

LA PRATIQUE DE
LA COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
DE L'O.N.U. EN MATIERE DE
VIOLATION DES DROITS DE L'HOMME (*)

par

Jean-Bernard MARIE
Chargé de Recherche au C.N.R.S.

Instituée le 16 février 1946 par le Conseil économique et social, la Commission des droits de l'homme bénéficie d'un « privilège de naissance » puisqu'elle est la seule commission technique nommément prévue par la Charte des Nations Unies (article 68) et possède ainsi la qualité d'organe statutaire de l'Organisation (1).

Afin de situer le contexte dans lequel se posera par la suite la question de la violation des droits de l'homme devant la Commission, il n'est pas inutile de rappeler que ce privilège n'a pas été acquis sans réticences lors de la Conférence de San Francisco chargée d'élaborer la Charte de la future Organisation des Nations Unies. En effet, les quatre Puissances invitantes (Chine, Etats-Unis, Royaume Uni, U.R.S.S.) dont le rôle était décisif dans l'élaboration de la Charte, n'envisageaient pas sans appréhension les conséquences que pouvait entraîner la création d'une Commission des droits de l'homme et les atteintes qu'un tel organe risquait de porter à la souveraineté nationale en un domaine où l'Etat était particulièrement attaché à ses prérogatives. Et c'est la pression constante des organisations non gouvernementales représentées à la Conférence qui devait finalement, à la dernière minute, amener les quatre Puissances à incorporer dans leurs amendements communs une disposition prévoyant l'institution d'une Commission spéciale pour les droits de l'homme.

Lorsqu'en 1946 il a établi la Commission, le Conseil économique et social a fait preuve à son tour de circonspection, procédant en deux temps pour

(*) Cet article a été préparé pour être publié en langue polonaise dans la Revue : RUCH PRAWNICZY EKONOMICZNY i SOCJOLOGICZNY dont nous remercions la Rédaction qui a permis la présente publication du texte en français.

(1) Pour plus de précisions sur ce point, voir : MARIE, J.B., *La Commission des droits de l'homme de l'O.N.U.*, Pédone, Paris, 1975, pp. 22-23 et note 38.

définir le mandat et la composition de la Commission. Il a tout d'abord décidé par sa résolution 5 (I) du 16 février 1946 de mettre en place un noyau de neuf membres de la Commission nommés à titre individuel pour une période d'un an et il a défini son mandat initial en ces termes :

« La Commission aura pour tâche de présenter au Conseil des propositions, recommandations et rapports concernant :

- a) Une déclaration internationale des droits de l'homme;
- b) Des déclarations ou conventions internationales sur les libertés civiles, la condition de la femme, la liberté de l'information et les questions analogues;
- c) La protection des minorités;
- d) L'abolition des distinctions fondées sur la race, le sexe, la langue ou la religion ».

Aussitôt constituée, ladite « Commission nucléaire » a formulé des recommandations sur la composition et les attributions de la Commission définitive.

Dans un second temps, par sa résolution 9 (II) du 21 juin 1946, le Conseil a complété les attributions de la Commission en élargissant sa tâche à :

« e) Toute autre question relative aux droits de l'homme qui ne serait pas visée par les points a), b), c) et d) », énoncés dans la résolution 5 (I).

Toutefois, tandis qu'il accroissait très largement l'étendue des matières relevant de la compétence de la Commission, le Conseil, dans la même résolution, ne donnait pas suite à certaines recommandations formulées par la Commission nucléaire qui auraient été susceptibles de mieux définir le rôle de la Commission en matière de violation des droits de l'homme.

Tout d'abord, contrairement à la recommandation de la majorité des membres de la Commission nucléaire (2), le Conseil a décidé que la Commission définitive serait composée de représentants d'Etats Membres de l'Organisation; ceci constituera un handicap qui n'est cependant pas insurmontable, lorsqu'il s'agira d'examiner des cas ou des situations de violations des droits de l'homme mettant en cause tel ou tel Etat.

Ensuite, le Conseil n'a pas retenu une recommandation de la Commission nucléaire concernant les mesures destinées à faire respecter les droits de l'homme qui prévoyait que :

« En attendant la création éventuelle d'une institution chargée de faire respecter ces droits et cette déclaration, la Commission des droits de l'homme pourrait être reconnue comme l'organisme qualifié pour assister les organes compétents des Nations Unies dans la tâche que les articles 13, 55 et 62 de la Charte attribuent à l'Assemblée générale et au Conseil économique et social au sujet du respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et pour aider le Conseil de Sécurité dans la tâche qui lui est confiée par l'article 39 de la Charte, en signalant le cas où la violation des droits de l'homme commise dans tel ou tel pays, peut, en raison de sa gravité, sa fréquence ou son caractère systématique, comporter une menace pour la paix » (3).

(2) Voir rapport de la Commission nucléaire des droits de l'homme, *doc. E/38 Rev. 1, 21 mai 1946*.

(3) Voir rapport précité.

Aux termes de la résolution 9 (II), la Commission était seulement invitée à soumettre des propositions relatives aux moyens d'assurer le respect effectif des droits de l'homme afin d'aider le Conseil économique et social et les autres organes appropriés, à prendre des dispositions à cet effet (4).

Ainsi, ce très bref rappel permet de constater qu'à l'origine, la Commission des droits de l'homme n'était pas particulièrement bien armée pour s'occuper de la question de la violation des droits de l'homme dans le monde. Cependant, son mandat tel qu'il est défini dans les résolutions 5 (I) et 9 (II) du Conseil économique et social ne s'oppose nullement à ce que la Commission prenne des initiatives et formule des recommandations en ce domaine puisque ses attributions s'étendent à « toute question relative aux droits de l'homme ». Il faudra néanmoins attendre plus de vingt années avant que la Commission ne se décide à jouer effectivement un rôle en matière de violation des droits de l'homme.

I. LA PHASE « ABSTENTIONNISTE » (jusqu'en 1967)

Dès sa première session, en 1947, la Commission manifesta son abstentionnisme à l'égard des violations des droits de l'homme. Alors qu'affluait à l'O.N.U. un grand nombre de plaintes alléguant des violations, la Commission estima en effet :

« n'être habilitée à prendre aucune mesure au sujet des réclamations relatives aux droits de l'homme » (5).

Dès lors, la Commission a consacré pendant de nombreuses années l'essentiel de ses efforts à la rédaction d'instruments internationaux et à la promotion des droits de l'homme. Néanmoins, la question des plaintes (appelées « communications ») relatives aux droits de l'homme n'a pas disparu de son ordre du jour.

1. LA PERIODE DE REDACTION (1947-1954) ET LA PERIODE DE PROMOTION (1955-1966)

Pendant ses huit premières années d'existence, la Commission se consacre exclusivement à la définition de normes fondamentales en s'attelant à la rédaction de la Charte internationale des droits de l'homme : élaboration du projet de Déclaration universelle des droits de l'homme jusqu'en 1948, et élaboration des projets de Pactes internationaux jusqu'en 1954 (6).

A partir de 1955, l'achèvement du projet de Charte des droits de l'homme a créé un vide et la Commission recherche de nouvelles bases et de nouvelles

(4) Voir paragraphe 7 de la *résolution 9 (II)* du Conseil économique et social du 21 juin 1946.

(5) Rapport de la Commission, 1^{re} session, *doc. E/259*, chap. V, § 22.

(6) Sur les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme adoptés par l'Assemblée générale en 1966, voir notamment : MICHALSKA, A. *Podstawowe prawa człowieka w prawie wewnętrznym a paktów praw człowieka*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa, 1976.

orientations pour son action. C'est une période de tâtonnements et de recherches en vue de faciliter la promotion des droits de l'homme. Différents moyens seront mis en œuvre : un programme de services consultatifs est organisé, un système de rapports périodiques présentés par les Etats Membres est progressivement mis au point, et des études sur des droits particuliers sont entreprises.

Le programme des services consultatifs dans le domaine des droits de l'homme, élaboré par la Commission en 1955, a pour but de développer les connaissances, de permettre la confrontation des expériences et de favoriser les échanges de renseignements sur les moyens de promouvoir les droits de l'homme. Il comprend les formes d'assistance suivantes : les services consultatifs d'experts, les bourses d'études et de perfectionnement, les cycles d'études sur les droits de l'homme.

Le programme des rapports périodiques préconisé par la Commission en 1956 prévoit que les Etats Membres de l'O.N.U. adressent au Secrétaire Général à intervalles réguliers des rapports exposant l'évolution et les progrès accomplis dans le domaine des droits de l'homme au cours de la période considérée, ces rapports devant porter sur les droits énumérés dans la Déclaration universelle et sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Les études sur des droits ou groupes de droits particuliers, entamées par la Commission à partir de 1956, visent notamment à obtenir des renseignements détaillés sur la situation qui existe, en droit et en fait, dans de nombreux domaines intéressant les droits de l'homme. Ces études qui s'appuient en particulier sur les renseignements communiqués par les gouvernements, aboutissent à la formulation de recommandations et à l'élaboration de principes qui sont portés à l'attention des Etats afin de faciliter la mise en œuvre du droit ou des droits étudiés. Certaines études ont été préparées dans la perspective de l'élaboration d'une déclaration ou d'une convention spécifique couvrant un domaine déterminé.

