïti

Il est évident que l'OEA, par le biais de ses instances politiques, a réagi avec lenteur et inefficacité au problème haïtien. Elle s'est pratiquement bornée à appuyer les mesures prises par l'ONU. C'est peut-être là l'exemple qui, aujourd'hui, dénote le plus clairement le manque d'efficacité du système interaméricain face à des situations qui concernent directement et de manière plus urgente les pays de l'hémisphère.

Les sessions du Conseil permanent ne firent pas exception. Mis sous «pression» par le fait que l'ONU était sur le point d'adopter une résolution visant à renforcer l'embargo contre Haïti, plusieurs Etats élaborèrent une résolution qui, outre qu'elle arrivait tard, n'apportait pas de réponse à la situation dramatique dans laquelle était plongé ce pays, situation confirmée dans la suite dans le rapport spécial de la CIDH présenté à l'Assemblée générale.

A ce propos, le Groupe juridique et la CIJ appuyèrent activement les initiatives de la représentation permanente de Haïti auprès de l'OEA visant à faire évoluer le concept de responsabilité internationale des individus auteurs de crimes contre l'humanité.

III Assemblée générale de l'OEA

1. Déclaration de Belém do Pará

La Déclaration de Belém do Pará réaffirme la relation étroite entre les

questions relatives aux droits de l'homme et la démocratie représentative, relation dont le problème s'est posé (du moins au niveau des professions de foi) depuis longtemps au sein du système interaméricain, et qui a été relancé en de nombreuses occasions par la Commission et la Cour interaméricaines des droits de l'homme. A ce sujet, la Déclaration souligne «la nécessité de garantir à tous les individus, sans distinction de race, de nationalité, de croyance ou de sexe, la pleine jouissance de tous les droits de l'homme et des libertés fondamentales, en particulier par l'exercice effectif de la démocratie représentative».²

Le texte établit également un lien entre les éléments qui précèdent et l'élimination de l'extrême pauvreté lorsqu'il indique que «la démocratie, le plein respect de tous les droits de l'homme et le développement économique et social sont des concepts interdépendants qui se renforcent mutuellement, et que le développement et l'élimination de l'extrême pauvreté constituent une priorité afin de promouvoir l'exercice de ces droits».

2. Commission interaméricaine des droits de l'homme

Le climat politique qui a présidé aux débats sur le Rapport annuel de la Commission interaméricaine des droits de l'homme à la Commission des affaires juridiques et politiques de l'Assemblée générale fut beaucoup moins agité que celui qui a prévalu au Conseil permanent. Contrairement à la tendance observée les années précédentes au sein de

la Commission des affaires juridiques et politiques, l'examen du Rapport de la Commission interaméricaine des droits de l'homme n'a pas tourné, cette année, à la contestation des activités de l'organe ou à la mise en question de la légitimité de sa démarche. En fait, la plupart des interventions des délégations nationales dénotaient un soutien explicite à l'action de la Commission, à ceci près que quelques unes d'entre elles ont émis des observations sur certains des aspects de son travail mais sans remettre en question son orientation générale.

A l'appui de la Commission, l'on a remarqué l'intervention résolue du représentant du gouvernement chilien qui, en ouvrant les débats, a pour ainsi dire fixé le cadre de la discussion. Les représentants de l'Argentine, du Canada, de la Colombie, des Etats-Unis, du Guatemala et d'autres pays ont également exprimé leur soutien à la Commission. Le délégué du Nicaragua s'est contenté de répéter les critiques qu'il avait formulées à l'encontre du Rapport annuel de la Commission, dans les mêmes termes que ceux employés devant le Conseil permanent.

En dépit de ces témoignages, ce fut sur un autre plan, plus subtil mais tout aussi efficace, que s'est manifestée la mise en question de l'action de la Commission. En effet, le gouvernement du Nicaragua, qui avait émis les plus vives critiques à l'endroit de la Commission au Conseil permanent, obtint l'approbation d'un projet de résolution dans lequel était rappelée aux

2 OEA/Ser.P, AG/doc.3104/94 rev.3, 10 juin 1994.

Etats membres qui ne l'avaient pas encore fait la nécessité de formuler des observations concernant la proposition d'augmenter le nombre des membres de la Commission. Cette proposition, soumise à l'Assemblée générale par le Nicaragua en 1993, visait à porter de 7 à 11 le nombre des membres de la Commission, en invoquant la nécessité d'une meilleure répartition géographique au sein de la Commission.

Selon les ONG présentes à l'Assemblée générale, les motifs invoqués n'ont aucun sens dans le contexte du système interaméricain des droits de l'homme. En effet, les membres de la Commission sont élus à titre individuel et ne représentent pas les Etats dont ils sont ressortissants. Dans le même ordre d'idées, il est stipulé dans le Statut de la Commission que celle-ci «représente tous les Etats membres de l'Organisation» (art. 2.2). L'initiative du Nicaragua s'inscrit, par conséquent, dans sa démarche tendant à affaiblir la Commission, en particulier dans ses capacités de garantir la protection effective des droits de l'homme dans l'hémisphère. Etant donné que, dans les conditions présentes, la Commission ne tient que quelques rares réunions dans l'année, celles-ci seront encore plus espacées avec un nombre plus élevé de membres. Sans compter, par ailleurs, l'absence notoire de ressources adéquates pour le personnel permanent de la Commission.

Les ONG ont été rejointes dans leur jugement par Antigua-et-Barbuda, le Canada et les Etats-Unis. Cependant, la proposition du Nicaragua reçut l'appui de plusieurs gouvernements dont ceux du Brésil, de la Colombie et du Mexique. La décision est en instance.

En l'état actuel, l'un ou l'autre côté pourrait l'emporter. Les ONG vont poursuivre leurs activités de «lobby» afin de faire échouer cette proposition.

Les organisations non gouvernementales présentes aux débats se sont accordées à dire qu'il ne s'agit pas de passer outre le fait que le travail de la Commission, notamment ses activités de protection, peut et doit être amélioré, mais de dénoncer le caractère peu constructif de critiques sans fondement qui mettent en cause la légitimité de la Commission d'exercer ses fonctions. L'accent devrait être mis sur la nécessité pour les Etats de mettre en oeuvre les recommandations formulées par la Commission de façon à garantir une jouissance effective des droits de l'homme.

3. Cour interaméricaine des droits de l'homme

Le Président de la Cour, le Dr Rafael Nieto Navia, a présenté le Rapport de la Cour devant la Commission des affaires juridiques et politiques de l'Assemblée générale. Contrairement à ces dernières années, le Président de la Cour n'a pas, cette année-ci, reproché au Honduras de ne pas avoir respecté scrupuleusement les obligations que lui avait imposées la Cour dans le cadre des affaires Velásquez Rodríguez et Godínez Cruz. L'on commentait officieusement que le nouveau gouvernement du Honduras serait disposé à exécuter très rapidement la totalité des arrêts rendus par la Cour, lesquels n'ont été que partiellement mis en oeuvre.

A Belém, trois postes vacants de juges à la Cour ont été pourvus. Comme

chacun le sait, les juges sont élus à titre personnel et ne représentent pas les Etats. Au cours des semaines qui ont précédé l'élection, il y eut controverse à propos de la nomination par le gouvernement de l'Argentine du Dr Carlos Corach, haut responsable du pouvoir exécutif argentin. L'on craignait ainsi que cette nomination n'affaiblît les règles relatives à l'incompatibilité des fonctions telles qu'énoncées dans l'Article 18 du Statut de la Cour inter-américaine des droits de l'homme. Finalement, la candidature fut retirée le 2 juin, trois jours seulement avant l'ouverture de l'Assemblée générale.

Les juges élus sont : Alirio Abreu Burelli, Antonio Cançado Tindade et Oliver Jackman, citoyens du Venezuela, du Brésil et de la Barbade respectivement. Comme indiqué plus haut, ils vont siéger à titre personnel.

4. Convention interaméricaine sur la disparition forcée de personnes

Après plusieurs années de travail et d'atermoiements, l'Assemblée générale de l'OEA a adopté la Convention inter-américaine sur la disparition forcée des personnes (OEA/Ser.P.AG/doc.3114/94). Il y a deux ans, le processus d'élaboration, qui avait commencé en 1987, avait menacé d'échouer complètement. C'est ainsi que l'Organisation des Nations Unies a été paradoxalement la première organisation à adopter un instrument sur la disparition forcée («Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre la disparition forcée ou involontaire»), inspirée par le fait qu'une

convention était en cours d'élaboration au niveau interaméricain.

Les organisations non gouvernementales, et parmi elles le Groupe juridique et la CIJ, ont travaillé activement pour tirer le projet de Convention de l'impasse dans laquelle il se trouvait. Ainsi, partant d'une résolution obtenue de l'Assemblée générale en 1992, les ONG avaient commencé à travailler en collaboration avec les Etats dans le cadre du groupe de travail chargé d'élaborer la Convention.

Cette Convention définit la disparition forcée comme étant «la privation de liberté d'une ou de plusieurs personnes sous quelque forme que ce soit, causée par des agents de l'Etat, ou par des personnes ou des groupes de personnes qui agissent avec l'autorisation, l'appui ou l'acquiescement de l'Etat, suivie du déni de la reconnaissance de cette privation de liberté ou d'information sur le lieu où se trouve cette personne, ce qui, en conséquence, entrave l'exercice des recours juridiques et des garanties pertinentes d'une procédure régulière» (Article 2).³

Parmi les questions débattues à cet égard, figurait celle de la qualification de la disparition forcée de personnes en tant que crime contre l'humanité. On trouve cette qualification dans des résolutions antérieures de l'Assemblée générale de l'OEA (rappelées du reste par la Cour interaméricaine des droits de l'homme dans l'affaire *Velásquez Rodríguez*), ainsi que dans la Déclaration adoptée par l'ONU à ce propos et dont le préambule dit que «leur pratique sys-

3 OEA/Ser.P, AG/doc.3114/94, 8 juin 1994.

tématique est de l'ordre du crime contre l'humanité». ⁴ Enfin, la Convention interaméricaine contient en son préambule une disposition selon laquelle «la pratique systématique de la disparition forcée de personnes constitue un crime contre l'humanité».

Par ailleurs, la Convention contient divers éléments liés à la qualification de la disparition forcée comme crime contre l'humanité, au nombre desquels on trouve l'interdiction d'invoquer le devoir d'obéissance aux ordres de supérieurs pour s'exonérer de ses responsabilités. Fait dangereux, le projet de Convention de 1992 avait retenu cette disposition comme motif rendant nulle la responsabilité pénale, ce qui est une mesure gravissime s'agissant d'un instrument international dont le but est la prévention et la répression de la disparition forcée de personnes. En interdisant l'invocation du devoir d'obéissance, la Convention réaffirme les dispositions de la Déclaration de l'ONU sur la question alors qu'au niveau interaméricain, cette interdiction était déjà établie au sujet de la torture dans la Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture.

Le nouvel instrument contient également un ensemble de mesures devant être adoptées dans le cadre des législations nationales des Etats parties. Ainsi est-il interdit de mettre en place des juridictions d'exception, en particulier militaires, pour juger ce type de délit (art. 9); la loi nationale ne peut considérer des faits constitutifs d'une disparition forcée comme étant commis dans l'exer-

cice de fonctions militaires (art. 9); les Etats tiendront à jour des registres officiels dans lesquels seront consignés le nom des détenus, et permettront leur accès à toute personne justifiant d'un intérêt légitime (art. 11); il sera garanti aux juges le libre accès aux centres de détention, «de même qu'à tous lieux où il y a des raisons de croire que la personne disparue peut se trouver, y compris ceux qui relèvent de la juridiction militaire» (art 10); etc.

Parmi les éléments retenus dans le texte de la Convention, deux ont suscité des réserves de la part des organisations non gouvernementales. Le premier concerne la question de la prescription. Conformément au droit international, les crimes contre l'humanité sont imprescriptibles. Bien que la Convention reconnaisse l'imprescriptibilité de la disparition forcée comme étant la règle générale, elle admet néanmoins qu'en droit interne, lorsqu'il existe une norme de caractère fondamental prévoyant la prescription pour différentes catégories de délits, «la période de prescription doit être égale à celle applicable au délit le plus grave sanctionné dans la législation interne de l'Etat partie en cause» (art 7, al. 2). Le second élément ayant soulevé des critiques se rapporte à la procédure relative aux plaintes concernant les disparitions forcées, en particulier dans ses phases initiales. En règle générale, la procédure suit les règles établies en matière de plaintes individuelles dans le cadre du système interaméricain; cependant, la Convention stipule qu'avant de se prononcer sur la recevabilité d'une plainte

4 E/CN.4/1992/19/Rev.1, p. 8.

relative à une disparition forcée, la Commission interaméricaine des droits de l'homme devra demander des renseignements à l'Etat concerné de façon urgente et confidentielle. C'est ce dernier élément qui alarme les ONG, qui considèrent la publicité comme un facteur important concourant à éviter qu'une disparition ne soit consommée.

