LE REGLEMENT INTERIEUR DU COMITE DES DROITS DE L'HOMME

par

Marc J. BOSSUYT *

TABLE DES MATIERES

Introduction

- I. Quelques dispositions générales
 - A. Les sessions et l'ordre du jour (articles 1er à 10)
 - B. Les vacances de siège (articles 13 et 14)
- II. La distribution des documents
 - A. Les comptes rendus analytiques (articles 35 et 36)
 - 1) L'établissement des comptes rendus analytiques
 - 2) La distribution des comptes rendus analytiques
 - B. Les autres documents officiels (article 64)
 - 1) La pratique du CERD
 - 2) Le projet d'article 64 du règlement intérieur
 - 3) La discussion relative à l'article 64
- III. L'opportunité de l'adoption des décisions par « consensus »
 - A. La notion de « consensus »
 - 1) Le mécanisme du consensus
 - 2) La valeur juridique du consensus
 - B. Le consensus dans le règlement intérieur
 - 1) L'article 9 du règlement intérieur
 - 2) L'article 51 du règlement intérieur
- * Docteur en droit (Gand), Docteur ès sciences politiques (Genève), Chargé de cours à l'Université d'Anvers (U.I.A.).

- IV. Les rapports communiqués par les Etats parties
 - A. La présentation des rapports (articles 66 à 69)
 - 1) L'article 66 du règlement intérieur
 - 2) Les relations avec les institutions spécialisées
 - 3) Le dialogue avec les Etats parties
 - 4) Les cas de non-présentation des rapports
 - B. L'examen des rapports (articles 70 et 71)
 - 1) L'article 70 du règlement intérieur
 - 2) L'article 71 du règlement intérieur
- V. Les communications individuelles : transmission et dispositions générales
 - A. La transmission des communications individuelles au Comité (articles 78 à 81)
 - 1) L'article 78 du règlement intérieur
 - 2) L'article 79 du règlement intérieur
 - 3) Les articles 80 et 81 du règlement intérieur
 - B. Les dispositions générales régissant l'examen des communications individuelles (articles 82 à 87)
 - 1) Les articles 82 à 85 du règlement intérieur
 - 2) Les mesures provisoires
 - 3) Le retrait d'une communication
- VI. Les dispositions du Protocole relatives à la recevabilité
 - A. L'article 3 du Protocole
 - 1) L'anonymité
 - 2) L'abus de droit
 - 3) L'incompatibilité
 - B. Les autres articles du Protocole
 - 1) L'article 1^{er} du Protocole
 - 2) Les articles 2 et 5 du Protocole
 - 3) L'article 4 du Protocole
- VII. Les procédures relatives à la recevabilité et à l'examen des communications individuelles
 - A. Les procédures visant à déterminer la recevabilité (articles 87 à 91)
 - 1) Les articles 87 à 89 du règlement intérieur
 - 2) Les motifs d'irrecevabilité
 - 3) La question du délai
 - 4) Les demandes de renseignements
 - B. Les procédures à suivre après la décision sur la recevabilité (articles 92 à 94)
 - 1) Les articles 92 et 93, paragraphe 1, du règlement intérieur
 - 2) L'article 93, paragraphes 2 et 3, du règlement intérieur

- 3) L'article 93, paragraphe 4, du règlement intérieur
- 4) L'article 94 du règlement intérieur

VIII. Observations finales.

INTRODUCTION

Les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme ont été adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 2200 (XXI) du 16 décembre 1966 (1). Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est entré en vigueur le 3 janvier 1976. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques est entré en vigueur le 23 mars 1976 (2). Les deux pactes prévoient l'obligation pour les Etats parties de présenter des rapports sur les mesures qu'ils auront adoptées. Les rapports présentés en vertu de l'article 16 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels seront examinés par le Conseil économique et social (3). Les rapports présentés en vertu de l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après dénommé « le Pacte ») seront examinés par le nouveau Comité des droits de l'homme (4) (ci-après dénommé « le Comité ») institué par l'article 28 de ce pacte.