Il faut en outre noter que pendant cette seconde période que l'on peut qualifier de période de promotion, la Commission a poursuivi son activité normative en élaborant de nouveaux instruments internationaux intéressant des domaines particuliers des droits de l'homme (Déclaration et Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, Projets de déclaration et de convention sur toutes les formes d'intolérance religieuse, Déclaration des droits de l'enfant, Déclaration sur l'asile territorial) (7).

Concentrant son action sur l'élaboration de normes internationales, puis sur la promotion des droits de l'homme en faisant appel à la coopération volontaire des Etats pour favoriser leur mise en œuvre, la Commission, jusqu'en 1967, n'a pas pris de mesures concrètes concernant les violations des droits de l'homme qui ont pu être portées à son attention pendant cette

(7) Sur les travaux de la Commission pendant cette période, voir notamment : Zbigniew RESICH, « La Commission des droits de l'homme de l'O.N.U. », *Revue de droit contemporain*, N° 1/1968, pp. 25-37.

période. Elle a cependant été régulièrement saisie de listes de communications contenant des plaintes relatives aux droits de l'homme selon une procédure initiale très sommaire qui constituait véritablement une « voie sans issue ».

2. LA PROCEDURE INITIALE APPLIQUEE AUX COMMUNICATIONS RELATIVES AUX DROITS DE L'HOMME

Lorsqu'elle a déclaré, à sa première session de 1947, « n'être habilitée à prendre aucune mesure au sujet des réclamations relatives aux droits de l'homme », la Commission n'a toutefois pas refusé de prendre connaissance des communications contenant des plaintes puisqu'elle a précisé certaines règles susceptibles d'être appliquées à cette fin (8).

Par sa résolution 75 (V) du 5 août 1947, le Conseil économique et social a approuvé la « déclaration d'incapacité » de la Commission au sujet des plaintes, et a établi la procédure applicable aux communications relatives aux droits de l'homme adressées aux Nations Unies. Ces règles ont été modifiées à plusieurs reprises par diverses résolutions du Conseil; elles ont été harmonisées par la résolution 728 F (XXVIII) du 30 juillet 1959 dans laquelle le Conseil a réaffirmé que la Commission n'était habilitée à prendre aucune mesure.

La procédure prévoit de dresser deux listes de communications : une liste non confidentielle contenant un bref aperçu de la teneur des communications touchant aux principes qui sont à la base du respect universel et effectif des droits de l'homme; une liste confidentielle contenant un résumé des autres communications, c'est-à-dire essentiellement les communications qui constituent des plaintes relatives à la violation de ces droits.

L'identité des auteurs des communications (plaintes) figurant sur la liste confidentielle n'est pas divulguée sauf dans les cas où ceux-ci précisent qu'ils n'objectent rien à cette divulgation. Il est prévu que chaque Etat Membre reçoive une copie de toute communication qui le concernerait expressément sans que soit divulguée l'identité de l'auteur (sauf indication contraire de ce dernier); la réponse que le gouvernement pourrait envoyer est présentée à la Commission en même temps que la liste confidentielle. Les auteurs des communications sont informés que la Commission n'est habilitée à prendre aucune mesure au sujet des réclamations relatives aux droits de l'homme.

On peut constater que la procédure est loin d'être satisfaisante puisque la Commission se limite à « prendre connaissance » du « bref aperçu » de la teneur des communications. Et pendant une vingtaine d'années, les décisions prises par la Commission en la matière ont consisté simplement à rappeler que des listes de communications lui avaient été soumises, ou à adopter une résolution prenant acte de la distribution de ces listes. Pourtant, pendant

(8) Voir Rapport de la Commission, 1^{re} session, *doc. E/259*, chap. V, § 22.

cette période, des tentatives successives ont été faites, par la Commission elle-même (9), pour tenter de remédier à l'incapacité de donner une suite quelconque aux communications, étant donné la déclaration d'incompétence qu'elle avait formulée dès sa première session. Mais ce fut en vain.

On peut comprendre que, à l'origine, la Commission des droits de l'homme, redoutant d'être débordée par une avalanche de plaintes auxquelles elle aurait été dans l'impossibilité de donner une suite effective, ait été inspirée par la prudence. Il n'était pas nécessaire, pour autant, d'hypothéquer l'avenir en proclamant une impuissance à laquelle il pouvait raisonnablement être porté remède à brève échéance.

On peut comprendre également que la Commission ait voulu donner la priorité à l'élaboration d'instruments internationaux visant à garantir les droits de l'homme, comme les deux Pactes. On peut encore comprendre qu'elle ait privilégié la promotion des droits de l'homme en faisant appel à la coopération entre les Etats pour développer leur mise en œuvre dans le cadre national. Cependant, le retard accumulé dans l'adoption des projets de Pactes dont l'entrée en vigueur apparaissait hypothétique ou lointaine, et l'insuffisance des mesures de promotion ont accru le malaise. Au fil du temps, le sort réservé par la Commission aux communications relatives aux droits de l'homme parvenant aux Nations Unies est apparu tout à fait dérisoire.

Ni les difficultés, tant d'ordre procédural que matériel, qui n'auraient certes pas manqué de surgir, ni les conséquences qui auraient pu surgir en rapport avec la souveraineté nationale si une suite effective avait été donnée aux communications, n'ont suffi à justifier la carence de la Commission pendant cette longue période. Il a fallu attendre le « poids des années » et le concours de certaines circonstances pour qu'enfin la prétendue incompétence de la Commission soit remise en cause et qu'une procédure adéquate soit adoptée et mise en œuvre pour traiter des communications qui intéressent les violations des droits de l'homme.

II. LA PHASE « INTERVENTIONNISTE » (depuis 1967)

L'année 1967 marque un véritable tournant dans les activités et orientations de la Commission qui va commencer à prendre en compte effectivement les violations des droits de l'homme et intervenir concrètement dans le domaine de la protection. Cette date correspond à une augmentation très sensible du nombre des membres de la Commission. Composée de dix-huit membres à l'origine, puis de vingt-et-un à partir de 1962, elle comptait trente-deux membres en 1967 (10). Cet élargissement a permis la participa-

(9) Voir : Rapport de la Commission, 7^e session, *doc. E/1992*, § 94; Rapport de la Commission, 8^e session, *doc. E/2256*, § 295; Rapport de la Commission, 14^e session, *doc. E/3088*, § 194.

(10) Le nombre des membres de la Commission vient de nouveau de subir un accroissement important puisqu'il est de quarante-trois depuis 1980.

tion active des pays nouvellement indépendants, pour la plupart en voie de développement, qui ont donné une impulsion vigoureuse aux activités de la Commission, notamment en matière de violation des droits de l'homme.

A compter de cette date, la Commission examinera chaque année un point de l'ordre du jour intitulé « Question de la violation des droits de l'homme » qui occupera une place de plus en plus importante dans ses travaux et aura un retentissement étendu. Dans le cadre de cette nouvelle question, la Commission va opérer principalement à deux niveaux :

d'une part, elle institue des groupes spéciaux chargés d'enquêter sur des situations particulières de violation des droits de l'homme dans certaines régions du monde;

d'autre part, elle institue une nouvelle procédure permettant d'examiner les informations contenues dans les communications (plaintes) reçues par les Nations Unies, qui révèlent un « ensemble de violations flagrantes et systématiques ».

En outre, la Commission prendra d'autres types de mesures plus ponctuelles à propos de certains cas ou de certaines situations de violation.

1. LES GROUPES SPECIAUX CHARGES D'UNE MISSION D'ENQUETE

Les groupes d'enquête sont nés de situations exceptionnelles : c'est la politique d'apartheid sévissant en Afrique australe qui a provoqué, en 1967, la constitution du premier groupe spécial de la Commission chargé d'une mission d'enquête. Pour ce faire, la Commission s'est prévaluée, pour la première fois depuis sa création, d'une disposition de son statut qui l'autorise « à constituer des groupes de travail spéciaux composés d'experts non gouvernementaux s'occupant de domaines particuliers ou d'experts désignés à titre individuel » (11). Par la suite, la Commission instituera à nouveau des groupes d'enquête à propos d'autres situations de violation.

a) *Les groupes spéciaux d'experts*

Groupe spécial d'experts sur la situation des droits de l'homme en Afrique australe

Créé par la résolution 2 (XXIII) de la Commission, le 6 mars 1967 (12) ce « groupe spécial d'experts composé d'éminents juristes et de fonctionnaires de l'administration pénitentiaire » désignés par le Président de la Commission, était initialement chargé de « faire une enquête sur les tortures et les mauvais traitements infligés aux prisonniers, aux détenus ou aux personnes arrêtées par la police dans la République sud-africaine » (13).