5. Convention interaméricaine pour la prévention, la répression et l'élimination de la violence à l'encontre des femmes
(«Convention de Bélem do Pará»)

L'adoption de cet instrument (OEA/Ser.PAG/doc.3115/94) confirme la place de plus en plus importante que les instances internationales, notamment le système interaméricain, accordent aux droits de la femme.

La CIJ et le Groupe juridique ont mené une campagne active en faveur de l'adoption de cet instrument, sensibles au fait que la violence à l'encontre des femmes est pratiquée de façon systématique dans la région, et qu'elle occasionne des décès et des lésions corporelles, ainsi que l'aliénation sociale de la femme.

Parmi les dispositions les plus marquantes de la Convention, figure la volonté d'éliminer ces pratiques sociales qui font que, pour des raisons économiques, culturelles et autres, la femme est considérée comme un être inférieur. Il y a également lieu de noter la disposition qui fait obligation aux Etats d'adopter des mesures propres à prévenir, à réprimer (au civil et au pénal) et, en fin de compte, à éliminer la violence fondée sur le sexe dans des situations de conflit interne et de déplacement de populations, situa-

tions qui, le plus souvent, encouragent de telles pratiques.

Aux termes de la Convention, l'Etat répond également de la violence à l'encontre des femmes lorsqu'elle est commise par l'Etat lui-même ou par l'un de ses agents, ou lorsqu'elle est tolérée par eux. Les organes de contrôle en seront la Commission interaméricaine des femmes et la Commission interaméricaine des droits de l'homme, sans préjudice des compétences de la Cour interaméricaine des droits de l'homme en la matière.

6. Situation des organisations non gouvernementales face aux instances politiques de l'OEA

Bien que cette question n'ait pas été abordée au cours des sessions de l'Assemblée générale, les ONG présentes ont organisé une série de réunions en vue d'obtenir un statut juridique auprès des organes politiques de l'OEA (le Conseil permanent et ses groupes de travail; l'Assemblée générale). Dans cette perspective, les ONG ont approché différentes délégations nationales (dont celles du Canada, du Chili, des Etats-Unis et de l'Uruguay) afin de les rendre attentives au problème et rencontré auprès d'elles une écoute favorable.

En ce qui concerne le mécanisme juridique concret qui serait le plus à même de garantir l'accès des ONG aux instances politiques de l'OEA, une formule qui semble appropriée consisterait à reconnaître aux ONG un statut similaire au «statut consultatif» cité plus haut, qui les accréditerait auprès du Conseil permanent de l'Organisation, de ses groupes de travail, et auprès des

Première et Deuxième Commissions du Conseil et de l'Assemblée générale. Pour ce qui concerne ces organes, s'il est vrai que l'essentiel du travail des ONG est effectué à la Commission des affaires juridiques et politiques (Première commission), il est également important pour elles d'être présentes à la Deuxième commission (Affaires économiques et sociales et Affaires éducatives, scientifiques et culturelles), en particulier pour ce qui a trait à l'affectation des ressources aux organismes interaméricains s'occupant de droits de l'homme. L'idée serait de garantir la présence des ONG aux travaux des organes susmentionnés et de leur permettre d'effectuer le plus grand nombre d'interventions orales qu'il sera possible de faire au sein desdits mécanismes. Enfin, le futur mécanisme devrait permettre que les documents préparés par les ONG puissent être distribués comme documents officiels de l'OEA, à l'instar de ce qui se fait dans le cadre des Nations Unies.

Les démarches concernant cette question ont été poursuivies au-delà de l'Assemblée générale, afin d'obtenir le plus rapidement possible cette reconnaissance juridique.

7. Haïti

Au cours de l'Assemblée générale, la Réunion *ad hoc* des Ministres des Affaires étrangères a adopté une résolution sur Haïti, dans laquelle elle affirme que les autorités militaires haïtiennes *de facto* n'ont pas respecté les accords conclus à Governor's Island, et qu'elles ont fait obstacle à l'exercice des droits fondamentaux des dirigeants politiques et du peuple haïtien. La résolution affirme en outre que «la Commission interaméricaine des droits de l'homme a déterminé

que la situation globale des droits de l'homme en Haïti a connu une détérioration et un recul très graves en ce qui concerne notamment les droits les plus essentiels, dans le cadre d'un plan systématique d'intimidation et de terreur mis en oeuvre contre une population sans défense» (la Commission s'était rendue en Haïti au mois de mai et avait présenté un rapport à l'Assemblée générale).

Avant et au cours de l'Assemblée générale, le gouvernement des Etats-Unis a cherché à obtenir la caution des membres de l'OEA pour effectuer une intervention militaire en Haïti. Cette initiative n'a cependant pas abouti. En revanche, l'accent a été mis sur la nécessité pour les Etats membres de l'OEA d'appuyer et de renforcer les mesures d'embargo, y compris la suspension des vols commerciaux, mais aussi la suspension de toute forme de transaction financière avec Haïti.

8. Peine de mort au Pérou

La nouvelle Constitution péruvienne, récemment promulguée, a étendu la liste des infractions passibles de la peine de mort. Cette mesure constitue une violation flagrante de l'obligation de l'Etat péruvien, contractée en vertu de l'Article 4 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme à laquelle le Pérou est partie et qui interdit une telle extension. Se prononçant sur la portée de cette obligation, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a été catégorique dans son avis consultatif sur les restrictions à la peine de mort (Cour interaméricaine des droits de l'homme, restrictions à la peine de mort; Articles 4.2. et 4.4. de la Convention américaine relative aux droits de l'homme; avis consultatif OC-3/83 du 8 septembre

Il est regrettable que l'Assemblée générale de l'OEA n'ait pas publié une déclaration et adopté des mesures à cet égard, étant donné la gravité de la situation et l'encouragement que l'attitude du gouvernement péruvien pourrait constituer pour d'autres Etats parties au Pacte de San José du Costa Rica.

9. VIH et SIDA

Bien qu'il n'ait pas été adopté de résolution séparée sur les personnes infectées par le Virus de l'immunodéficience humaine (VIH) ou atteintes du Syndrome de l'immunodéficience acquise (SIDA), ces questions se sont posées dans le cadre de la résolution sur le Rapport de la Commission interaméricaine.

A cet égard, le paragraphe 18 de la résolution établit «la nécessité de respecter le principe de non-discrimination et de garantir l'égalité juridique et sociale des personnes infectées par le virus de l'immunodéficience humaine (VIH) ou atteintes du syndrome de l'immunodéficience acquise (SIDA), et d'exhorter les Etats membres à assurer à ces personnes les soins appropriés et à adopter, en tenant dûment compte des droits fondamentaux des personnes malades, les mesures d'information et de santé publique nécessaires pour empêcher la diffusion de cette maladie et d'autres maladies similaires».

10. Résolution sur l'«amélioration de l'administration de la justice dans les Amériques»

L'Assemblée générale a adopté une résolution sur l'amélioration de l'admini-

nistration de la justice. La résolution invite le Conseil permanent de l'OEA à étudier les différents aspects liés à la question et à présenter à l'Assemblée générale un rapport à cet égard à sa prochaine session.

Les graves carences des organes chargés de l'administration de la justice dans nombre de pays de la région ont des répercussions quotidiennes dans le domaine des droits de l'homme. Ainsi, est-il habituel que, dans les procédures relatives aux plaintes individuelles, la Commission interaméricaine des droits de l'homme lève l'obligation d'épuiser les recours internes, en estimant que ceux pouvant encore être invoqués sont ineffectifs. Les retards accumulés par la justice, l'absence d'impartialité de la part de certains juges, les manquements aux procédures légales et à la garantie d'une défense appropriée, ainsi que la nécessité de transparence dans les procédures, sont quelques uns des aspects qui ont semblé revêtir une importance cruciale au point que leur étude ait été confiée au Conseil permanent.

IV Conclusion

L'adoption de deux nouveaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme a été le plus marquant des délibérations du système en 1994. Dans le cas de la Convention interaméricaine sur la disparition forcée de personnes, il est clairement apparu que la coopération entre les ONG et les instances politiques du système peut produire des résultats positifs. Cependant, le système interaméricain des droits de l'homme présente encore bien des lacunes et son efficacité reste relative.

Dans ce contexte, il est indispensable de mettre l'accent sur la nécessité de donner aux ONG un accès formel, juridiquement garanti, aux différents organes de l'OEA, afin de renforcer le travail de l'organisation dans le domaine des droits de l'homme.

La 46ème session de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités

Dans un monde qui se cherche encore après la fin de la Guerre froide, la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités a tenu sa 46ème session du 1 au 26 août 1994 au Palais des Nations à Genève. Mme Judith Attah du Nigeria a été élue à l'unanimité pour présider la session.

Selon les propos d'un des membres de la Sous-commission, il serait plus correct de décrire l'état actuel de la situation internationale comme le «Nouveau désordre mondial». Cette situation est caractérisée par des tendances inquiétantes qui ont des conséquences graves sur la jouissance de toutes les catégories de droits de l'homme. Parmi celles-ci, on observe un élargissement du fossé socio-économique entre pays développés d'une part, et pays en voie de développement et vivant une période de transition économique d'autre part; des conflits ethniques meurtriers en Afrique et en Europe de l'Est, ainsi que des manifestations croissantes de racisme et d'autres formes d'intolérance, partout dans le monde.

Nous assistons également au renoncement à la responsabilité des Etats dans de nombreux domaines qui sont vitaux pour la réalisation effective des droits de l'homme. Ce renoncement va de l'effondrement total des institutions étatiques, prises dans la tourmente des conflits civils, à une tendance de plus en plus marquée dans les pays développés à la déréglementation et à la privatisation.

Ces sujets ont été reflétés en grande partie dans les travaux et débats de la Sous-commission. L'instabilité politique et économique qui marque le nouvel ordre mondial renforce la nécessité de consolider les mécanismes et les procédures de protection des droits de l'homme dans le monde. Dans certains domaines, la Sous-commission a accompli des progrès considérables. Toutefois, notamment en ce qui concerne l'examen des situations par pays, son action a été entachée de façon inacceptable par la sélectivité et le manque d'objectivité.

Combattre l'impunité

L'événement qui a peut-être le plus assombri la session de la Sous-commission cette année a été le génocide commis au Rwanda, qui a atteint des proportions sans précédent en Afrique. Cette crise vient rappeler la nécessité urgente de mettre en place des mécanismes internationaux pour combattre l'impunité des auteurs de graves violations des droits de l'homme, et de renforcer les mécanismes d'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948.

Rwanda

Dans une résolution adoptée sur la situation au Rwanda, la Sous-commission a demandé qu'une action soit entreprise aux plans national et international

pour identifier et traduire en justice les individus responsables de ces atrocités, et indemniser les victimes ou leurs héritiers, conformément aux principes du droit international. A la lumière du rôle détestable joué par la station de radio locale appelée «Radio Mille Collines», qui a attisé le conflit au Rwanda, la résolution a également mis en évidence la responsabilité de cette radio dans la diffusion d'une propagande de guerre et l'incitation à la haine ethnique et raciale. Enfin, la Sous-commission a souligné l'importance de la création d'une cour pénale internationale chargée de juger les personnes responsables des crimes commis dans le cadre du conflit rwandais.