En vertu de l'article 41 du Pacte, tout Etat partie peut déclarer à tout moment qu'il reconnaît la compétence du Comité pour recevoir et examiner des communications dans lesquelles un Etat partie prétend qu'un Etat partie ne s'acquitte pas de ses obligations au titre de ce pacte (5). En plus, les Etats

- (1) Pour une bibliographie d'articles relatifs à ces pactes, voir la Revue des droits de l'homme, 1977, p. 300 à 304.
- (2) Voir aussi MOURGEON, J., « L'entrée en vigueur des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme », A.F.D.I., 1976, p. 290 à 304. Pour l'état d'application du Pacte et du Protocole facultatif au 1er février 1976, l'on se reférera à la Revue des droits de l'homme, 1976, p. 131 à 160, qui reproduit également le texte de ces deux instruments et des déclarations et réserves. Depuis lors, les Etats suivants sont devenus parties aux Pactes : Canada (19 mai 1976), Royaume-Uni (20 mai 1976), Tanzanie (11 juin 1976), Zaïre (1er novembre 1976), Surinam (25 décembre 1976), Guyane (15 février 1977), Panama (8 mars 1977), Pologne (18 mars 1977), Espagne (27 avril 1977), République Dominicaine (4 janvier 1978), Guinée (24 janvier 1978), Sénégal (13 février 1978), Pérou (28 avril 1978), Venezuela (10 mai 1978), Portugal (15 juin 1978), Autriche (10 septembre 1978) et Italie (15 septembre 1978).
- (3) Dans sa résolution 1988 (LX) du 11 mai 1976, le Conseil économique et social a établi un programme selon lequel les rapports doivent être présentés dans des étapes biennales. Voir à ce sujet, RAMCHARAN, B.G., « Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights », Netherlands International Law Review, 1976, p. 151 à 162. Par sa décision 1978/10 du 3 mai 1978, le Conseil a créé, pour l'assister dans l'examen des rapports présentés par les Etats parties, un groupe de travail de session composé de 15 de ses membres, qui sont également des Etats parties au Pacte, à raison de trois membres de chaque groupe régional.
- (4) Il faudra surtout veiller à ne pas confondre le Comité des droits de l'homme, composé de 18 experts indépendants avec la Commission des droits de l'homme qui est une commission technique du Conseil économique et social composée de 32 représentants gouvernementaux.
- (5) La procédure prévue dans l'article 41 du Pacte entrera en vigueur lorsque 10 Etats parties auront fait la déclaration prévue dans cet article. Au 3 novembre 1978, huit Etats (République fédérale d'Allemagne, Autriche, Danemark, Finlande, Italie, Norvège, Royaume-Uni, Suède) avaient fait cette déclaration.

parties peuvent, par la ratification du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après dénommé « le Protocole »), reconnaître la compétence du Comité pour recevoir et examiner des communications émanant de particuliers relevant de leur juridiction et qui prétendent être victimes d'une violation, par cet Etat partie, d'un quelconque des droits énoncés dans ce pacte (6).

L'article 28, paragraphe 2, du Pacte prévoit que « Le Comité est composé de ressortissants des Etats parties au Pacte, qui doivent être des personnalités de haute moralité et possédant une compétence reconnue dans le domaine des droits de l'homme ». Lors de leur première réunion (7) tenue à New York le 20 septembre 1976, les Etats parties ont élu les 18 membres ci-après du Comité: M. Mohamed BEN-FADHEL (Tunisie), M. Ole Mogens ESPER-SEN (Danemark), Sir Vincent EVANS (Royaume-Uni), M. Manouchehr GANJI (Iran), M. Bernhard GRAEFRATH (République démocratique allemande), M. Vladimir HANGA (Roumanie), M. Haissam KELANI (République arabe syrienne), M. Luben G. KOULISHEV (Bulgarie), M. Rajsoomer LALLAH (Maurice), M. Andreas V. MAVROMMATIS (Chypre), M. Fernando MORA ROJAS (Costa Rica), M. Anatoly Petrovich MOVCHAN (U.S.S.R.), M. Torkel OPSAHL (Norvège), M. Julio PRADO VALLEJO (Equateur), M. Fulgence SEMINEGA (Rwanda), M. Walter Surma TARNOPOLSKY (Canada), M. Christian TOMUSCHAT (République fédérale d'Allemagne) et M. Diego URIBE VARGAS (Colombie) (8).