(11) Voir la *résolution 9 (II)* du Conseil économique et social du 21 juin 1946, § 3.

(12) Voir rapport de la Commission des droits de l'homme, *doc. E/4422*, § 268.

(13) A propos de l'institution de ce premier groupe, voir notamment : ERMACORA, F., « International Enquiry Commissions in the Field of Human Rights », *Revue des Droits de l'Homme*, vol. I, 1968, n° 2, pp. 187 et suiv.

Le groupe composé de cinq membres à l'origine, puis de six, a vu son mandat élargi à plusieurs reprises par la Commission de façon à couvrir d'autres territoires en Afrique australe (14). Les gouvernements en cause ont refusé de coopérer avec le groupe car ils contestaient, en invoquant le § 7 de l'article 2 de la Charte des Nations Unies, que la Commission fût compétente pour entreprendre de telles enquêtes. Le groupe a recueilli les informations et examiné les documents, il a procédé à l'audition de témoins (à l'extérieur des territoires concernés) et reçu des dépositions écrites. Il a soumis régulièrement des rapports à la Commission qui, sur la base des conclusions et recommandations du groupe, a adopté à chacune de ses sessions une série de résolutions condamnant les pratiques rapportées.

Ce groupe qui fonctionne toujours aujourd'hui a présenté deux rapports lors de la trente-sixième session de la Commission en février 1980 : le premier rapport portait sur les politiques et pratiques violant les droits de l'homme en Afrique du Sud, en Namibie et au Zimbabwe (15), le second contenait des informations sur les cas de torture et de meurtre de détenus en Afrique du Sud (16). La Commission a adopté sur ce point la résolution 9 (XXXVI), le 26 février 1980, dans laquelle, notamment, elle demande au groupe d'experts de poursuivre son travail en signalant immédiatement « les violations des droits de l'homme exceptionnellement graves » en Afrique du Sud, en Namibie et, s'il y a lieu, au Zimbabwe (17).

Groupe de travail spécial d'experts sur la situation des droits de l'homme dans les territoires occupés au Moyen-Orient

En 1969, la Commission a décidé d'établir de nouveau un « groupe de travail spécial d'experts » chargé « d'enquêter sur les allégations relatives aux violations par Israël de la Convention de Genève du 12 août 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, dans les territoires occupés par Israël à la suite des hostilités au Moyen-Orient » (18). Ce groupe, qui était composé des mêmes membres que le groupe sur l'Afrique australe, s'est également heurté au refus de coopérer du gouvernement en cause qui ne lui reconnaissait pas la compétence d'enquêter sur l'application de la Convention de Genève (19).

Sur la base des informations et des témoignages qu'il avait pu recueillir à l'extérieur des territoires concernés, le groupe a présenté en 1970 un rapport à la Commission qui a fait siennes les conclusions du groupe en condamnant le refus d'Israël d'appliquer ladite Convention. Le mandat du groupe a pris fin

(14) Namibie, Rhodésie du Sud, Angola, Mozambique, Guinée (Bissau).

(15) *Doc. E/CN.4/1365*.

(16) *Doc. E/CN.4/1366*.

(17) Voir rapport de la Commission, 36^e session, *doc. E/1980/13*, pp. 178-179.

(18) Voir *résolution 6 (XXV)* de la Commission du 4 mars 1969.

(19) Sur la mission de ce groupe, voir notamment : RIDEAU, J., « Le problème du respect des droits de l'homme dans les territoires occupés par Israël », *Annuaire français de droit international*, 1970, pp. 204-232.

la même année à partir du moment où le « Comité spécial chargé d'enquêter sur les pratiques israéliennes affectant les droits de l'homme de la population des territoires occupés », constitué par l'Assemblée générale (20), avait entamé ses propres enquêtes. Et c'est le rapport établi par ce dernier Comité que la Commission a notamment examiné lors de ses sessions suivantes. Elle a adopté chaque année des résolutions sur ce point qui figurait toujours à son ordre du jour en 1980 sous l'intitulé : « Question de la violation des droits de l'homme dans les territoires arabes occupés, y compris la Palestine ».

Il convient de relever que l'institution par la Commission de groupes spéciaux d'experts chargés d'une mission d'enquête a soulevé un certain nombre d'objections, non seulement de la part des gouvernements mis en cause, mais de la part de certains membres de la Commission. Outre les questions relatives à la compétence de la Commission pour constituer un organe d'enquête, la composition du groupe a suscité des observations étant donné que ses membres ont été choisis à l'origine parmi les membres des délégations gouvernementales à la Commission (représentants ou suppléants). Et la question a été posée de savoir si une même personne peut, à propos de la même question, agir à la fois en qualité d'expert indépendant, comme membre du groupe, et en qualité de représentant d'un gouvernement, comme membre de la Commission. Somme toute, il a semblé à certains que les conditions et garanties d'objectivité qui doivent caractériser une mission d'enquête n'étaient pas strictement réunies.

Par ailleurs, on s'est demandé pourquoi de telles missions d'enquête n'avaient pas été entreprises par la Commission à propos d'autres situations graves de violation des droits de l'homme qui lui avaient été signalées de manière précise dans d'autres régions et pays (21).

b) *Le groupe de travail spécial sur la situation des droits de l'homme au Chili*

Ce nouveau groupe d'enquête créé par la Commission le 27 février 1975, se distingue à différents égards du groupe sur l'Afrique australe.

Tout d'abord, la Commission n'a pas institué un « groupe spécial d'experts » en se référant comme précédemment à la disposition pertinente de son statut contenue dans la résolution 9 (II) du Conseil économique et social, mais elle a constitué « un groupe de travail spécial composé de cinq membres de la Commission nommés à titre personnel par le Président de la Commission et agissant sous sa présidence » (22).

Ensuite, il était prévu que l'enquête serait menée sur la base d'une visite au Chili étant donné que l'observateur de ce pays auprès de la Commission avait

(20) Voir résolution 2443 (XXIII) de l'Assemblée générale.

(21) Par exemple, en 1968, la Commission n'a pas donné suite aux propositions très concrètes de la Sous-Commissions de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, qui visaient à instituer un groupe spécial d'experts chargé d'enquêter sur les situations en Grèce et en Haïti. Voir rapport de la Commission sur sa 24^e session, *doc. E/4475*, § 143.

(22) Voir résolution 8 (XXXI) de la Commission du 27 février 1975, *doc. E/5635*, pp. 67-68.

déclaré que « le gouvernement chilien serait heureux d'accueillir une mission d'enquête impartiale et objective qui se rendrait au Chili pour s'informer de la situation réelle dans le pays, et qu'il lui prêterait toute l'assistance possible » (23). Cette acceptation initiale mérite d'être soulignée car c'est la première fois qu'un gouvernement donnait de la sorte son agrément. Jusque-là, les gouvernements mis en cause par une situation de violation des droits de l'homme s'étaient toujours opposés fermement à l'exercice de toute mission d'enquête sur leur territoire et avaient refusé de coopérer avec les organes institués à cette fin.

Pendant, cette acceptation sera sans effet pendant plusieurs années puisque, en juillet 1975, juste avant son départ, le groupe se verra refuser l'entrée sur le territoire chilien (24). Aussi, comme pour les autres missions, l'enquête a d'abord été conduite en dehors du territoire (examen de documents, audition de témoins, dépositions écrites) (25). Le groupe dont le mandat a été renouvelé régulièrement, a soumis chaque année à l'Assemblée générale et à la Commission des rapports concluant que des violations constantes et flagrantes des droits de l'homme fondamentaux continuaient d'avoir lieu au Chili. Il a été demandé instamment et de manière répétée aux autorités chiliennes de prendre sans délai des mesures précises pour rétablir les droits de l'homme.

Il a fallu attendre trois années pour que le groupe soit autorisé à se rendre au Chili. Lors d'une visite de deux semaines qu'il a effectuée du 12 au 27 juillet 1978, il s'est entretenu avec des responsables gouvernementaux et des magistrats, il a rencontré des personnalités politiques et religieuses, il a visité certains centres de détention et s'est entretenu en privé avec certains détenus désignés par leurs codétenus pour les représenter, il a procédé à des auditions de particuliers et de représentants d'organisations et de groupes. Le groupe a présenté un rapport à l'Assemblée générale à l'automne 1978 (26) et à la Commission des droits de l'homme au printemps 1979 (27). Dans ses conclusions, le groupe a noté que si la situation des droits de l'homme au Chili s'était améliorée, des violations souvent graves de ces droits continuaient cependant de se produire.