Une cour pénale internationale permanente

La Sous-commission a adopté une résolution dans laquelle elle a invité la Commission des droits de l'homme à recommander l'examen et l'adoption urgents du projet de Statut d'une cour pénale internationale que la Commission du droit international a présenté à l'Assemblée générale. La CIJ, qui oeuvre inlassablement à la création d'un tel tribunal, a salué cette invitation à l'adoption urgente du Statut. Cependant, dans sa déclaration devant la Sous-commission, la CIJ s'est dite préoccupée du fait que le projet de Statut n'ait pas prévu une procédure permettant aux victimes de crimes relevant du droit international et de crimes contre l'humanité de saisir le tribunal. La CIJ regrette également les restrictions indues limitant la compétence des Etats parties de saisir la Cour de plaintes concernant des crimes autres que ceux de génocide. Elle émet égale-

ment des réserves quant à la compétence que le projet de Statut confère au Conseil de sécurité lui permettant de déterminer si un Etat a commis un acte d'agression avant qu'une plainte alléguant d'un crime d'agression puisse être dirigée contre un particulier. Selon la CIJ, cette procédure pourrait inutilement politiser les débats de la Cour.

Toutefois, la CIJ estime que le projet de Statut présente un cadre général excellent et réaliste pour la mise en place d'une cour pénale internationale. Un tel tribunal constituerait non seulement une instance appropriée pour juger les auteurs de graves violations du droit humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme, mais également un moyen de décourager de tels actes à l'avenir. Une étude menée par l'expert, M. Tchernitchenko, sur la qualification des violations graves et massives des droits de l'homme en crimes de droit international, permettra également une évolution progressive en matière d'application des normes du droit international relatif aux droits de l'homme. [E/CN.4/Sub.2/1993/10 et Corr.1].

Réforme de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide

La Sous-commission a invité les Etats parties à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide à envisager la création d'un comité des traités chargé de surveiller le respect de la Convention à travers l'évaluation des rapports des Etats et, à titre de mesure préventive, d'appeler l'attention du Haut Commissaire aux droits de l'homme sur les situations susceptibles

de conduire au génocide. Ce comité sera également chargé d'étudier les conséquences qu'entraînerait l'extension du champ d'application de la Convention à des actes similaires commis pour des motifs politiques.

Impunité et droits économiques, sociaux et culturels

Dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels, la Sous-commission a également reconnu l'importance de lutter contre l'impunité. Cette année, les Rapporteurs spéciaux sur l'impunité, MM. E.H. Guissé et Louis Joinet, n'ont pas examiné la question de l'impunité des auteurs de violations des droits civils et politiques. En revanche, comme le leur avait demandé la Sous-commission lors de sa précédente session, leur travail a porté sur les droits économiques, sociaux et culturels. Dans leur rapport préliminaire sur le sujet, ils ont traité de la question de l'élaboration de principes et de mécanismes relatifs à la responsabilité en matière de corruption et à la responsabilité des institutions financières internationales [E/CN.4/Sub.2/1994/11]. Un groupe d'ONG, au nombre desquelles figuraient la CIJ, a exprimé sa préoccupation concernant le fait que le rapport n'ait abordé que ces deux aspects d'un problème beaucoup plus étendu.

Indemnisation des victimes

Un élément important de la lutte contre l'impunité réside dans la reconnaissance, en droit international, du droit à réparation pour les victimes de violations graves des droits de l'homme.

Un pas a été franchi dans cette voie grâce à une importante étude effectuée par le Rapporteur spécial, M. Theo van Boven [E/CN.4/Sub.2/1993/8]. Le Groupe de travail de session de la Sous-commission chargé de la question des droits de l'homme des personnes détenues a été rebaptisé 'Groupe de travail sur l'administration de la justice et la question de l'indemnisation' pour donner à l'examen de la question de l'indemnisation un statut distinct. Le Groupe de travail a décidé de poursuivre l'étude et l'évaluation des principes de base et des principes directeurs concernant le droit à restitution, à indemnisation et à réadaptation des victimes de violations flagrantes des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tels qu'ils ont été proposés dans l'étude de M. T. van Boven. Il est possible qu'à sa prochaine session, la Sous-commission décide de créer un groupe de travail de session distinct qui s'occupera uniquement de la question de l'indemnisation.

Action des Nations Unies dans les domaines humanitaire et des droits de l'homme

Tenant compte du caractère polémique des récentes interventions humanitaires de l'ONU en Somalie, en Iraq, au Rwanda et en Haïti, et de son action, de plus en plus marquée, en matière de fourniture et de coordination de l'aide humanitaire dans de nombreuses régions, la Sous-commission a reconnu la nécessité de définir des directives et des principes régissant les activités de l'ONU dans ce domaine complexe. Lors de sa précédente session, la Sous-commission avait décidé d'inclure dans son ordre du jour un point séparé relatif à la

question. Au cours de la session de cette année, elle a adopté à l'unanimité une résolution dans laquelle elle recommande à la Commission de nommer Mme C. Palley en qualité de Rapporteur spécial pour lui permettre de poursuivre son étude sur les conséquences pour les droits de l'homme de l'action et de l'aide humanitaires de l'ONU au regard de la Charte. Lors du débat très intéressant qui a tourné autour de la question, suite à la présentation d'un document de travail préliminaire préparé par Mme Palley [E/CN.4/Sub.2/1994/39], plusieurs intervenants se sont plaints de la nature sélective et politiquement orientée des mesures de contrainte de l'ONU. Certains membres ont exprimé l'opinion que cette question devrait être réglée non seulement par l'adoption de normes claires et objectives pour régir ces mesures, mais par une réforme des structures et procédures de l'ONU afin de garantir la représentativité et la conformité de celles-ci avec les principes démocratiques. Des questions ont également été soulevées concernant l'opportunité de sanctions économiques au regard des normes internationales relatives aux droits de l'homme.

Elimination de la discrimination raciale, de la xénophobie et d'autres formes contemporaines d'intolérance

La Sous-commission a décidé de clore le point de son ordre du jour relatif à l'Afrique du Sud, lors de sa prochaine session, lorsqu'elle aura examiné le rapport final de son Rapporteur spécial, Mme Attah, qui se rendra prochainement dans ce pays. Ce sera alors un moment historique dans le combat mené jusqu'ici

contre le régime d'*apartheid* en Afrique du Sud. La fin de l'*apartheid* en Afrique du Sud représente non seulement une victoire contre le racisme, mais aussi une illustration tangible d'un processus pacifique et constructif de passage à la démocratie.

Toutefois, un certain nombre de déclarations ont été faites par des ONG et des experts, appelant l'attention sur les manifestations graves et alarmantes de racisme et d'autres formes de discrimination et d'intolérance dans le monde, qui vont du phénomène de «purification ethnique» dans différentes parties du monde aux manifestations continues d'antisémitisme. Le renforcement des politiques et lois relatives à l'immigration dans de nombreux pays développés cachent une forme plus subtile et plus puissante de discrimination raciale. A la lumière de ces tendances, la Sous-commission a recommandé l'organisation, en 1977, d'une conférence mondiale sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale et ethnique, de xénophobie et de l'intolérance qui leur est associé, dans le cadre de la Troisième décennie de lutte contre le racisme et la discrimination raciale proclamée par l'Assemblée générale.

Populations autochtones

L'adoption par la Sous-commission du projet de Déclaration de l'ONU sur les droits des populations autochtones [E/CN.4/Sub.2/1994/2/Add.1] a été un jalon dans le cheminement de cette Déclaration à travers les structures de l'ONU. La rédaction de ce projet a débuté voici bientôt une décennie. La Sous-commission a transmis le projet de

Déclaration à la Commission des droits de l'homme en lui demandant de l'examiner le plus rapidement possible à sa 51^{ème} session. Elle a également recommandé à la Commission, ainsi qu'au Conseil économique et social, de prendre des mesures effectives pour permettre aux représentants des populations autochtones de participer à l'examen du projet de Déclaration, indépendamment de leur statut consultatif auprès du Conseil économique et social lorsque ces deux organes en discuteront. Ce souhait a été exprimé par un représentant d'une organisation de populations autochtones dans une déclaration adressée à la Sous-commission demandant que la Décennie internationale des populations autochtones, qui a commencé le 10 décembre 1994, culmine avec l'adoption par l'Assemblée générale d'une convention universelle.

Dans son rapport présenté à la Sous-commission, la présidente du Groupe de travail sur les populations autochtones, Mme E. Daes, a attiré l'attention sur le processus mis en oeuvre pour la rédaction de la Déclaration. Ce processus est unique dans les annales de l'ONU pour son caractère ouvert et transparent. Le Groupe de travail avait fourni un forum pour le débat et la participation à un large éventail de groupes autochtones, d'ONG et de gouvernements.

Concernant les dispositions de fond de la Déclaration, quelques observateurs gouvernementaux ont émis des réserves quant au droit essentiel énoncé dans l'Article 3 du projet de Déclaration relatif à l'autodétermination des populations autochtones. Mme Daes et d'autres experts ont souligné que la plupart des

groupes autochtones ne cherchaient pas à faire sécession des Etats existants, ni n'aspiraient à constituer leur propre Etat. Ils demandaient plutôt que soit concédé aux populations autochtones un droit spécial à un certain degré d'autonomie territoriale ou fonctionnelle (ou les deux), dans le cadre d'une coopération avec l'Etat concerné. Il s'agirait d'une mesure préalable essentielle permettant aux populations autochtones de survivre physiquement et culturellement en tant que groupe distinct, et d'éviter d'être assimilés par des groupes dominants au sein de la société. Il est également nécessaire de préserver l'attachement profond des groupes autochtones à leurs terres ancestrales et de sauvegarder l'environnement sur ces terres. Un autre aspect important du projet de Déclaration apparaît dans l'Article 33 selon lequel la préservation et la promotion des structures coutumières et traditionnelles des populations autochtones doivent être conduites en conformité des normes internationalement reconnues en matière de droits de l'homme.

Groupe de travail sur les minorités

La reconnaissance appropriée des droits des minorités et l'établissement de mécanismes nationaux et internationaux adéquats pour la détection rapide, la résolution et la prévention de conflits impliquant des minorités, ont été identifiés comme des éléments primordiaux dans un programme global proposé par M. A. Eide, membre de la Sous-commission. Résultant d'un important document de travail relatif aux droits des minorités [E/CN.4/Sub.2/1994/36],¹ élaboré par ses soins, la Sous-commission a adopté

1 Voir aussi son rapport final sur la protection des minorités : E/CN.4/Sub.2/34 et Add.1-4.

une résolution dans laquelle elle a invité la Commission et le Conseil économique et social à approuver la création d'un Groupe de travail intersessionnel qui serait composé de cinq de ses membres et aux travaux duquel participeraient les représentants des minorités, indépendamment de leur statut consultatif. Ce groupe de travail aurait pour mandat de chercher, notamment, des solutions pacifiques et constructives aux situations impliquant des minorités, et comprendrait un dispositif d'alerte rapide et de prévention. Il serait, en particulier, chargé :

- d'évaluer l'application concrète de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques;
- de faire des recommandations à la Sous-commission, au Haut Commissaire aux droits de l'homme et autres organes compétents sur les mesures à adopter pour la protection des minorités, chaque fois que le Groupe de travail décelerait un risque d'éruption ou d'escalade de la violence entre différents groupes à l'intérieur de la société;
- de promouvoir le dialogue entre les différents groupes de minorités au sein de la société et entre ces groupes et le gouvernement.

Droit à un procès équitable en toutes circonstances : vers un troisième protocole se rapportant au Pacte?

M. W. Treat et M. Tchernitchenko

ont présenté à la Sous-commission leur rapport final sur le droit à un procès équitable [E/CN.4/Sub.2/1994/24]. Les deux éléments les plus importants de ce rapport sont les suivants :

- un projet d'«Ensemble de principes sur le droit à un procès équitable et à un recours» visant à consolider les normes internationales relatives à un procès équitable;
- un projet de troisième protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visant à garantir, en toutes circonstances, le droit à procès équitable et à un recours. Ce protocole vise expressément à conférer, dans les situations d'urgence, un caractère non-déroatoire aux Articles 2 (3), 9 (3), 9 (4) et 14 du Pacte.

Il a toutefois été noté que le Comité des droits de l'homme n'était pas en faveur d'un tel protocole, estimant qu'il pourrait nuire à la jurisprudence existante en matière de dérogation concernant les droits liés à un procès équitable et avoir des effets négatifs pour les Etats n'ayant pas signé le Pacte. Dans une résolution adoptée sur la question, la Sous-commission a réaffirmé que les articles du Pacte international susmentionnés devraient être considérés comme étant exclus de la dérogation, en particulier parce qu'ils «sont nécessaires pour protéger d'autres droits non soumis à la dérogation». La CIJ avait précédemment recommandé à la Sous-commission d'inviter les Etats «à préserver, en tous temps et en toutes circonstances, le droit *d'habeas corpus*, tel qu'il est énoncé à l'Article 9 (4) du Pacte international

relatif aux droits civils et politiques». ² La Sous-commission a également recommandé à la Commission d'envisager, lors de sa 52^{ème} session, la création d'un groupe de travail à composition non limitée, chargé de préparer un projet de troisième protocole facultatif se rapportant au Pacte «visant à garantir, en toutes circonstances, le droit à un procès équitable et à un recours».