Dans sa résolution 11 (XXXV) du 6 mars 1979, la Commission a demandé instamment aux autorités chiliennes de prendre une série de dispositions visant à rétablir sans délai les droits de l'homme. Elle a décidé de continuer à suivre de près la situation au Chili en nommant, d'une part, un rapporteur spécial chargé d'étudier la situation des droits de l'homme au Chili et, d'autre

(23) Voir rapport de la Commission des droits de l'homme, 31^e session, *doc. E/5635*, § 102.

(24) Sur ce point, voir notamment : MARIE, J.-B., « La situation des droits de l'homme au Chili : enquête de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, *Annuaire français de droit international*, 1976, pp. 305-335.

(25) Le groupe s'est réuni à New York, Genève, Caracas, Mexico.

(26) Voir *doc. A/33/331*.

(27) Voir *doc. E/CN.4/1310*.

part, deux experts agissant à titre individuel chargés d'étudier la question du sort des personnes portées manquantes ou disparues au Chili (28).

De ce fait, il est mis fin au mandat du groupe de travail spécial sur le Chili. Et en 1980, ce sont les rapports du rapporteur spécial et des experts que la Commission a examinés sur ce point.

On peut noter que le Groupe sur le Chili a apporté une expérience tout à fait nouvelle à la Commission pour traiter la question de la violation des droits de l'homme. Cette expérience dépasse « l'affaire chilienne » et les résultats à certains égards peu satisfaisants obtenus dans ce cas précis. Sur ce dernier point, on relèvera que cinq années se sont écoulées entre le coup d'Etat du 11 septembre 1973 qui a engendré la situation de violation des droits de l'homme, et la visite du groupe sur le territoire chilien; et, à sa dernière session de 1980, la Commission a de nouveau noté que « des violations des droits de l'homme continuaient de se produire au Chili » et qu'une « détérioration s'était produite dans un certain nombre de domaines » (29).

Cependant, une pratique a été instituée et une expérience acquise qui a été relevée tout spécialement par l'Assemblée générale dans une résolution intitulée précisément « Importance de l'expérience du groupe de travail spécial chargé d'enquêter sur la situation des droits de l'homme au Chili » (30).

La compétence de la Commission en ce qui concerne l'institution d'un groupe d'enquête composé de membres de la Commission nommés à titre individuel n'a plus été contestée (31). L'Assemblée générale s'est fondée elle-même sur les rapports présentés par le groupe dans les importantes résolutions qu'elle a adoptées à propos de cette situation, et elle a demandé à plusieurs reprises à la Commission de renouveler le mandat du groupe.

Pour la première fois, un groupe d'enquête de la Commission a pu se rendre sur le territoire d'un Etat mis en cause par une situation de violation des droits de l'homme. En dépit des multiples difficultés qui ont retardé considérablement la visite du groupe, les contacts et les consultations entre le groupe et les autorités chiliennes n'ont pas été rompus. Finalement, le groupe a obtenu que les autorités se conforment à l'engagement qu'elles avaient pris lors de sa création en acceptant de l'accueillir et de coopérer avec lui.

Tout en tenant compte du caractère limité et laborieux de l'expérience, l'acceptation initiale d'une mission d'enquête par un gouvernement mis en cause par une situation de violation des droits de l'homme et la conduite effective de l'enquête à l'intérieur du territoire de l'Etat, constituent un réel

(28) Rapport de la Commission des droits de l'homme, 35^e session, *doc. E/1979/36*, p. 124.

(29) Voir la résolution 21 (XXXVI) de la Commission des droits de l'homme du 29 février 1980, *doc. E/1980/13*, pp. 192-194.

(30) Voir *résolution 33/176* de l'Assemblée générale du 20 décembre 1978.

(31) La résolution 8 (XXXI) de la Commission du 27 février 1975 qui a institué le groupe sur le Chili a été adoptée par consensus. Cependant, le représentant de l'U.R.S.S. a expliqué « que sa délégation s'était associée au consensus parce qu'il importait au plus haut point que la Commission agisse à l'unanimité ». Voir rapport de la Commission, 31^e session, *doc. E/5635*, § 108.

pas en avant dans le domaine de la protection internationale des droits de l'homme. Il s'agit là d'un précédent dont la Commission pourra s'inspirer dans l'avenir à propos de nouvelles situations.

2. LA PROCEDURE D'EXAMEN DES COMMUNICATIONS RELATIVES AUX VIOLATIONS DES DROITS DE L'HOMME

Ce sont deux résolutions du Conseil économique et social : la résolution 1235 (XLII) du 6 juin 1967, et surtout la résolution 1503 (XLVIII) du 27 mai 1970, qui instituent la nouvelle procédure d'examen des plaintes en violation des droits de l'homme reçues depuis l'origine par les Nations Unies et au sujet desquelles la Commission, pendant une vingtaine d'années, s'était déclarée incompétente pour leur donner une suite quelconque.

a) *La résolution 1235* autorise 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 examiner les renseignements concernant les violations flagrantes des droits de l'homme contenues dans les communications reçues par l'O.N.U. Il est précisé que la Commission peut, s'il y a lieu, et après avoir examiné les renseignements qui lui auront ainsi été communiqués, entreprendre une étude approfondie des « situations qui révèlent de constantes et systématiques violations des droits de l'homme » et présenter un rapport et des recommandations à ce sujet au Conseil économique et social.

Une voie était ainsi ouverte qui permettait à la Commission dans certains cas, de prendre des mesures sur la base des plaintes reçues. Restait à définir la procédure permettant à la Commission de s'acquitter de ses nouvelles tâches.

b) *La résolution 1503* définit la procédure d'examen des communications.

A un premier stade, un groupe de travail de la Sous-Commission, composé de cinq de ses membres et se réunissant une fois par an en séances privées, est chargé d'examiner toutes les communications reçues « en vue d'appeler l'attention de la Sous-Commission sur celles de ces communications, accompagnées, le cas échéant, des réponses des gouvernements, qui semblent révéler l'existence d'un ensemble de violations flagrantes et systématiques, dont on a des preuves dignes de foi, des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Ce groupe de travail effectue donc un premier tri des communications en décidant, par un vote à la majorité, celles qu'il juge utile de porter à l'attention de la Sous-Commission elle-même.

A un second stade, la Sous-Commission examine à son tour, en séances privées, les communications dont elle est saisie par le groupe de travail, et toutes réponses y relatives des gouvernements, en vue « de déterminer s'il convient de soumettre à la Commission des droits de l'homme des situations particulières qui semblent révéler l'existence d'un ensemble de violations flagrantes et systématiques, dont on a des preuves dignes de foi, des droits de l'homme exigeant l'attention de la Commission ».

On notera que, tandis que le groupe de travail retient des *communications*, ce sont des *situations* que la Sous-Commission est appelée à soumettre à la Commission. Les critères permettant d'identifier une « situation » sur la base de « communications » ne sont pas précisés.

A un troisième stade, la Commission des droits de l'homme, après avoir examiné toute situation signalée par sa Sous-Commission, détermine : a) si cette situation requiert une étude approfondie de la part de la Commission ainsi qu'un rapport assorti de recommandations au Conseil économique et social; b) si elle peut faire l'objet de la part d'un comité spécial désigné par la Commission, d'une enquête qui ne sera entreprise que si l'Etat concerné a donné expressément son accord.

La résolution 1503 précise également les conditions exigées pour que l'enquête puisse être entreprise, ainsi que la composition et les fonctions du comité spécial. De larges garanties sont prévues au profit de l'Etat concerné avec la collaboration constante duquel l'enquête doit être conduite. Toute la procédure est de caractère confidentiel jusqu'au moment où la Commission décide de faire des recommandations au Conseil économique et social.

La nouvelle procédure, appelée communément « procédure 1503 » n'est pas entrée immédiatement en application car il a fallu attendre que la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités définisse par sa résolution 1 (XXIV) du 14 août 1971, les conditions d'admissibilité des communications (32). En fait, c'est au mois d'août 1972 que la procédure a commencé à fonctionner au stade de la Sous-Commission et de son groupe de travail qui ont examiné plus de vingt mille communications.

Etant donné le caractère confidentiel de la procédure, il est difficile d'examiner en détail son fonctionnement. On peut cependant constater, en se fondant sur les décisions rendues publiques par la Commission, qu'elle s'est développée avec une extrême lenteur.

C'est seulement en 1974 que la Commission a été saisie par sa Sous-Commission de « situations » de violation. La Commission a décidé de renvoyer aux gouvernements concernés, pour observations, les documents transmis par la Sous-Commission et elle a décidé de constituer un groupe de travail composé de cinq de ses membres devant se réunir l'année suivante, avant la session de la Commission, pour examiner tous les documents pertinents et les observations des gouvernements (33). Depuis 1974, avec l'approbation du Conseil économique et social, la Commission a créé chaque année un groupe

(32) La résolution I (XXIV) de la Sous-Commission (*doc. E/CN.4/1070*, pp. 60-62) contient des dispositions concernant : les normes et critères auxquels doivent répondre les communications; les sources des communications; la teneur des communications et la nature des allégations; l'existence d'autres recours; enfin, le délai dans lequel une communication doit être présentée. Voir sur ce point : Antonio CASSESE, « The Admissibility of Communications to the United Nations on Human Rights Violations », *Revue des Droits de l'Homme*, vol. V, 1972, n° 2-3, pp. 375-397.

(33) Voir Décision 3 de la Commission du 6 mars 1974, *doc. E/5464*, pp. 61-62.

de travail à cette fin. Ces groupes de travail sont devenus en pratique des éléments permanents de la procédure sans toutefois avoir été prévus par la résolution 1503.

Il semble que la procédure se soit heurtée en particulier à un manque de coopération de la part des gouvernements concernés par les situations de violation des droits de l'homme (34). C'est sans doute pour remédier à la difficulté d'obtenir que les gouvernements envoient des observations écrites dans un délai satisfaisant que la Commission a décidé, en 1978, de rendre permanente la pratique consistant à inviter les Etats directement concernés à envoyer des représentants pour parler devant la Commission et répondre aux questions des membres (35).

En 1978 également, pour la première fois en séance publique, le Président de la Commission a précisé les noms de neuf pays au sujet desquels la Commission avait pris des décisions en séances privées au cours de sa 34^e session en application de la résolution 1503. Cependant, la nature des décisions et les documents examinés sont restés confidentiels conformément au paragraphe 8 de la résolution 1503. Le Président a précisé que la Commission avait décidé que la situation dans les pays en question ne ferait pas l'objet d'un débat public (36). La même pratique a été suivie lors des deux dernières sessions de la Commission. En 1979, le Président a indiqué le nom de neuf pays (37) et en 1980, neuf pays également ont été cités en séance publique (38). Il a été rappelé à chacune de ces sessions que les membres de la Commission ne pouvaient, lors du débat public, faire allusion aux décisions concernant ces pays prises en séances privées, ni à aucun document confidentiel s'y rapportant. On peut relever sur les listes de pays cités en 1978, 1979 et 1980, que les sept mêmes pays ont été mentionnés chaque année. Au total, pendant cette période, c'est la situation des droits de l'homme dans douze pays qui a fait l'objet de décisions de la Commission en application de la résolution 1503.

Il est particulièrement important de relever qu'à sa 35^e session de 1979, la Commission a décidé de ne plus examiner la situation des droits de l'homme en Guinée équatoriale (qui figurait sur la liste des neuf pays cités en 1978) dans le cadre de la procédure confidentielle établie par la résolution 1503 du Conseil, et d'en reprendre l'examen en séance publique (39). Ainsi, pour la première fois, la Commission a décidé de « sortir en public » une situation de violation au terme d'un examen confidentiel qui s'était heurté à une absence

(34) Ainsi, dans sa décision 7 (XXXI) du 24 février 1975, la Commission a insisté auprès des gouvernements pour qu'ils envoient le plus rapidement possible leurs observations sur les communications et qu'ils donnent suite à toute demande qui leur est faite, pour observations, aux termes de la résolution 1503 (LVIII) du Conseil. Voir *doc. E/15635*, pp 74-75.

(35) Voir décision 5 (XXXIV) de la Commission, *doc. E/1978/34*, p. 145.

(36) Voir rapport de la Commission des droits de l'homme, 34^e session, *doc. E/1978/34*, § 208.

(37) Voir rapport de la Commission des droits de l'homme, 35^e session, *doc. E/1979/36*, § 218.

(38) Voir rapport de la Commission des droits de l'homme, 36^e session, *doc. E/1980/13*, § 247.

(39) Voir rapport de la Commission des droits de l'homme, 35^e session, *doc. E/1979/36*, § 218.

totale de collaboration de la part du gouvernement concerné. Lors de cette même session, la Commission a décidé de nommer un rapporteur spécial chargé d'entreprendre une étude approfondie sur la situation des droits de l'homme dans le pays concerné (40).

Bien que le caractère confidentiel de la procédure 1503 limite l'examen approfondi des résultats obtenus, il apparaît cependant qu'elle n'a guère atteint les buts escomptés lors de son institution.

Un travail considérable est accompli aux premiers stades de la procédure par la Sous-Commission et son groupe de travail qui examinent chaque année plusieurs dizaines de milliers de communications. Le fait que la Sous-Commission soit composée d'experts siégeant à titre individuel offre des garanties d'indépendance pour l'identification de « situations » de violation des droits de l'homme sur la base des communications transmises. En dépit de l'absence, dans la résolution 1503, de critères permettant de définir une situation de violation, il apparaît que la Sous-Commission a pu remplir ses fonctions de manière satisfaisante étant donné la qualité de ses membres.

C'est au stade de la Commission que la procédure rencontre certaines difficultés. Les membres de la Commission et de son groupe de travail qui sont des représentants gouvernementaux, peuvent ne pas s'accorder sur les décisions à prendre en ce qui concerne l'une ou l'autre situation de violation signalée par la Sous-Commission. Les divergences d'interprétation ou d'intérêts conduisent à formuler des demandes complémentaires d'informations et à surseoir à la décision d'année en année. D'où, la lenteur de la procédure qui peut rencontrer un véritable blocage rendant de fait toute décision ultérieure inopérante parce que trop tardive pour permettre de remédier à une situation.

A cet égard, la Commission a adopté lors de sa 36^e session de 1980 une résolution qui illustre cette inefficacité liée à une véritable perte de temps. Il s'agit d'une situation concernant des persécutions au Malawi que la Commission a examinée à ses sessions de 1977, 1978, 1979 et 1980, et à propos de laquelle le gouvernement concerné n'a communiqué aucune observation. Dans cette résolution, la Commission « décide de mettre fin à l'examen de cette question » en considérant :

« qu'étant donné que les événements faisant l'objet de plaintes se seraient produits entre 1972 et 1975 et que la Commission depuis sa 33^e session tenue en 1977, n'a pas été saisie (...) de nouvelles allégations concernant la persistance de la situation, il y a lieu de penser que cette situation a cessé » (41).

Le refus de coopération de la part des gouvernements directement concernés par une situation de violation des droits de l'homme constitue un véritable obstacle qui permet d'utiliser la « procédure 1503 » à des fins tout à fait contraires à celles qu'elle poursuit. Ainsi, du fait que la procédure est

(40) Voir résolution 15 (XXXV) de la Commission du 13 mars 1979, *Ibid.*, pp. 132-133.

(41) Voir résolution 10 (XXXVI) de la Commission du 7 mars 1980, *doc. E/1980/13*, p. 216.

confidentielle et que la Commission a instauré comme pratique de ne pas examiner en séances publiques les situations qui sont déjà examinées dans le cadre de cette procédure, l'Etat concerné se trouve en quelque sorte « à l'abri » pendant plusieurs années et échappe ainsi aux risques d'un examen public. Les objectifs initiaux de la confidentialité qui sont précisément de faciliter la coopération des autorités afin de pouvoir remédier aux situations de violations, sont alors tout à fait détournés au seul profit de l'Etat concerné qui, en ne répondant pas aux demandes qui lui sont adressées, peut ainsi « gagner du temps ».

La Commission, lorsqu'elle est confrontée à une absence manifeste de coopération de la part d'un Etat concerné par une situation de violation, devrait adopter rapidement des mesures pour éviter un détournement des buts de la procédure. Sans doute peut-on interpréter en ce sens la décision prise par la Commission en 1979, de « sortir » du cadre de la procédure 1503 un pays qui avait totalement refusé de coopérer, pour examiner la situation dans ce pays en séance publique et prendre les mesures nécessaires (42).

En effet, lorsque la procédure confidentielle d'examen des communications relatives aux violations des droits de l'homme se trouve bloquée, la Commission dispose d'autres moyens qu'elle a utilisés à diverses reprises, comme nous allons le rappeler brièvement.

3. AUTRES TYPES DE MESURES CONCERNANT LA VIOLATION DES DROITS DE L'HOMME

Outre la création de groupes spéciaux d'enquête et l'examen des communications dans le cadre de la « procédure 1503 », la Commission des droits de l'homme, depuis 1967, a pris un certain nombre d'initiatives et de mesures en rapport avec la question de la violation des droits de l'homme.

Deux résolutions précisent les modalités d'action de la Commission dans le cadre de procédures publiques. Aux termes de la résolution 8 (XXIII) de la Commission du 16 mars 1967 et de la résolution 1235 (XLIII) du Conseil économique et social du 6 juin 1967, la Commission examine chaque année la question de la violation des droits de l'homme. La Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires prépare à l'intention de la Commission « un rapport contenant des informations sur les violations des droits de l'homme, provenant de toutes les sources disponibles » et « signale à l'attention de la Commission toute situation dont elle a des raisons sérieuses de croire qu'elle révèle des violations constantes et systématiques des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (43). La Commission et sa Sous-Commission sont donc habilitées à traiter des violations des droits de l'homme en dehors même du système des communications en utilisant « toutes les sources disponibles ».