Tribunaux militaires

Dans leurs déclarations à la Sous-commission, la Commission andéenne de juristes et un certain nombre d'autres ONG se sont déclarées préoccupées du fait que le projet d'«Ensemble de principes sur le droit à un procès équitable et à un recours» susmentionné donne prééminence (même si de façon restrictive) aux juridictions militaires sur les juridictions civiles, par exemple lorsqu'un civil commet un délit dans un établissement militaire. Les intervenants se sont dits convaincus que les tribunaux militaires ne devraient pas avoir compétence au détriment des tribunaux civils, même pour les délits de droit commun commis par des membres du personnel militaire, quelles qu'en soient les circonstances.

Liberté de circulation

La Sous-commission a adopté à l'unanimité une importante résolution dans laquelle elle affirme le droit des

personnes «de jouir de la paix dans leur propre foyer, leurs propres terres et leur propre pays». Elle réaffirme également le droit des réfugiés et des personnes déplacées «de retourner, dans des conditions de sécurité et de dignité, dans leur pays d'origine et/ou, à l'intérieur de celui-ci, à leur lieu d'origine ou celui de leur choix». Cette résolution fait suite à une analyse détaillée contenue dans le rapport intérimaire de M. A.S. Al-Khasawneh concernant les incidences sur les droits de l'homme des transferts de population, y compris l'implantation de colons et de colonies [E/CN.4/Sub.2/1994/18].

Autres activités opérationnelles

La Sous-commission a également adopté des résolutions dans les domaines suivants des activités opérationnelles :

- Elle a recommandé à la Commission d'autoriser le Groupe de travail des formes contemporaines d'esclavage à continuer son travail d'évaluation de l'application des conventions relatives à l'esclavage de 1926 et 1956.
- Mme L. Chavez a été invitée à présenter un document de travail sur la situation du viol systématique, de l'esclavage sexuel et des pratiques qui s'apparentent à l'esclavage en temps de guerre.

² Intervention conjointe de la Commission internationale de juristes (CIJ) et de la Fédération internationale des droits de l'homme, intitulée «*L'habeas corpus, un droit exclu de la dérogation*», Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, 43^{ème} session (août 1991).

- Des recommandations ont été adoptées relatives à un programme d'action pour la prévention de la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie impliquant des enfants, ainsi que pour la prévention du trafic de personnes.
- Le Secrétaire général a été prié de présenter un rapport concernant une meilleure coordination, au sein de l'ONU, des droits et efforts touchant aux personnes handicapées, et de faciliter une discussion sur la possibilité de nommer un *Ombudsman* (médiateur) dans ce domaine.
- Une résolution détaillée a été adoptée par consensus sur la question de la discrimination liée au VIH et au SIDA.
- La Commission des droits de l'homme a également été priée de reconduire, pour une période de deux ans, le mandat du Rapporteur spécial de la Sous-commission, Mme H. Warzazi, pour lui permettre d'entreprendre une étude approfondie sur les différences et les similitudes des pratiques traditionnelles affectant la santé des femmes et des enfants dans de nombreuses parties du monde.
- Enfin, l'examen d'une résolution proposée par 19 experts portant sur les obstacles à l'établissement d'une société démocratique a été renvoyé à la prochaine session de la Sous-commission.

Manque d'indépendance

En dépit de ces progrès, la Sous-commission continue de présenter beaucoup des aspects négatifs qui ont entravé son action lors des sessions précédentes. Un des problèmes persistants est dû au manque d'indépendance d'une partie de ses membres. La Commission des droits de l'homme a défini des critères qui régissent la nomination d'experts indépendants et impartiaux à la Sous-commission. Malgré ces directives, bon nombre d'experts - représentants diplomatiques, fonctionnaires des ministères des affaires étrangères ou conseillers gouvernementaux - sont liés aux gouvernements auxquels ils doivent leur nomination, et cela est inacceptable.

Sélectivité dans le traitement des situations par pays : les cas de la Colombie, du Pérou et de l'Indonésie

Le manque d'indépendance de certains des membres de la Sous-commission est reflété dans la politique sélective qu'ils continuent d'appliquer en ce qui concerne l'examen des situations par pays. Cette sélectivité est apparue, lors de la session de cette année, à travers le fait que la Sous-commission n'a pas adopté de résolutions sur les situations de violations graves des droits de l'homme en Colombie et au Pérou. La pratique systématique des violations graves et massives des droits de l'homme est non seulement de notoriété commune, notamment dans le cas de la Colombie, mais elle a en outre été portée à l'attention de la Sous-commission dans de nombreuses déclarations émanant d'ONG, et soulignée par un certain nombre d'experts au cours des débats généraux. Une résolution condamnant

les graves violations des droits de l'homme commises par l'Indonésie au Timor oriental a été défaite de justesse (par 11 voix pour, 11 contre, avec 1 abstention). Une autre résolution condamnant les violations des droits de l'homme commises par l'Indonésie en Papouasie occidentale, dans la région habitée par les Acek à Sumatra et dans les Moluques a également été défaite (7 voix pour, 14 contre, 1 abstention et 1 non-votant).

Autres résolutions par pays

Iraq

Une résolution a été adoptée condamnant les violations des droits de l'homme commises par le gouvernement de l'Iraq (vote : 14-7-3-1). La résolution invite le gouvernement à mettre un terme au siège et à l'embargo interne qu'il impose à la partie septentrionale du pays et aux populations chiites du Sud, et à rétablir la fourniture de l'électricité à ces deux régions. Elle invite également le gouvernement à mettre fin aux actes terroristes qu'il mène contre les dirigeants de l'opposition et contre le personnel des Nations Unies. Des préoccupations ont été exprimées concernant le refus continu du gouvernement de coopérer avec le Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, M. van der Stoep. La résolution demande instamment au gouvernement de permettre au Rapporteur spécial de visiter la frontière et la zone des marécages, et de faire rapport sur ses constatations à l'Assemblée générale. Enfin, la Sous-commission a demandé instamment la mise en oeuvre de la résolution 688 adoptée le 5 avril 1991, et des recom-

mandations du Rapporteur spécial demandant que soient mis en place des contrôleurs permanents dans la zone des marécages ainsi que des centres d'aide permanents.

République islamique d'Iran

La résolution adoptée sur la situation des droits de l'homme dans la République islamique d'Iran (vote : 15-6-3-1) condamne les violations généralisées et continues des droits de l'homme par le gouvernement. Celles-ci comprennent, notamment, des exécutions arbitraires et sommaires, des actes de torture, des traitements et peines inhumains et dégradants, l'absence de garantie d'un procès équitable et le mépris de la liberté d'expression et de la liberté de religion. La situation des femmes et la pratique de la discrimination fondée sur le sexe dans ce pays ont occupé une place particulière dans la résolution. La Sous-commission a demandé au gouvernement de mettre fin aux attaques dirigées contre des groupes religieux tels que les Baha'i et les Chrétiens, ainsi qu'à toute participation à ou tolérance à l'égard de meurtres et du terrorisme encouragé par l'Etat. Dans sa réponse, le gouvernement a déclaré que cette résolution était parrainée par des groupes terroristes qui dictaient ses actes à la Sous-commission. La situation en Iran figurera de nouveau à l'ordre du jour de la prochaine session de la Sous-commission.

Burundi

Après un débat sur la situation critique de ce pays africain, qui est étroitement liée aux événements dramatiques au Rwanda, la Sous-commission a adopté par consensus une résolution dans laquelle elle prend acte des effets de la

haine raciale et de la violence, ainsi que des transferts et de l'exode forcés de populations au Burundi. Cette situation a eu également pour conséquence la perte de la production agricole qui risque de poser des problèmes nutritionnels majeurs. La Sous-commission a demandé la détermination, par des organes indépendants, de la responsabilité individuelle des personnes impliquées dans les massacres de civils commis dans le cadre de la spirale de la violence relancée par l'assassinat du Président de la République, le 21 octobre 1993. La Sous-commission a prié instamment le gouvernement de prendre toutes les mesures effectives nécessaires pour mener une enquête sur les exécutions arbitraires, punir leurs auteurs, désarmer la population et réprimer toute forme d'encouragement à la haine raciale. Enfin, elle a invité les organes concernés de l'ONU à renforcer la surveillance de la situation des droits de l'homme au Burundi, y compris par l'envoi d'observateurs, en vue de prévenir toute résurgence de la violence.

Tchad

La situation des droits de l'homme au Tchad, comme l'ont montré les débats sur la résolution, a été examinée dans le cadre de la procédure confidentielle instituée en vertu de la Résolution 1503. Une résolution publique a également été adoptée (vote : 18-6-1) dans laquelle la Sous-commission a exprimé sa vive préoccupation concernant les violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme dans ce pays, et l'impunité dont jouissent les auteurs de ces violations. Elle a particulièrement condamné les «violations massives et persistantes» commises par les forces armées et les forces de sécurité, y compris la Garde

républicaine. La Sous-commission a également demandé à la Commission des droits de l'homme de mettre en place un système de surveillance de la situation générale des droits de l'homme au Tchad, et d'examiner la question lors de sa 52ème session. Le Tchad sera inscrit à l'ordre du jour de la quarante-septième session de la Sous-commission.

Bougainville

Une résolution sur ce territoire a été adoptée sans vote, en particulier à la lumière du rapport présenté par M. Bacre Ndiaye, le Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires. La Sous-commission a demandé au gouvernement de la Papouasie-Nouvelle-Guinée de permettre immédiatement et sans conditions l'acheminement de l'aide humanitaire dans toutes les parties de Bougainville, y compris dans la zone faisant actuellement l'objet d'un blocus militaire. La Sous-commission a également prié le gouvernement d'inviter les Rapporteurs spéciaux concernés à enquêter sur les allégations de torture et d'exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires et de coopérer avec eux.

Haïti

Durant la période qui a suivi l'adoption de la résolution 940 du Conseil de sécurité, en date du 31 juillet 1994, la situation en Haïti est restée critique. Une résolution sur Haïti a été adoptée par consensus, dans laquelle la Sous-commission s'est dit convaincue que la pleine application de l'Accord de Governor's Island par toutes les parties constituait le seul cadre valable de règlement du conflit. Les violations des droits de l'homme commises

par les membres des forces armées ont été vigoureusement condamnées. La Sous-commission s'est également déclarée préoccupée du sort des nationaux haïtiens qui fuient leur pays. Elle a exprimé l'espoir que la mission de bons offices qu'un groupe de pays d'Amérique latine est en train de préparer sera couronnée de succès et conduira au rétablissement de la démocratie en Haïti, dans le cadre de l'Accord de Governor's Island. Enfin, il a été décidé que la situation des droits de l'homme en Haïti sera de nouveau examinée lors de la prochaine session.

Guatemala

La Sous-commission s'est félicitée de l'évolution positive du processus de paix au Guatemala. Toutefois, elle a exprimé sa préoccupation du fait de plaintes qui continuent de faire état de violations des droits de l'homme de la part de toutes les parties, malgré la signature de l'Accord général relatif aux droits de l'homme. La Sous-commission a également noté que des cas d'impunité continuent d'exister et que l'enquête et les procédures judiciaires concernant des cas de violations des droits de l'homme avaient peu avancé. Le Secrétaire général a été prié d'assurer, dès que possible, la mise en place de la Mission de vérification des Nations Unies au Guatemala.

Moyen-Orient

La Sous-commission a adopté à l'unanimité une résolution dans laquelle elle s'est félicitée du processus de paix conduit dans cette région et engagé à Madrid le 30 octobre 1991. Elle a exprimé son soutien à l'ONU pour le rôle actif qu'elle a joué et l'assistance qu'elle

a fournie dans le cadre de la mise en oeuvre de la Déclaration de principes sur les arrangements intérimaires d'autogouvernement signée par l'Etat d'Israël et l'Organisation de libération de la Palestine (OLP). Cette Déclaration constitue, selon la Sous-commission, une contribution positive à la protection des droits de l'homme au Moyen-Orient. La Sous-commission a décidé de ne pas donner suite à une résolution proposée par un groupe d'experts condamnant Israël pour son non-respect des règles applicables en matière de droit humanitaire et sa violation des droits de l'homme, y compris l'implantation de colonies israéliennes de peuplement dans les Territoires occupés.