(42) Voir *supra*, note 39.

(43) §§ 2 et 6 de la résolution 8 (XXIII) de la Commission des droits de l'homme, *doc. E/4322*, pp. 142-143.

Lorsqu'elle a été saisie, au cours de son examen public, de situations de violations des droits de l'homme, la Commission a adopté diverses mesures et pris un certain nombre de décisions comme la désignation d'un rapporteur spécial, l'envoi de télégrammes, et elle a formulé des recommandations précises à l'intention des gouvernements concernés.

a) *Rapporteur spécial*

Peu utilisée tout d'abord, la procédure du rapporteur spécial chargé d'étudier une situation de violation des droits de l'homme semble être devenue plus fréquente ces dernières années.

En 1967, en même temps qu'elle a institué le groupe spécial d'experts sur l'Afrique australe, la Commission a désigné un rapporteur spécial chargé notamment d'étudier les dispositions législatives et les pratiques de l'apartheid et de la discrimination raciale en Afrique du Sud, au Sud-Ouest africain et en Rhodésie du Sud (44). L'année suivante, le mandat du rapporteur a été prorogé et étendu. Sur la base des conclusions et recommandations du rapporteur, la Commission a adopté plusieurs résolutions qui énonçaient notamment des mesures visant à lutter contre l'apartheid et la discrimination raciale en Afrique australe (45). A partir de 1970, c'est le groupe spécial d'experts sur l'Afrique australe qui s'est vu confier la poursuite des tâches du rapporteur spécial dont le mandat avait pris fin. Il convient de noter que le rapporteur spécial, tout comme le groupe spécial d'experts, n'a pas pu se rendre sur le territoire des pays concernés pour mener son étude, ceux-ci ayant refusé leur autorisation.

Il a fallu attendre 1979 pour que la Commission désigne à nouveau un rapporteur spécial chargé d'étudier la situation de droits de l'homme dans des pays déterminés.

Il s'agissait du Chili et de la Guinée équatoriale (46).

On peut constater que dans les deux cas, la désignation d'un rapporteur spécial constitue la suite ou le relais de procédures antérieurement entamées et que nous avons examinées dans les lignes qui précèdent. Dans le cas du Chili, la désignation d'un rapporteur spécial chargé d'enquêter sur la situation des droits de l'homme dans ce pays, fait suite à la mission du groupe de travail spécial créé en 1975 à cet effet (47). Dans le cas de la Guinée équatoriale, la désignation du rapporteur spécial fait suite à l'examen de la situation dans ce pays dans le cadre de la « procédure 1503 », qui s'est heurté à l'absence de collaboration du gouvernement concerné.

(44) Voir résolution 7 (XXIII) de la Commission du 16 mars 1967, *doc. E/4322*, § 376.

(45) Voir résolution 3 (XXIV) du 16 février 1968, résolution 4 (XXIV) du 20 février 1968, résolution 5 (XXV) du 27 février 1969.

(46) Voir résolution 11 (XXXV) de la Commission du 6 mars 1979, et résolution 15 (XXXV) de la Commission du 13 mars 1979, *doc. E/1979/36*, pp. 124 et 132.

(47) Lors de la même session de 1979, la Commission a également nommé deux experts agissant à titre personnel chargés d'étudier la question du sort des personnes portées manquantes ou disparues au Chili. Voir résolution 11 (XXXV) de la Commission.

Les autorités chiliennes ont refusé de coopérer avec le rapporteur spécial tandis que le nouveau gouvernement de Guinée équatoriale (48) a accepté de coopérer et d'accueillir le rapporteur spécial sur son territoire lors d'une visite qu s'est déroulée du 1^{er} au 15 novembre 1979.

La Commission des droits de l'homme a examiné les rapports des deux rapporteurs spéciaux à sa session de 1980 (49) et a fait siennes leurs conclusions et recommandations. Après avoir énoncé un certain nombre de mesures concrètes à prendre par les autorités chiliennes pour rétablir les droits de l'homme, elle a décidé de proroger d'un an le mandat du rapporteur spécial, en précisant qu'elle ne pouvait envisager de mettre fin à ce mandat avant que ces mesures concrètes aient été prises (50).

Les suites données au rapport sur la Guinée équatoriale méritent d'être soulignées car elles illustrent une forme de coopération nouvelle avec un Etat en vue de rétablir effectivement les droits de l'homme sur son territoire. En effet, la Commission :

« Décide, en réponse à la demande du Gouvernement de la Guinée équatoriale, de demander au Secrétaire général de désigner, en tant qu'expert agissant à titre individuel, une personnalité possédant une grande expérience de la situation en Guinée équatoriale, afin plus particulièrement d'aider le gouvernement de ce pays à prendre les mesures nécessaires pour rétablir pleinement les droits de l'homme et les libertés fondamentales, compte tenu des recommandations du Rapporteur spécial et des réalités économiques, politiques et sociales de ce pays » (51).

Ainsi, on constate que, suite à une étude approfondie par un rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans un pays, les autorités de ce pays demandent l'assistance concrète de la Commission pour rétablir pleinement les droits de l'homme. Même si l'on doit tenir compte du fait qu'un changement de gouvernement est intervenu dans le pays en question, cette attitude constitue un réel progrès qui peut donner des résultats beaucoup plus positifs que la formulation de condamnations. En répondant à la demande du gouvernement, la Commission se situe dans la perspective des services consultatifs d'experts dans le domaine des droits de l'homme institués dès 1955, et qui ont été très peu utilisés jusqu'ici (52).

b) *Télégrammes, mesures d'urgence*

A partir de 1968, la Commission a adopté à plusieurs reprises des consensus à propos de cas ou de situations de violation des droits de l'homme,

(48) Le 3 août 1979, les forces armées de la Guinée équatoriale ont déposé le Président Macias et ont formé un nouveau gouvernement.

(49) Voir *doc. E/CN.4/1362* et *doc. E/CN.4/1371*.

(50) Voir résolution 21 (XXXVI) de la Commission du 29 février 1980, *doc. E/1980/13*, pp. 192-194.

(51) Voir résolution 33 (XXXVI) de la Commission du 11 mars 1980, *doc. E/1980/13*, pp. 207-208.

(52) Sur les services consultatifs dans le domaine des droits de l'homme, voir notamment MARIE, J.B., *op. cit.*, pp. 180-189, et *supra*, I, 1.

qu'elle a décidé d'envoyer par télégramme aux gouvernements concernés étant donné leur caractère d'urgence.

Ces télégrammes ont tout d'abord concerné des événements qui se sont déroulés en Afrique australe et dans les territoires occupés au Moyen-Orient. En 1968, la Commission a envoyé plusieurs télégrammes à propos de condamnations illégales et d'exécutions de prisonniers politiques au Sud-Ouest africain et en Rhodésie du Sud (53). En 1968, également, elle a adressé un télégramme au gouvernement israélien à propos de la destruction de maisons arabes dans les territoires occupés, et en 1973 à propos de la destruction par les forces aériennes de ce pays d'un avion de lignes commerciales (54).

Lors des années suivantes, la Commission est de nouveau intervenue par télégramme dans des cas précis en faveur notamment de personnalités dont elle a cité les noms. Ainsi, en 1974 et 1976, elle a demandé la libération de personnalités chiliennes (55). En 1975, elle a demandé la libération du Révérend Sithole, Président de la ZANU et membre du Conseil national africain du Zimbabwe, détenu en Rhodésie du Sud (56). En 1979, elle s'est adressée au gouvernement du Guatemala à propos de l'assassinat du député Fuentes Mohr, ancien ministre de ce pays et ancien membre du Secrétariat de l'O.N.U. (57).

Par contre, lors de sa dernière session de 1980, la Commission qui était saisie d'un projet de télégramme sur le cas de Sakharov a décidé de renvoyer l'examen de cette question à sa prochaine session (58). Ce point a donné lieu à un débat prolongé entre les membres de la Commission. Certains considéraient que la Commission ne devait pas intervenir au sujet de cas individuels, tandis que d'autres estimaient qu'en agissant en faveur de personnalités, la Commission voulait porter son attention sur un ensemble de violations plus généralisées.

Pour notre part, nous relèverons que, dans le passé, lorsqu'elle est intervenue en faveur de personnalités nommément citées dans le texte de ses télégrammes, la Commission a demandé en même temps aux gouvernements concernés de prendre les mesures nécessaires pour remédier à une situation plus générale caractérisée par un ensemble de violations des droits de l'homme.

c) *Autres décisions*

Outre les situations qui ont donné lieu à la mise en œuvre des procédures spécifiques rappelées ci-dessus, la Commission a également examiné au

(53) Voir rapport de la Commission des droits de l'homme, 24^e session, *doc. E/4475*, pp. 40-48.