Discours de clôture

La session s'est achevée sur un discours de clôture du Haut Commissaire aux droits de l'homme, M. Ayala Lasso, qui a fait rapport sur le résultat de ses récentes visites dans trois Etats africains, le Rwanda, le Burundi et le Malawi. Il est apparu que les gouvernements concernés avaient généralement accueilli favorablement les initiatives diplomatiques que le Commissaire avait entreprises au nom de l'ONU en vue d'améliorer la situation des droits de l'homme dans ces pays, pour ce qui est en particulier de la fourniture de services techniques et consultatifs. Il a également salué le travail de la Sous-commission et souligné notamment les progrès accomplis dans la préparation du projet de Déclaration sur les droits des populations autochtones et les mesures préventives adoptées pour la protection des minorités.

Procédure confidentielle : la résolution 1503

La Sous-commission s'est saisie de cas de pays soumis à la procédure confidentielle instituée en vertu de la résolution 1503 du Conseil économique et social, en vue d'examiner les situations qui semblent révéler l'existence d'un ensemble de violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme. Il convient de souligner que, dans le cadre de son ordre du jour, la Sous-commission a envisagé d'étudier la réforme de la résolution 1503, y compris la possibilité de sa suppression, sans toutefois engager la discussion sur la question lors de cette 46ème session. La Sous-commission n'a pas non plus révélé le nom des pays dont elle a examiné la situation, à l'exception du Tchad.

La CIJ a manifesté sa préoccupation devant la tendance de plus en plus marquée de la Sous-commission à utiliser la procédure confidentielle comme prétexte pour soustraire à la connaissance du public de graves violations des droits de l'homme, évitant ainsi d'exposer publiquement ces situations. Cette interprétation dévoyée de la résolution 1503 a donné à penser que la seule manière de résoudre les difficultés qu'elle pose est d'abroger la résolution et, partant, la procédure permettant d'examiner les situations révélant des violations graves et systématiques des droits de l'homme. Cette situation pose un faux dilemme car la question fondamentale est d'établir un mécanisme efficace pour analyser les situations impliquant des violations graves et systématiques des droits de l'homme et combattre de tels forfaits.

Droits économiques, sociaux et culturels

La Sous-commission a examiné divers aspects de cette importante question et parmi les mesures qu'elle a recommandées, la plus pertinente est sans doute celle liée à la pleine réalisation de ces droits [E/CN.4/Sub.2/1994/L.18/Rev.1]. A cet égard, la Sous-commission a demandé à la Commission des droits de l'homme d'envisager la nomination de rapporteurs thématiques chargés d'enquêter sur les droits économiques, sociaux et culturels en accordant une attention particulière au droit à un logement convenable et à la relation existant entre les droits de l'homme et l'environnement. Les rapporteurs seront en outre chargés d'évaluer le travail accompli par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels concernant l'élaboration d'un protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui reconnaîtrait aux particuliers et aux groupes le droit de présenter des communications pour dénoncer le non-respect des engagements pris par les Etats parties au Pacte.

La Commission a également été priée de demander aux rapporteurs par pays, lorsqu'ils établiront leurs rapports sur la question, d'y inclure des mentions spécifiques relatives à la jouissance de ces droits. De même, la Sous-commission a encouragé le Secrétaire général à poursuivre ses efforts en vue d'obtenir l'inscription de ces droits dans la législation nationale des pays membres de l'organisation, et de faire des propositions concrètes pour l'élaboration de normes en la matière, en tenant compte du projet de convention internationale sur le droit au

logement, contenu dans le deuxième rapport intérimaire du Rapporteur spécial sur la promotion de la réalisation du droit à un logement convenable [E/CN.4/Sub.2/1994/20] et du projet de déclaration de principes sur les droits de l'homme et l'environnement [E/CN.4/Sub.2/1994/9, annexe 1].

La relation entre la jouissance des droits de l'homme et le partage des revenus a été examinée au cours de la session, et la Sous-commission a décidé de nommer l'expert M. Bengoa au titre de Rapporteur spécial sur la question. Dans son rapport, celui-ci devra en particulier tenir compte des aspects liés à la réalisation du droit au développement et du droit à l'éducation. Il présentera son rapport final à la 49^{ème} session de la Sous-commission.

Le rapport préliminaire sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté [E/CN.4/Sub.2/1994/19], présenté par le Rapporteur spécial M. Despouy, a été salué par la Sous-commission, qui a pris acte de la proposition d'organiser à New York, en octobre 1994, un séminaire intitulé «l'extrême pauvreté et la négation des droits de l'homme» et qui réunirait des personnes vivant dans des conditions d'extrême pauvreté et ceux qui leur viennent en aide. Mention spéciale est faite dans le rapport du Rapporteur spécial des aspects essentiels que présente ce genre d'étude, à savoir la définition de l'extrême pauvreté, les causes de l'extrême pauvreté et les politiques à mettre en oeuvre pour son éradication, l'action menée par les organismes internationaux et nationaux pour lutter contre l'extrême pauvreté.

La CIJ a fait part de ses observations

à la Sous-commission, en insistant sur le lien existant entre le développement, la démocratie et les droits de l'homme, comme cela avait été exprimé lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, tenue à Vienne en 1993. La CIJ a également souligné que le concept de droit au développement ne saurait être uniquement entendue au sens de la croissance économique car comme l'a signalé le Rapporteur spécial, M. Despouy, «la croissance économique ne s'accompagne pas nécessairement d'une diminution proportionnelle de la pauvreté» (paragraphe 39 du rapport préliminaire). La participation du peuple, en tant que droit et obligation du citoyen, est considérée comme un élément nécessaire au fonctionnement de la démocratie, et comme l'extrême pauvreté est une situation qui entrave une telle participation, elle fait obstacle à la jouissance des droits civils et politiques.

Dans sa déclaration, la CIJ a insisté sur la nécessité d'axer les efforts de la Sous-commission sur la définition de mécanismes juridiques permettant de rendre justiciables les droits économiques, sociaux et culturels, c'est-à-dire de pouvoir en porter les causes devant les tribunaux nationaux et les instances juridiques internationales. De même, il y a lieu de renforcer les mécanismes internationaux chargés de promouvoir et protéger ces droits. C'est la tâche qu'a commencé d'accomplir le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, malgré l'absence d'un mécanisme efficace de suivi de ses décisions.

Deux aspects relatifs à la jouissance du droit au logement ont mobilisé l'attention de la Sous-commission : a) les incidences sur les droits de l'homme des

transferts de population, de l'implantation de colons et de colonies [E/CN.4/Sub.2/1994/18, corr.1]; et b) les expulsions forcées. La Sous-commission a invité le Comité des droits économiques, sociaux et culturels à envisager de faire des commentaires généraux sur la question au regard des engagements spécifiques des États parties au Pacte international, concernant le droit de disposer d'une nourriture et d'un logement convenables.

Projet de Convention universelle contre les disparition forcées

Aboutissement d'un processus engagé il y a plus d'une décennie, la Sous-commission a décidé cette année de charger l'expert M. Joinet d'entreprendre une étude sur le suivi des mesures qui auront été prises pour donner effet à la Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1992. M. Joinet, devra également présenter à la prochaine session de la Sous-commission un projet de Déclaration universelle sur la question aux fins de son examen par le Groupe de travail sur l'administration de la justice et la question de l'indemnisation. Il est important de souligner à ce sujet la collaboration que les ONG ont offert à l'expert pour l'aider à accomplir sa tâche, en rappelant l'expérience acquise par ces organisations en participant au processus d'élaboration de la Déclaration des Nations Unies de 1992 et de la Convention interaméricaine sur la disparition forcée des personnes, qui a été finalement adoptée en juin 1994 lors de la 24ème Assemblée générale de l'OEA.

Dans sa déclaration faite à la Sous-commission, la CIJ a indiqué expressément, dans le cadre du point de l'ordre du jour relatif à l'administration de la justice et aux droits fondamentaux des détenus, que la disparition forcée de personnes constituait «un crime contre l'humanité et que, par conséquent, elle devrait faire l'objet d'un traité international». La CIJ a déclaré soutenir résolument l'initiative de la Sous-commission. Elle a également rappelé le processus d'élaboration de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, et le fait que la Sous-commission avait été elle-même à l'origine du premier projet de Déclaration sur la disparition forcée, en 1988.

Méthodes et procédure de travail de la Sous-commission

La Sous-commission a décidé de créer un groupe de travail composé de cinq membres, chargé d'étudier un des aspects les plus complexes et débattus de son programme, à savoir l'organisation de ses travaux concernant le point de son ordre du jour relatif aux violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cette initiative procède de la résolution 1994/23 adoptée par la Commission des droits de l'homme, qui a invité de nouveau la Sous-commission à mieux rationaliser son programme de travail.

Les travaux du Groupe de travail ont porté sur la formulation de suggestions pour les méthodes de travail de la Sous-commission concernant ce point et, en particulier, le mode de participation des organisations non gouvernementales et

des observateurs gouvernementaux. Finalement, le groupe a fait, sur la question, un certain nombre de recommandations qui portent préjudice aux droits des ONG, eu égard au temps de parole qui leur est alloué. Le Groupe de travail a proposé de fixer un temps maximum pour les interventions de tous les observateurs, y compris les ONG, les interventions étant limitées à deux seulement et le temps de parole réparti entre tous les inscrits. Cette mesure porte directement atteinte au droit des ONG de présenter leurs exposés étant donné qu'elles seront obligées de partager le temps de parole avec les observateurs des gouvernements et des autres organes intergouvernementaux. Les 10 minutes allouées aux ONG dans le cadre des directives en vigueur vont diminuer de façon dramatique. Cette situation a provoqué une réaction immédiate des ONG présentes, qui ont présenté à la Sous-commission une déclaration conjointe pour protester contre cette mesure.

Concernant la limitation du temps de parole lors des interventions orales, la Sous-commission ne s'est pas prononcée définitivement, la recommandation du Groupe de travail restant en suspens. Cette situation pose un grave problème de fond lié au droit des organisations non gouvernementales d'exprimer leur point de vue devant les instances intergouvernementales. La nouvelle situation amorce de toute évidence une nouvelle tendance, inacceptable, visant à limiter les droits des ONG, sous prétexte de rationaliser les travaux de la Sous-commission.

Une autre mesure a été proposée par le Groupe de travail, consistant à changer l'ordre des interventions dans le cadre des discussions sur ce point : les débats

seront ouverts par les déclarations des ONG, qui laisseront ensuite la parole aux observateurs gouvernementaux, et enfin aux experts.

Dans le même ordre d'idée, la Sous-commission a finalement accepté, après débat, de faire passer dès sa prochaine session la discussion du point relatif aux violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales (point 6 de l'ordre du jour) à la première semaine. Cette initiative, qui a été présentée par l'expert M. Lingren, a pour objet, selon les propos mêmes de son auteur, «d'éviter les intrigues des ONG... et de gagner du temps qui pourra être consacré à des questions plus importantes». Nous sommes de nouveau en présence du problème signalé plus haut, à savoir que sous prétexte de rationaliser le travail de la Sous-commission, l'on cherche à réduire le droit des ONG d'exprimer leurs opinions, de mener normalement leurs activités et de jouer le rôle qui est le leur au sein du système.

Ces situations, ajoutées au manque d'indépendance déjà évoquée de quelques uns des experts et à la politique de sélection mise en oeuvre par ceux-ci au moment de l'examen des situations par pays, doivent susciter la réflexion sur la voie qu'emprunte actuellement cet important organe des Nations Unies, qui a pour mandat de défendre et promouvoir les droits de l'homme, et d'alerter les organisations non gouvernementales.