(54) Voir rapports de la Commission des droits de l'homme, 24^e session, *doc. E/4475*, p. 150; 29^e session, *doc. E/5265*, pp. 101-102.

(55) Voir rapports de la Commission, 30^e session, *doc. E/5464*, §§ 94-97; 32^e session, *doc. E/5768*, p. 77.

(56) Voir rapport de la Commission, 31^e session, *doc. E/5635*, p. 77.

(57) Voir rapport de la Commission, 35^e session, *doc. E/1979/36*, pp. 147-148.

(58) Voir rapport de la Commission, 36^e session, *doc. E/1980/13*, § 265.

cours de ses séances publiques d'autres situations qui ont donné lieu à l'adoption de résolutions.

Ainsi, depuis 1975, elle a examiné la question des droits de l'homme à Chypre et adopté plusieurs résolutions à ce sujet. Elle a demandé de manière répétée aux parties intéressées d'œuvrer pour le plein rétablissement des droits de l'homme de la population chypriote, en particulier des réfugiés, et elle a appuyé les efforts du Secrétaire général pour prêter ses bons offices (59). Lors de ses deux dernières sessions de 1979 et 1980, la Commission a reporté l'examen de ce point qui figure toujours à son ordre du jour sans que des progrès notables semblent avoir été accomplis.

Par ailleurs, la Commission a adopté ces récentes années des résolutions condamnant fermement la violation des droits de l'homme dans plusieurs autres pays. Pour ce faire, elle s'est fondée sur les renseignements dont elle disposait déjà, ou qu'elle avait demandé au Secrétaire général de rassembler. A propos de ces situations très précises, elle n'a donc pas mis en œuvre spécifiquement une procédure d'enquête, ni demandé une étude approfondie par un rapporteur spécial, comme elle l'a fait à d'autres occasions.

Dans sa résolution 14 (XXXV) du 13 mars 1979 relative à la situation des droits de l'homme au Nicaragua, la Commission a condamné les violations des droits de l'homme commises par les autorités de ce pays en exigeant qu'elles mettent fin à la situation grave actuelle et qu'elles assurent le respect des droits de l'homme; elle a en outre demandé au Secrétaire général de continuer à suivre l'évolution de la situation dans ce pays et de présenter un rapport établi d'après toutes les sources pertinentes (60).

Alors qu'elle était saisie, en séances publiques, de la situation des droits de l'homme au Kampuchéa démocratique depuis 1978, la Commission a adopté, le 11 mars 1980, la résolution 29 (XXXVI) par laquelle elle « condamne toutes les violations graves et flagrantes des droits de l'homme qui se sont produites au Kampuchéa » et « condamne en outre l'invasion en l'occupation de certaines parties du Kampuchéa par des forces étrangères et la violation des droits de l'homme qui en est résultée » (61); elle prie les parties au conflit de respecter pleinement les principes fondamentaux des droits de l'homme.

Lors de cette dernière session de 1980, dans le cadre du point de son ordre du jour sur « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et son application aux peuples assujettis à une domination coloniale ou étrangère ou à une occupation étrangère », la Commission a adopté le 4 février 1980, la résolution 3 (XXXVI) intitulée « Dénier au peuple de l'Afghanistan de son droit à l'autodétermination et d'autres droits de l'homme fondamentaux du fait de l'intervention militaire soviétique en Afghanistan et de ses conséquences » (62).

(59) Voir : résolution 4 (XXXI) du 13 février 1975, résolution 4 (XXXII) du 27 février 1976, résolution 17 (XXXIV) du 7 mars 1978.

(60) Voir rapport de la Commission, 35^e session, *doc. E/1979/36*, p. 132.

(61) Voir rapport de la Commission, 36^e session, *doc. E/1980/13*, pp. 202-204.

(62) *Ibid.*, pp. 167-168.

Dans d'autres résolutions, adoptées également en 1980, la Commission a exprimé sa préoccupation devant la situation des droits de l'homme au Guatemala (63) et au Sahara occidental (64) et a décidé de continuer à étudier ces situations. Enfin, la situation des droits de l'homme en Irlande du Nord a fait l'objet d'un projet de résolution lors de cette même session, mais le projet ayant été retiré par la suite, la Commission n'a pas pris de décision (65).

En outre, on peut rappeler que la Commission a adopté en 1980, comme à chacune de ses précédentes sessions, des résolutions sur les violations des droits de l'homme dans les territoires arabes occupés et en Afrique australe qui font l'objet de points séparés de l'ordre du jour (66).

OBSERVATIONS FINALES

Depuis une dizaine d'années, il apparaît donc que la Commission des droits de l'homme des Nations Unies s'est engagée délibérément sur la voie de la protection internationale des droits de l'homme en intervenant au sujet d'un certain nombre de situations de violation dans le monde.

Après avoir consacré dans le passé l'essentiel de ses efforts à l'élaboration des normes fondamentales relatives aux droits de l'homme qui ont été reconnues dans des instruments internationaux, et après avoir développé des mesures de promotion des droits de l'homme, la Commission entend aujourd'hui se préoccuper concrètement du respect universel et effectif des droits de l'homme, conformément aux engagements internationaux souscrits par les Etats Membres.

La Commission tend ainsi à jouer le rôle que certains attendaient lors de sa création à propos des violations des droits de l'homme. On peut noter que cette évolution illustre une tendance suivant laquelle un organe international qui se consacre tout d'abord à la promotion des droits de l'homme, est généralement conduit, par une dynamique interne, à exercer progressivement une mission de protection. A titre d'exemple, on peut citer l'évolution du rôle joué par la Commission interaméricaine des droits de l'homme depuis sa création en 1960.

En se fondant sur les dispositions de son statut et en application des résolutions pertinentes du Conseil économique et social, la Commission a, lors de ces dernières années, développé ce que l'on peut appeler une pratique au regard de la question de la violation des droits de l'homme. Il est significatif que la plupart des membres de la Commission considèrent cette question comme l'une des plus importantes qu'ils examinent à chacune de ses

(63) Voir résolution 32 (XXXVI) de la Commission, *ibid.*, pp. 206-207.

(64) Voir résolution 4 (XXXVI) de la Commission, *ibid.*, pp. 168-169.

(65) *Ibid.*, § 266.

(66) Voir résolutions 1 (XXXVI), 9 (XXXVI), 10 (XXXVI) et 11 (XXXV) de la Commission, *ibid.*, pp. 160-165, 178-182.

sessions. Et on constate que c'est cette même question qui suscite le plus d'intérêt de la part des représentants des organisations non gouvernementales, de la presse et des divers observateurs qui suivent les travaux de la Commission.

Sans nullement prétendre être exhaustif, nous tenterons de formuler brièvement certaines observations générales sur la pratique instaurée par la Commission en matière de violation des droits de l'homme, en nous fondant sur les éléments décrits et analysés ci-dessus.

Alors que les premières interventions de la Commission à propos de situations de violation ont suscité certaines réserves parmi ses membres, il apparaît aujourd'hui que la compétence de la Commission en ce domaine n'est plus fondamentalement contestée mais qu'elle est généralement reconnue par l'ensemble de ceux-ci. La pratique de la Commission constitue ainsi un acquis qui n'est plus mis en cause dans son principe.

Aux fins de l'identification et de la prise en compte des violations, l'accord s'est fait autour de la notion de « situations qui révèlent des violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme », notion qui est au centre des principales procédures mises en œuvre.

Par contre, les membres de la Commission restent partagés sur la question de la prise en compte des cas individuels de violation, comme cela a été abondamment illustré par les débats qui se sont déroulés lors de la dernière session de la Commission en 1980. Pour certains membres, la Commission n'est pas habilitée à traiter des cas individuels mais doit seulement se préoccuper des situations qui révèlent un ensemble de violations; pour d'autres, le mandat de la Commission n'est pas limité aux situations d'ensemble, mais inclut tous les cas de violation.

En pratique, on a pu constater que c'est de manière exceptionnelle que la Commission est intervenue à propos de cas individuels et que l'essentiel de son action a porté sur des situations d'ensemble. Cependant, on ne saurait se fonder ni sur le mandat de la Commission, ni sur la Charte des Nations Unies (comme certains membres l'ont fait) pour démontrer l'incompétence de la Commission à propos des cas individuels. La Charte parle en effet du « respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous » (art. 55).

On peut estimer que la Commission n'est pas en mesure actuellement de traiter des nombreux cas individuels de violation qui se produisent dans le monde sans pour autant affirmer qu'elle est incompétente. C'est par un souci de réalisme et d'efficacité qu'elle a donné priorité aux situations caractérisées par des violations massives, et non par indifférence ou incapacité au regard des cas individuels. Sans doute peut-on penser que de tels cas devraient être examinés dans le cadre d'autres procédures comme celle prévue par le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ou encore dans le cadre de procédures établies au plan régional. On notera simplement que vingt-deux Etats seulement avaient ratifié ce Protocole au 1^{er} janvier 1980, et que les procédures de recours

individuel existant au niveau régional se limitent à celles prévues par la Convention européenne des Droits de l'Homme et la Convention américaine des Droits de l'Homme.