Droits de l'homme et environnement

La Sous-commission a examiné le rapport final sur les droits de l'homme et

l'environnement préparé par le Rapporteur spécial, Mme Zohra Ksentini [E/CN.4/Sub.2/1994/9]. Un des aspects les plus notables de cette étude concerne la relation évidente que l'auteur établit entre le droit au développement, la participation démocratique et l'environnement. Le Rapporteur revient sur cette relation dans différents paragraphes de son étude et fait le lien avec la notion d'indivisibilité et d'interdépendance de tous les droits de l'homme. Le sous-développement, la pauvreté, la dégradation de l'environnement, le développement durable sont quelques uns des thèmes abordés et analysés dans l'étude. D'autres aspects du problème y sont également analysés, comme la question des populations autochtones, les situations de conflits armés ou de menace pour la paix et la sécurité internationales. La dégradation de l'environnement et ses conséquences ont également été traitées dans l'étude, en rapport avec les groupes dits vulnérables tels que les femmes, les enfants, les jeunes, les personnes handicapées, les réfugiés écologiques.

Parmi les recommandations contenues dans le rapport, il convient de souli-

gner celle qui invite spécialement les différents organes s'occupant de droits de l'homme à prendre en considération les aspects des droits de l'homme relatifs à l'environnement, placés dans leur propre contexte. En outre, le rapport propose à la Sous-commission et à la Commission des droits de l'homme un projet de Déclaration de principes sur les droits de l'homme et l'environnement. A cet égard, la Sous-commission a décidé de recommander à la Commission des droits de l'homme de solliciter des commentaires et de faire des recommandations en tenant compte du projet élaboré par le Rapporteur spécial.

Enfin, la Sous-commission a décidé de demander à la Commission de nommer un Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'environnement, qui sera chargé de superviser, recevoir et examiner des communications et faire des recommandations sur les problèmes relatifs à l'environnement qui affectent la pleine jouissance des droits de l'homme. Lorsqu'il sera nommé, le Rapporteur spécial devra présenter son rapport à la Commission des droits de l'homme, lors de sa 52ème session.

Textes de base

Convention interaméricaine sur la disparition forcée des personnes

*Adoptée à l'Assemblée générale de l'OEA tenue le 9 juin 1994
à Belem do Parà, Brésil*

L'Assemblée générale,

VU le rapport du Conseil permanent relatif au projet de Convention interaméricaine sur la disparition forcée des personnes (AG/doc.3072/94);

CONSIDERANT qu'elle a, par ses résolutions AG/RES. 890 (XVII-O/87); AG/RES. 950 (XVIII-O/88), AG/RES. 1014 (XIX-O/89), AG/RES. 1033 (XX-O/90), et AG/RES. 1172 (XXII-O/92), traité de la question du projet de Convention interaméricaine sur la disparition forcée des personnes élaboré par la Commission interaméricaine des droits de l'homme;

RAPPELANT que l'un des principes essentiels de l'Organisation des Etats Américains, consacré à l'alinéa k de l'Article 3 de la Charte, est de proclamer les droits fondamentaux de la personne humaine, sans distinction de race, de nationalité, de religion et de sexe;

ANIMES DU DESIR de coopérer en vue de la prévention et de la sanction de la disparition forcée des personnes,

Décide :

D'adopter la Convention interaméricaine ci-après sur la disparition forcée des personnes :

Convention interaméricaine sur la disparition forcée des personnes

Préambule

Les Etats membres de l'organisation des Etats américains,

PREOCCUPES par la persistance de la disparition forcée des personnes;

REAFFIRMANT que le véritable sens de la solidarité et du bon voisinage américains ne peut se concevoir qu'en consolidant dans le continent et dans le cadre des institutions démocratiques un régime de liberté individuelle et de justice sociale reposant sur le respect des droits fondamentaux de l'homme;

CONSIDERANT que la disparition forcée des personnes constitue un affront à la conscience du continent et une offense grave et odieuse à la dignité

intrinsèque de la personne humaine, et qu'elle contredit les principes et les buts consacrés dans la Charte de l'Organisation des Etats Américains;

CONSIDERANT que la disparition forcée des personnes viole de nombreux droits essentiels de la personne humaine qui ne peuvent faire l'objet d'aucune mesure dérogoatoire et sont énoncés dans la Convention américaine relative aux droits de l'homme, dans la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme et dans la Déclaration universelle des droits de l'homme;

RAPPELANT que la protection internationale des droits de l'homme est de nature conventionnelle, secondant ou complétant celle que procure le droit interne, car elle se fonde sur les attributs de la personne humaine;

REAFFIRMANT que la pratique systématique de la disparition forcée des personnes constitue un crime de lèse-humanité;

ESPERANT que la présente Convention contribuera à prévenir, à sanctionner et éliminer la disparition forcée des personnes dans le continent et constituera un apport décisif à la protection des droits de l'homme et à l'Etat de droit;

DECIDENT d'adopter la présente Convention interaméricaine sur la disparition forcée des personnes :

Article Premier

Les Etats parties à la présente Convention s'engagent à :

- a. ne pas pratiquer, ne pas permettre et ne pas tolérer la disparition forcée des personnes, même pendant les états d'urgence, d'exception ou de suspensions des garanties individuelles;
- b. sanctionner, dans le cadre de leur juridiction, ceux qui ont participé au délit de disparition forcée des personnes, ou ont tenté de le commettre à titre d'auteurs, de complices et de receleurs;
- c. coopérer entre eux pour contribuer par tous les moyens à prévenir, à sanctionner et à éradiquer la disparition forcée des personnes;
- d. prendre les mesures législatives, administratives, judiciaires ou autres, nécessaires à l'exécution des engagements qu'ils ont contractés dans le cadre de la présente Convention.

Article II

Aux effets de la présente Convention, on entend par disparition forcée des personnes la privation de liberté d'une ou de plusieurs personnes sous quelque forme que ce soit, causée par des agents de l'Etat ou par des personnes ou des groupes de personnes qui agissent avec l'autorisation, l'appui ou l'acquiescement de l'Etat, suivie du déni de la reconnaissance de cette privation de liberté ou d'information sur le lieu où se trouve cette personne, ce qui, en conséquence, entrave l'exercice des recours juridiques et des garanties pertinentes d'une procédure régulière.

Article III

Les Etats parties à la présente Convention s'engagent à adopter, dans le respect de leurs procédures constitutionnelles, les mesures législatives nécessaires pour qualifier le délit de disparition forcée des personnes et pour les sanctionner d'une peine appropriée, proportionnelle à son extrême gravité. Ce délit est considéré comme continu ou permanent tant que la destination de la victime ou le lieu où elle se trouve n'ont pas été déterminés.

Les Etats parties peuvent prévoir des circonstances atténuantes en faveur de ceux qui, bien qu'ayant participé à des actes constitutifs de la disparition forcée, auront contribué à la récupération en vie de la victime ou auront fourni des informations permettant d'éclaircir les circonstances entourant la disparition forcée d'une personne.

Article IV

Les faits constituant la disparition forcée des personnes sont considérés comme un délit dans tous les Etats parties à la présente Convention. En conséquence, chaque Etat partie adoptera les mesures nécessaires à l'affirmation de sa juridiction sur la cause des cas suivants :

- a. la disparition forcée des personnes ou les faits qui constituent la disparition forcée qui se sont produits dans sa juridiction;
- b. l'inculpé est un national de cet Etat;
- c. la victime est un national de cet Etat et ce dernier le considère opportun.

Tout Etat partie prendra en outre des mesures pour établir sa juridiction sur le délit décrit dans la présente Convention lorsque le délinquant présumé se trouve sur son territoire et qu'il ne prend pas les mesures en vue de son extradition.

La présente Convention n'habilite aucun Etat partie à exercer sa compétence sur le territoire d'un autre Etat, ni les fonctions réservées exclusivement aux autorités de l'autre Etat partie conformément à sa législation interne.

Article V

La disparition forcée de personnes n'est pas considérée comme un délit politique aux effets de l'extradition.

La disparition forcée est considérée comme incluse au nombre des délits qui donnent lieu à l'extradition dans tout traité sur l'extradition conclu entre les Etats parties.

Les Etats parties s'engagent à inclure le délit de disparition forcée au nombre des cas qui justifient l'extradition dans tout traité sur l'extradition qu'ils souscrivent à l'avenir.

Tout Etat partie qui assujettit l'extradition à l'existence d'un traité peut, s'il reçoit une demande d'extradition d'un autre Etat partie auquel il n'est pas lié par un traité, considérer la présente Convention comme la base juridique nécessaire pour l'extradition en ce qui a trait au délit de disparition forcée.

Les Etats qui n'assujettissent pas l'extradition à l'existence d'un traité reconnaîtront ce délit comme punissable

d'extradition, sous réserve des conditions prescrites par les lois de l'Etat requis.

L'extradition sera assujettie aux mêmes conditions prévues dans la Constitution et les autres lois de l'Etat requis.

Article VI

Quand un Etat partie n'accorde pas l'extradition, il soumet l'affaire à des autorités compétentes comme si le crime avait été commis dans sa juridiction aux fins d'instruction et, le cas échéant, de poursuites pénales, dans les conditions définies par sa législation nationale. La décision prise par ces autorités est communiquée à l'Etat requérant.

Article VII

L'action pénale introduite à raison de la disparition forcée des personnes et les peines qui sont imposées judiciairement aux auteurs de cet acte ne sont pas sujettes à prescription.

Cependant, devant l'existence d'une norme fondamentale qui empêche l'application des dispositions du paragraphe précédent, la période de prescription doit être égale à celle applicable au délit le plus grave sanctionné dans la législation interne de l'Etat partie en cause.

Article VIII

N'est pas admise comme circonstance atténuante l'excuse de l'obéissance à

des ordres ou instructions supérieurs qui obligent, autorisent ou encouragent la disparition forcée. Toute personne qui reçoit de tels ordres a le droit et le devoir de ne pas y obéir.

Les Etats parties veillent à assurer que la formation du personnel ou des fonctionnaires publics chargés de l'application de la loi comprenne l'apprentissage nécessaire au délit de disparition forcé des personnes.

Article IX

Les auteurs présumés des faits constitutifs du délit de disparition forcée des personnes peuvent être jugés uniquement par les juridictions de droit commun compétentes dans chaque Etat. Aucune autre juridiction spéciale ne sera autorisée, notamment la juridiction militaire.

Les faits constitutifs de la disparition forcée ne peuvent pas être réputés commis dans l'exercice des fonctions militaires.

Aucun privilège, aucune immunité ni aucune dispense spéciale ne seront accordés dans ces procès, sans préjudice des dispositions de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

Article X

Aucune circonstance, que ce soit la menace de guerre, l'état de guerre, l'instabilité politique interne ou tout autre état d'exception, ne peut être invoqué pour justifier la disparition forcée des personnes. Si ces circonstances se pré-

sentent cependant, le droit d'utiliser la procédure ou les recours judiciaires rapides et efficaces est exercé pour déterminer le lieu de détention des personnes privées de liberté ou leur état de santé, ou pour identifier l'autorité qui a ordonné la privation de liberté ou qui l'a exécutée.

Pendant le déroulement de ces procédures et l'introduction de ces recours, et conformément au droit interne applicable, les fonctionnaires judiciaires compétents bénéficient d'un accès libre et immédiat à tous les centres de détention et à chacune de ses dépendances de même qu'à tous lieux où il y a des raisons de croire que la personne disparue peut se trouver, y compris ceux qui relèvent de la juridiction militaire.

Article XI

Toute personne privée de liberté doit être gardée dans un centre de détention officiellement reconnu comme tel; elle doit comparaître sans retard, conformément à la législation interne respective, devant l'autorité judiciaire compétente.

Les Etats parties dressent et tiennent des registres actualisés de détenus, et, lorsque leur législation interne le prescrit, les mettent à la disposition des membres de la famille du détenu, des magistrats, des avocats, de toute personne ayant un intérêt légitime ainsi que d'autres autorités.

Article XII

Les Etats parties s'entraident dans la recherche, l'identification et la détermi-

nation du lieu où se trouvent des mineurs ainsi que leur retour lorsqu'ils ont été transférés à un autre Etat ou qu'ils y ont été retenus, par suite de la disparition forcée de leurs parents, de leurs tuteurs ou de leurs gardiens.

Article XIII

Aux effets de la présente Convention, l'examen des pétitions ou communications portées devant la Commission interaméricaine des droits de l'homme et alléguant la disparition forcée de personnes, est assujéti aux procédures prescrites par la Convention américaine relative aux droits de l'homme ainsi que par les statuts et règlements de la Commission et de la Cour interaméricaines des droits de l'homme, y compris les normes concernant les mesures conservatoires.