Aussi, la Commission, dans le futur, ne devrait sans doute pas se désintéresser de l'examen des cas individuels mais prévoir l'élaboration d'une procédure adaptée à leur traitement.

A cet égard, on doit noter qu'à sa session de 1980, la Commission a adopté plusieurs résolutions sur les violations des droits de l'homme dont sont victimes certaines catégories ou groupes déterminés d'individus (personnes disparues, familles, réfugiés, fonctionnaires internationaux) (67). En ce qui concerne les personnes portées manquantes ou disparues, une procédure particulière a été instituée; la Commission a créé un groupe de travail composé de cinq de ses membres agissant en tant qu'experts nommés à titre personnel pour examiner les questions concernant les disparitions forcées ou involontaires de personnes. Etant donné que la Commission ne se réfère pas à une situation intéressant un pays en particulier, les renseignements que le groupe est chargé de réunir devraient se rapporter à une série de cas qui lui seront signalés dans différentes régions du monde.

Ainsi que nous l'avons vu, la Commission a examiné la question de la violation des droits de l'homme dans le cadre à la fois de procédures confidentielles et de procédures publiques. Le nombre des situations examinées en public et qui ont fait l'objet d'une enquête a été limité à deux jusqu'en 1975 (violation des droits de l'homme en Afrique australe et dans les territoires occupés au Moyen-Orient), puis à trois à compter de cette date (droits de l'homme au Chili). Cette « sélectivité » de la Commission a été critiquée à diverses reprises compte tenu du fait que de nombreuses autres situations de violations massives des droits de l'homme étaient signalées dans d'autres régions et pays.

Ce n'est que très récemment, en 1979, que la Commission a pris des décisions et entrepris des investigations au sujet d'autres situations dans divers pays. Cet élargissement des interventions de la Commission qui s'est confirmé lors de sa dernière session de 1980, tend à accroître la crédibilité de son action en ce domaine. Il s'agit d'une évolution sensible de la prise en compte des différentes situations de violation, quel que soit le lieu où elles se produisent dans le monde.

On peut également observer que la Commission tend à utiliser successivement à propos d'une même situation des procédures confidentielles et des procédures publiques. Lorsqu'elle se heurte à un refus de coopération de la part d'un Etat concerné par une situation de violation examinée de manière

(67) Voir en particulier : résolution 20 (XXXVI). Question des personnes portées manquantes ou disparues; résolution 26 (XXXVI). Individualisation des poursuites et des peines et répercussions, sur les familles, des violations des droits de l'homme; résolution 30 (XXXVI). Les droits de l'homme et les exodes massifs; résolution 31 (XXXVI). Les droits de l'homme des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies. *Doc. E/1980/13*, chap. XXVI.

confidentielle, la Commission peut prévoir d'étudier cette situation dans le cadre public. Une pression sensible peut ainsi être exercée auprès de tout Etat qui n'accepte pas de collaborer et ne répond pas aux demandes de la Commission.

Les initiatives et les décisions de la Commission à propos de situations concrètes de violation des droits de l'homme dans des pays déterminés, soulèvent le problème de la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats. Sans entrer dans l'examen des implications fondamentales de ce principe, nous pouvons relever, au travers de la pratique de la Commission, les limites qu'il rencontre.

Il est généralement reconnu que la responsabilité première de la mise en œuvre des droits de l'homme revient aux Etats dans le cadre des structures politiques, économiques et sociales qui leur sont propres. Le principe de non-ingérence doit permettre de développer des relations pacifiques et amicales entre les nations en favorisant la coopération internationale.

Pendant, ce principe a rencontré ses propres limites lorsque la Commission s'est trouvée en face de certaines situations qui révélaient des violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme. Elle a alors institué des procédures d'enquête et adopté des résolutions demandant notamment aux gouvernements concernés de prendre les mesures nécessaires pour rétablir les droits de l'homme. On peut constater que la nature des situations qui ont donné lieu à des interventions de la Commission s'est élargie lors des années les plus récentes. Alors qu'au début, il s'agissait des situations résultant de la discrimination raciale et de l'apartheid, et de l'occupation de territoires, par la suite d'autres types de situations ont été pris en compte.

On peut également noter que les membres qui sont les plus attachés au principe de non-ingérence ne se sont pas opposés aux décisions de la Commission concernant des situations concrètes et variées de violation des droits de l'homme, et certains n'ont pas hésité à porter eux-mêmes devant la Commission des situations précises de violation. Alors que voici seulement quelques années, les orateurs qui se référaient à une situation de violation des droits de l'homme dans telle ou telle région du monde étaient fréquemment interrompus lors des séances de la Commission, on observe aujourd'hui que les interventions peuvent se poursuivre librement et qu'un débat peut s'engager.

De fait, les membres de la Commission, représentant les différents groupes géopolitiques et systèmes sociaux du monde, examinent un nombre croissant de situations de violations dans divers pays. Il apparaît que les exigences de la non-ingérence s'arrêtent là où commencent les violations massives et flagrantes des droits de l'homme.

Sans tenter de se substituer aux Etats pour la mise en œuvre concrète des droits de l'homme, la Commission entend que ceux-ci respectent effectivement les engagements contractés dans la Charte des Nations Unies et les principes fondamentaux reconnus dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

En examinant les situations de violation, la Commission ne fait qu'appliquer les dispositions des articles 55 et 56 de la Charte aux termes desquelles les Membres s'engagent « à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'organisation », en vue du « respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous ».

L'examen de la question de la violation des droits de l'homme ne constitue pas une entrave ou une menace à la coopération internationale; bien au contraire, il constitue une forme concrète de réalisation de cette coopération. C'est pourquoi il apparaît si important que la Commission, lorsqu'elle examine une situation de violation, mette tout en œuvre pour s'assurer la coopération de l'Etat intéressé. L'objectif final n'est pas d'obtenir la condamnation des auteurs de violations, mais de mettre en œuvre les moyens permettant de faire cesser ces violations et de rétablir pleinement le respect des droits de l'homme. A cet égard, la responsabilité de l'Etat est déterminante et toute solution véritablement efficace repose sur sa coopération.

Afin de faciliter cette coopération, il est sans doute nécessaire de « décriminaliser » l'approche de cette question, en ne transformant pas la Commission en tribunal international. Lors de la dernière session de la Commission en 1980, de nombreux membres ont insisté sur la priorité à accorder à la coopération et nous avons vu, qu'à propos d'une situation donnée, la Commission a proposé une forme d'assistance pour le rétablissement des droits de l'homme dans un pays. C'est en développant un nouveau climat de décristation que la Commission peut le plus efficacement contribuer à la cessation des violations et au rétablissement des droits de l'homme.

Cependant, les moyens dont dispose la Commission pour traiter la question de la violation des droits de l'homme demeurent limités et sont loin d'être toujours satisfaisants, comme cela a été relevé précédemment. Une des principales difficultés que rencontre la Commission est liée à la lenteur de ses interventions du fait, notamment, qu'elle ne se réunit qu'une fois par an. Or, les situations de violation des droits de l'homme exigent que des décisions puissent être prises rapidement afin d'empêcher une dégradation plus grande et de pouvoir intervenir en faveur du rétablissement des droits de l'homme avant qu'il ne soit trop tard.

La Commission s'est tout particulièrement préoccupée de cette difficulté lors de ses récentes sessions. Et, en 1980, elle a adopté une résolution dans laquelle il est demandé aux gouvernements d'exprimer leurs vues concernant « la possibilité de charger le Bureau de la Commission d'un rôle intersessions et concernant la nécessité éventuelle de convoquer des sessions d'urgence de la Commission afin de faire face aux situations de violations massives et flagrantes des droits de l'homme de caractère urgent » (68).

Dans les années à venir, une tâche croissante attend la Commission en ce qui concerne la question de la violation des droits de l'homme. Il reste à

(68) Résolution 28 (XXXVI) de la Commission du 11 mars 1980, *doc. E/1980/13*, pp. 200-201.

développer les moyens les mieux adaptés qui lui permettront de s'acquitter de cette tâche et d'assumer les responsabilités qui lui reviennent en ce domaine. En tenant compte de l'expérience qu'elle a acquise depuis plus d'une dizaine d'années, les procédures et les méthodes devront être perfectionnées afin d'identifier rapidement les situations ou les cas de violation des droits de l'homme où qu'ils se produisent dans le monde, et de prendre les mesures nécessaires en temps utile. Ainsi la Commission pourra-t-elle contribuer le plus efficacement au « respect universel et effectif des droits de l'homme » inscrit dans la Charte des Nations Unies.

Juin 1980