Article XIV

Sans préjudice des dispositions de l'article précédent, lorsque la Commission interaméricaine des droits de l'homme est saisie d'une pétition ou d'une communication alléguant qu'une disparition forcée aurait eu lieu, elle s'adresse d'urgence, par le truchement de son secrétariat exécutif et en toute confidentialité, au gouvernement concerné pour lui transmettre la pétition ou l'information reçues et lui demander de fournir dans les plus brefs délais les renseignements concernant le lieu où se trouve la personne présumée disparue et tout autre renseignement qu'il jugera pertinent, étant entendu que cette demande ne préjugera pas la recevabilité de la pétition.

Article XV

Aucune disposition de la présente Convention ne sera interprétée comme constituant une restriction à d'autres traités bilatéraux souscrits ou à d'autres accords intervenus entre les parties.

La présente Convention ne s'appliquera pas aux conflits armés internationaux régis par les Conventions de Genève de 1949 et par ses protocoles relatifs à la protection des blessés, des malades et des naufragés des forces armées, des prisonniers et des civils en temps de guerre.

Article XVI

La présente Convention est ouverte à la signature de tous les Etats membres de l'Organisation des Etats Américains.

Article XVII

La présente Convention est sujette à ratification. Les instruments de ratification seront déposés au Secrétariat général de l'Organisation des Etats Américains.

Article XVIII

La présente Convention est ouverte à l'adhésion de tout autre Etat. Les instruments d'adhésion seront déposés au Secrétariat général de l'Organisation des Etats Américains.

Article XIX

Les Etats peuvent formuler leurs réserves sur la présente Convention au moment d'y souscrire, de la ratifier ou d'y adhérer dans la mesure où ces réserves ne sont pas incompatibles avec l'objet et le but de cet instrument et portent sur une ou plusieurs dispositions particulières.

Article XX

La présente Convention entrera en vigueur pour les Etats qui l'auront ratifiée le trentième jour à partir de la date du dépôt du deuxième instrument de ratification.

La Convention entrera en vigueur à l'égard de l'Etat qui l'aura ratifiée ou qui y aura adhéré après le dépôt du deuxième instrument de ratification, le trentième jour à partir de la date du dépôt par cet Etat de son instrument de ratification ou d'adhésion.

Article XXI

La présente Convention est conclue pour une durée indéterminée, cependant n'importe quel Etat peut la dénoncer. L'instrument de dénonciation sera déposé au Secrétariat général de l'Organisation des Etats Américains. Un an après le dépôt de l'instrument de dénonciation, la Convention cessera de produire ses effets à l'égard de l'Etat qui l'a dénoncée et restera en vigueur à l'égard des autres Etats parties.

Article XXII

L'instrument original de la présente Convention dont les textes français, anglais, espagnol et portugais font également foi, est déposé auprès du Secrétariat général de l'Organisation des Etats Américains, celui-ci enverra à son tour au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies une copie certifiée de cet instrument en vue de son enregistre-

ment et de sa publication conformément à l'Article 102 de la Charte de cette organisation. Le Secrétariat général de l'Organisation des Etats Américains notifiera à ses Etats membres ainsi qu'aux Etats qui auront adhéré à la Convention, les signatures, les dépôts d'instruments de ratification, d'adhésion ou de dénonciation, ainsi que les réserves qui y auront été formulées.

Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme

Convention de Belém do Pará (Brésil)

*Adoptée à l'Assemblée générale de l'OEA tenue le 9 juin 1994
à Belem do Pará, Brésil*

Les Etats parties à la présente convention,

RECONNAISSANT que le respect illimité des droits de l'homme a été consacré dans la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme et dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, et qu'il a été réaffirmé dans d'autres instruments internationaux et régionaux;

AFFIRMANT que la violence contre la femme constitue une violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en même temps qu'elle impose totalement ou partiellement des restrictions à la reconnaissance, la jouissance et l'exercice de ces droits;

PREOCCUPES par le fait que la violence contre la femme constitue une offense à la dignité humaine et est une manifestation des rapports de pouvoir historiquement inégaux entre les hommes et les femmes;

RAPPELANT la Déclaration sur l'élimination de la violence contre la femme, adoptée par la vingt-cinquième

Assemblée des déléguées de la Commission interaméricaine des femmes, et affirmant que la violence contre la femme touche tous les secteurs de la société, quels que soient leur classe sociale, leur race ou groupe ethnique, leur niveau de revenus, leur culture, leur âge ou leur religion, et a des incidences sur ses bases mêmes;

CONVAINCUS que l'élimination de la violence contre la femme est indispensable à son épanouissement individuel et social et à sa participation pleine et égalitaire à toutes les sphères d'activité de la vie;

CONVAINCUS que l'adoption d'une convention visant à prévenir, à sanctionner et à éliminer toutes les formes de violence contre la femme dans le cadre de l'Organisation des Etats américains, contribue de manière constructive à la protection des droits de la femme et à l'élimination des situations de violence qui pourraient l'affecter,

ONT CONVENU ce qui suit :

Chapitre 1

Définition et champ d'application

Article 1

Aux effets de la présente Convention, on entend par violence contre la femme tout acte ou comportement fondé sur la condition féminine qui cause la mort, des torts ou des souffrances physiques, sexuelles ou psychiques à la femme, aussi bien dans sa vie publique que dans sa vie privée.

Article 2

Par violence contre la femme, on entend la violence physique, sexuelle ou psychique :

- a. se produisant dans la famille ou dans le ménage ou dans toute autre relation interpersonnelle, que l'agresseur ait partagé ou non la même résidence que la femme, se manifestant, entre autres, sous forme de : viols, mauvais traitements ou sévices sexuels;
- b. se produisant dans la communauté, quel qu'en soit l'auteur, et comprenant entre autres, les viols, sévices sexuels, tortures, traite des personnes, prostitution forcée, séquestration, harcèlement sexuel sur les lieux de travail dans les institutions d'enseignement, de santé ou tout autre lieu; et
- c. perpétrée ou tolérée par l'Etat ou ses

agents, où qu'elle se produise.

Chapitre II

Droits protégés

Article 3

La femme a le droit de vivre dans un climat libre de violence, tant dans sa vie publique que dans sa vie privée.

Article 4

Toute femme a droit à la reconnaissance, à la jouissance, à l'exercice ainsi qu'à la protection de tous les droits et libertés consacrés dans les instruments régionaux et internationaux traitant des droits de l'homme. Ces droits comprennent, entre autres :

- a. le droit au respect de la vie;
- b. le droit à l'intégrité physique, psychique et morale;
- c. le droit à la liberté et à la sécurité personnelle;
- d. le droit de ne pas être soumise à la torture;
- e. le droit au respect de la dignité inhérente à sa personne et à la protection de sa famille;
- f. le droit à la protection égale de la loi et devant la loi;

- g. le droit à un recours simple et rapide devant les tribunaux compétents en vue de se protéger contre les actes qui violent ses droits;
- h. le droit à la liberté d'association;
- i. le droit à la liberté de professer sa religion et ses croyances dans le cadre de la loi;
- j. le droit à l'égalité d'accès aux fonctions publiques de son pays et de participer aux affaires publiques, y compris à la prise de décisions.

Article 5

Toute femme peut exercer librement et pleinement ses droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels et se prévaloir de la protection totale des droits consacrés dans les instruments régionaux et internationaux relatifs aux droits de l'homme. Les Etats parties reconnaissent que la violence contre la femme entrave et annule l'exercice de ces droits.

Article 6

Le droit de la femme de vivre dans un climat libre de violence comprend entre autres :

- a. le droit de la femme d'être libre de toutes formes de discrimination,
- b. le droit de la femme de recevoir une formation et une éducation dénuée de stéréotypes en matière de comportement et de pratiques sociales et

culturelles basées sur des concepts d'infériorité ou de subordination.

Chapitre III

Obligations des Etats

Article 7

Les Etats parties condamnent toutes les formes de violence contre la femme et conviennent d'adopter par tous les moyens appropriés et sans délais injustifiés, une politique visant à prévenir, à sanctionner et à éliminer la violence; ils s'engagent en outre :

- a. à ne commettre aucun acte de violence et à ne pas pratiquer la violence contre les femmes et à s'assurer que les autorités, les fonctionnaires et les agents et institutions respectent cette obligation;
- b. à agir avec la diligence voulue pour prévenir la violence contre la femme, mener les enquêtes nécessaires et sanctionner les actes de violence exercés contre elle;
- c. à incorporer dans leur législation nationale des normes pénales, civiles et administratives ainsi que toute autre norme qui s'avère nécessaire pour prévenir, sanctionner, éliminer la violence contre les femmes, et à arrêter les mesures administratives pertinentes;
- d. à adopter les dispositions d'ordre juridique pour obliger l'auteur des actes de violence à s'abstenir de har-

celer, d'intimider et de menacer la femme, de lui nuire ou de mettre sa vie en danger par n'importe quel moyen qui porte atteinte à son intégrité physique ou à ses biens;

- e. à prendre toutes les mesures appropriées, y compris celles d'ordre législatif, pour modifier ou abroger les lois et règlements en vigueur ou pour modifier les pratiques juridiques ou coutumières qui encouragent la persistance ou la tolérance des actes de violence contre la femme;
- f. à instituer des procédures juridiques équitables et efficaces à l'intention de la femme qui a été l'objet d'actes de violence, notamment l'adoption de mesures de protection, la réalisation d'instructions opportunes et l'accès effectif à ces procédures;
- g. à mettre au point les mécanismes judiciaires et administratifs nécessaires pour assurer que la femme sujette à des actes de violence soit effectivement dédommée, qu'elle reçoive des réparations ou bénéficie d'une compensation par tout autre moyen équitable et efficace;
- h. à adopter les mesures législatives ou autres qui s'avèrent nécessaires pour donner effet à la présente Convention.

Article 8

Les Etats parties conviennent d'adopter graduellement des mesures spécifiques et notamment des pro-

grammes ayant pour but :

- a. d'encourager la connaissance et le respect du droit de la femme de vivre dans un climat libre de toute violence, et le droit de la femme à la protection et au respect de ses droits humains;
- b. de modifier les habitudes de comportement social et culturel des hommes et des femmes, y compris des programmes d'éducation, de type classique et extra-scolaires à tous les niveaux du processus d'enseignement, pour neutraliser les préjudices, coutumes et toutes autres pratiques basées sur le concept d'infériorité ou de supériorité d'un sexe par rapport à l'autre ou sur des rôles stéréotypés de l'homme et de la femme qui légitiment ou exacerbent la violence contre la femme;
- c. d'encourager l'éducation et la formation du personnel en matière d'administration de la justice et de questions de police, d'autres fonctionnaires chargés de l'application de la loi, ainsi que du personnel dont la tâche consiste à veiller à la mise en oeuvre de politiques de prévention, de sanction et d'élimination de la violence contre la femme;
- d. d'assurer la mise en place des services spécialisés requis pour prêter à la femme ayant été l'objet d'actes de violence l'assistance nécessaire, par l'intermédiaire d'organismes publics et privés, notamment pour lui fournir des abris, des services d'orientation à l'intention de la famille toute entière, et le cas échéant, des soins et la garde des mineurs affectés;

- e. de promouvoir et d'appuyer les programmes d'enseignement public et privé destinés à sensibiliser la population aux problèmes liés à la violence exercée contre la femme, aux recours juridiques qui lui sont ouverts et aux dédommagements qui doivent lui être versés;
- f. d'offrir à la femme qui a subi des actes de violence un accès à des programmes de réadaptation et de formation qui lui permette de participer pleinement à la vie publique, privée et sociale;
- g. d'encourager les médias à tracer les grandes lignes appelées à contribuer à l'élimination de la violence contre la femme sous toutes ses formes et à rehausser le respect de sa dignité;
- h. de garantir la conduite d'enquêtes et la compilation de données statistiques et d'autres informations concernant les causes, les conséquences et la fréquence des actes de violence exercés contre la femme, en vue de faciliter l'évaluation de l'efficacité des mesures de prévention, de sanction et d'élimination de la violence contre la femme, de formuler les changements nécessaires et de les mettre en application;
- i. de stimuler la coopération internationale en vue d'un échange d'idées et d'expériences et l'exécution de programmes visant à protéger les femmes qui ont été l'objet d'actes de violence.

Article 9

En vue de l'adoption des mesures visées dans le présent chapitre, les Etats parties tiennent spécialement compte de la vulnérabilité de la femme aux actes de violence en raison, entre autres, de sa race ou de son origine ethnique, de sa condition de migrante, de réfugiée ou de personne déplacée. Ils retiendront également les cas où la femme a subi des actes de violence parce qu'elle est enceinte, handicapée, mineure ou d'âge mûr, ou parce qu'elle se trouve dans une situation économique défavorable, est touchée par des conflits armés ou est privée de sa liberté.

Chapitre IV

Mécanismes interaméricains de protection

Article 10

En vue de protéger le droit de la femme de vivre dans un climat libre de violence, les Etats parties s'engagent à inclure dans leurs rapports nationaux à la Commission interaméricaine des femmes des renseignements portant d'une part, sur les mesures qui auront été prises pour prévenir et éliminer la violence contre la femme et pour aider celle qui a subi des actes de violence, et d'autre part sur les difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre de ces mesures et sur les facteurs qui contribuent aux actes de violence perpétrés contre la femme.

Article 11

Les Etats parties à la présente Convention et la Commission interaméricaine des femmes peuvent demander à la Cour interaméricaine des droits de l'homme d'émettre un avis consultatif au sujet de l'interprétation de la présente Convention.

Article 12

Toute personne ou groupe de personnes, ou toute entité non gouvernementale légalement reconnue dans un ou plusieurs Etats membres de l'Organisation peut déposer une pétition auprès de la Commission interaméricaine des droits de l'homme contenant des dénonciations ou des plaintes de violation de l'Article 7 de la présente Convention par un Etat partie. La Commission examinera ces plaintes conformément aux normes et procédures établies à cet égard par la Convention américaine relative aux droits de l'homme ainsi que par le statut et le règlement de la Commission.

Chapitre V

Dispositions générales

Article 13

Aucune disposition de la présente Convention ne sera interprétée comme étant une restriction ou une limitation du droit interne des Etats parties qui offre une protection égale ou plus intégrale des droits de la femme et de

meilleures garanties de ces droits et assure des mesures de sauvegarde contre les actes de violence exercés contre elle.

Article 14

Aucune disposition de la présente Convention ne sera interprétée comme étant une restriction ou une limitation de la Convention américaine relative aux droits de l'homme ou d'autres conventions internationales en la matière qui offrent une protection égale ou plus intégrale à la femme dans ce domaine.

Article 15

La présente Convention est ouverte à la signature de tous les Etats membres de l'Organisation des Etats américains.

Article 16

La présente Convention est ouverte à la ratification. Les instruments de ratification seront déposés auprès du Secrétariat général de l'Organisation des Etats américains.

Article 17

La présente Convention est ouverte à l'adhésion de tout autre Etat. Les instruments d'adhésion seront déposés auprès du Secrétariat général de l'Organisation des Etats américains.

Article 18

Tout Etat partie peut formuler des réserves à la présente Convention au moment de son adoption, de sa signature, de sa ratification ou de son adhésion, du moment que ces réserves :

- a. ne sont pas incompatibles avec l'objet ou le but de la présente Convention;
- b. n'ont pas un caractère général et s'appliquent à une ou plusieurs dispositions spécifiques.

Article 19

Tout Etat partie peut, par le truchement de la Commission interaméricaine des femmes, soumettre à l'Assemblée générale une proposition d'amendement à la présente Convention.

Les amendements entreront en vigueur à l'égard des Etats qui les ratifient à la date du dépôt de l'instrument de ratification respectif correspondant aux deux tiers des Etats parties à la présente Convention. En ce qui concerne les autres Etats parties, les amendements prennent effet à la date du dépôt des instruments de ratification respectifs.

Article 20

Lorsqu'un Etat partie compte deux ou plusieurs unités territoriales où différentes législations régissent des questions qui font l'objet de la présente Convention, il peut, au moment de la signer, de la ratifier ou d'y adhérer, déclarer que celle-ci s'appliquera à

toutes ses unités territoriales ou seulement à l'une ou plusieurs d'entre elles.

Ces déclarations peuvent être modifiées à tout moment au moyen de déclarations postérieures qui indiqueront expressément l'unité ou les unités territoriales auxquelles s'applique la présente Convention. Ces déclarations postérieures seront transmises au Secrétariat général de l'Organisation des Etats américains et prendront effet trente jours à partir de la date de leur réception.

Article 21

La présente Convention entrera en vigueur le trentième jour à partir de la date du dépôt du deuxième instrument de ratification. La Convention produira ses effets à l'égard de tout autre Etat qui la ratifie ou y adhère, après le dépôt du deuxième instrument de ratification, le trentième jour à compter de la date à laquelle cet Etat aura déposé son instrument de ratification ou d'adhésion.

Article 22

Le Secrétaire général notifie à tous les Etats membres de l'Organisation des Etats américains l'entrée en vigueur de la Convention.

Article 23

Le Secrétaire général de l'Organisation des Etats américains soumet un rapport annuel aux Etats membres de l'Organisation sur le statut de la Convention, y compris les signa-

tures, dépôts d'instruments de ratification, d'adhésion ou déclarations, ainsi que les réserves présentées par les Etats parties et, le cas échéant, un rapport sur ces réserves.

Article 24

La présente Convention produit ses effets indéfiniment, mais tout Etat membre pourra la dénoncer par le dépôt d'un instrument à ces fins au Secrétaire général de l'Organisation des Etats américains. La Convention cessera de produire ses effets à l'égard de l'Etat qui l'a dénoncé un an à partir de la date du dépôt de l'instrument de dénonciation, mais elle demeurera en vigueur à l'égard des autres Etats parties.

Article 25

L'instrument original de la présente Convention dont les versions française,

anglaise, espagnole et portugaise font également foi, sera déposé au Secrétariat général de l'Organisation des Etats américains, lequel en enverra une copie certifiée au Secrétariat des Nations Unies pour enregistrement et publication, conformément à l'Article 102 de la Charte des Nations Unies.

EN FOI DE QUOI les plénipotentiaires soussignés, dûment autorisés par leurs gouvernements ont signé la présente Convention qui sera dénommée Convention Interaméricaine sur la Prévention, la Sanction et l'Elimination de la Violence contre la Femme "Convention de Belém do Pará".

FAIT A BELEM DO PARA, BRÉSIL, le neuf de juin mil neuf cent quatre-vingt-quatorze.

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

LENNART GROLL

TAI-YOUNG LEE

CLAIRE L'HEUREUX-DUBÉ

Ancien Président de la Cour suprême, Zimbabwe

Juge à la Cour d'appel de Stockholm, Suède

Directrice, Korean Legal Aid Centre for Family Relations

Juge à la Cour suprême, Canada

Membres du Comité exécutif

MICHAEL D. KIRBY (Président)

DALMO DE ABREU DALLARI

DESMOND FERNANDO

ASMA KHADER

KOFI KUMADO

FALI S. NARIMAN

CHRISTIAN TOMUSCHAT

Président de la Cour d'appel de NSW, Australie

Professeur de droit, Sao Paulo, Brésil

Avocat, Sri Lanka; Président, International Bar Association

Avocate, Jordanie

Professeur de droit, Université du Ghana

Avocat; ancien Procureur général de l'Inde

Professeur de droit international, Université de Bonn, Allemagne;

Membre, UN International Law Commission

Membres de la Commission

ANDRES AGUILAR MAWDSLEY

MOHAMMED BEDJAOUI

ANTONIO CASSESE

SIR ROBIN COOKE, KBE

MARIE JOSE CRÉSPIN

DATO' PARAM CUMARASWAMY

ROBERT DOSSOU

DIEGO GARCIA-SAYAN

SIR WILLIAM GOODHART, QC

RAJSOOMER LALLAH

GLADYS V. LI, QC

NIALL MACDERMOT, CBE, QC

DANIEL HENRI MARCHAND

J.R.W.S. MAWALLA

FRANÇOIS-XAVIER MBOUYOM

FLORENCE N. MUMBA

DORAB PATEL

BERTRAND G. RAMCHARAN

HIPOLITO SOLARI YRIGOYEN

THEO C. VAN BOVEN

JOSE ZALAUQUETT

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

Juge; Président à la Cour internationale de Justice

Professeur de droit international, Institut universitaire européen;

Président du Comité européen pour la prévention de la torture, Italie

Magistrat; Cour d'appel, Nouvelle-Zélande

Membre du Conseil constitutionnel, Sénégal

Avocat, ancien Président du Comité permanent des droits de l'homme

de l'Association internationale des barreaux, Malaisie

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

Directeur exécutif, Commission andine de Juristes, Pérou

Avocat, Royaume-Uni

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

Magistrat, Cour d'appel, Hong Kong

Ancien Secrétaire général de la CIJ; ancien Ministre d'Etat du Plan et

de l'Aménagement du territoire, Royaume-Uni

Professeur de droit social, France

Avocat à la Haute cour, Tanzanie

Avocat, Cameroun

Médiateur, Zambie

Ancien Juge à la Cour suprême, Pakistan

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

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

Avocat; Professeur de droit, Chili

HONORARY MEMBERS

ARTURO A. ALAFRIZ, Philippines

DUDLEY B. BONSAI, Etats-Unis

WILLIAM J. BUTLER, Etats-Unis

HAIM H. COHN, Israël

ALFREDO ETCHEBERR, Chili

PER FEDERSPIEL, Danemark

P. TELFORD GEORGES, Bahamas

JOHN P. HUMPHREY, Canada

HANS-HEINRICH JESCHECK, Allemagne

P.J.G. KAPTEYN, Pays-Bas

JEAN FLAVIEN LALIVE, Suisse

RUDOLF MACHACEK, Austria

NORMAN S. MARSH, Royaume-Uni

KEBA MBAYE, Sénégal

JOSE T. NABUCO, Brésil

Sir GUY POWLES, Nouvelle-Zélande

SHRIDATH S. RAMPHAL, Guyane

Lord SHAWCROSS, Royaume-Uni

EDWARD ST. JOHN, Australie

TUN MOHAMED SUFFIAN, Malaisie

MICHAEL A. TRIANTAFYLIDIS, Chypre

SECRETARY-GENERAL

ADAMA DIENG

Publications récentes

Le système judiciaire civil en Cisjordanie et à Gaza : présent et avenir

*Publié par la CIJ et le CIMA, 1994, disponible en français, anglais et arabe,
158 pp. 10 francs suisses, plus frais de port.*

Ce rapport examine l'histoire, les structures et le fonctionnement du système judiciaire civil palestinien et documente la manière par laquelle ce système a été déformé au cours de l'occupation militaire israélienne. Ce rapport est divisé en deux parties : 1. Sous l'occupation militaire israélienne, qui décrit l'ingérence israélienne dans le fonctionnement normal de la justice civile dans les Territoires occupés; l'impact qu'ont eu plus de 2500 Ordonnances militaires israéliennes, et fait des recommandations pour l'avenir immédiat; et 2. Sous l'Autorité palestinienne, qui traite du transfert graduel du pouvoir dans la Bande de Gaza et l'enclave de Jericho durant la période intérimaire établie par les Accords entre Israël et l'OLP et conseille sur les critères à adopter dans la construction d'un nouveau système judiciaire sous l'Autorité palestinienne.

Droits de l'enfant Rapport d'un programme de formation en Asie

*Publié par la CIJ, 1994, disponible en anglais, 373pp.
15 francs suisses, plus frais de port*

Ceci est le rapport d'un programme de formation tenu en septembre 1993 à Lahore, Pakistan, pour des personnes travaillant pour des organisations oeuvrant à l'amélioration de la condition infantine en Asie. Les participants de 16 pays asiatiques comprenaient des juristes et des représentants d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales travaillant dans des domaines relatifs aux droits de l'enfant. L'objectif du programme de formation était, inter alia, de permettre un suivi à la Conférence mondiale des droits de l'homme tenue à Vienne en juin 1993, et qui avait appelé à la ratification de la Convention sur les droits de l'enfant avant 1995. Il faisait partie des programmes entrepris par la CIJ en Asie visant à la formation parajuridique et à l'établissement de services d'aide juridique aux personnes pauvres et autres groupes défavorisés. Ce rapport contient les interventions des participants qui reflètent leurs expériences pratiques dans le domaine de la protection de l'enfant à travers divers pays d'Asie et concernant le développement de sources de documentation matérielle pour les enfants. Il se penche également sur les mécanismes internationaux relatifs à la protection des droits de l'enfant, y compris la Convention sur les droits de l'enfant.

Ces publications sont disponibles auprès de : CIJ, BP 160, CH - 1216 Genève
ou auprès de : AACIJ, 777 UN Plaza, New-York, NY 10017