La première session du Comité avait lieu à New York du 21 mars au 1^{er} avril 1977 et la deuxième à Genève du 11 au 31 août 1977 (9). La tâche principale à laquelle le Comité devait faire face lors de ces deux sessions

- (6) Le Protocole est entré en vigueur le 23 mars 1976. Depuis lors, les Etats suivants sont devenus parties au Protocole : Canada, Zaïre, Suriname, Panama, République Dominicaine, Sénégal, Venezuela et Italie.
 - (7) Voir CCPR/SP/7.
- (8) La durée du mandat des membres du Comité est de quatre ans, à partir du 1er janvier 1977, à l'exception des neuf membres ci-après dont le nom a été tiré au sort et dont le mandat prendra fin au bout de deux ans : MM. Ben-Fadhel, Espersen, Graefrath, Lallah, Mora Rojas, Opsahl, Prado Vallejo, Seminega et Tomuschat. Lors de la première session, M. Mavommatis était élu président du Comité.

Lors de leur deuxième réunion tenue à New York le 18 septembre 1978, les Etats parties ont élu membres : MM. Buziri (Tunisie), A. Dieye (Sénégal), D. Janca (Yougoslavie) et W. Sadi (Jordanie) et ils ont réélu les membres suivants : MM. Graefrath, Lallah, Opsahl, Prado Vallejo et Tomuschat.

(9) Le compte rendu des séances publiques de la première et de la deuxième session du Comité se trouve dans les documents CCPR/C/SR. 1 à 18 et CCPR/C/SR. 19 à 44 et dans le premier rapport du Comité à l'Assemblée générale, Documents officiels, Trente-Deuxième Session, supplément n° 44 (A/32/44). Le compte rendu des séances publiques de la troisième, (Genève, du 16 janvier au 3 février 1978), quatrième (New York, du 10 juillet au 2 août 1978) et cinquième (Genève, du 23 octobre au 3 novembre 1978) sessions, se trouve dans les documents CCPR/C/SR. 47 à 74, CCPR/C/SR. 75 à 105 et CCPR/C/SR. 106 à 122 et dans le deuxième rapport du Comité à l'Assemblée générale, Documents officiels, Trente-Troisième Session, supplément n° 40 (A/33/40).

consistait dans l'élaboration de son règlement intérieur (10). L'article 39 du Pacte prévoit dans son paragraphe 2 que :

- « Le Comité établit lui-même son règlement intérieur; celui-ci doit, toutefois, contenir entre autres les dispositions suivantes :
 - a) le quorum est de douze membres;
 - b) les décisions du Comité sont prises à la majorité des membres présents. »

A l'exception de ces deux prescriptions à caractère impératif, le Comité avait toute latitude dans l'élaboration de son règlement intérieur, en tenant compte bien sûr des dispositions pertinentes du Pacte et du Protocole.

Pour faciliter la tâche du Comité, le Secrétaire général avait préparé un « avant-projet de règlement intérieur provisoire » (11). Ce projet était sans doute inspiré par les règlements intérieurs de la Commission européenne des droits de l'homme (12) et de la Commission inter-américaine des droits de l'homme (13), mais surtout par le règlement intérieur provisoire du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (ci-après dénommé « le CERD ») (14). Celui-ci était à son tour largement inspiré par le règlement intérieur des commissions techniques du Conseil économique et social (15), surtout en ce qui concerne la première partie relative aux dispositions générales.

Tout comme le règlement intérieur du CERD, le règlement intérieur du Comité des droits de l'homme est divisé en une première partie contenant des dispositions générales et une deuxième partie contenant des dispositions relatives aux fonctions du Comité. C'est au sujet des articles de la deuxième partie, et de ceux surtout qui se rapportent aux communications individuel-

- (10) Le texte du règlement intérieur adopté aux première et deuxième sessions du Comité des droits de l'homme est reproduit dans l'annexe II du document A/32/44. Le texte comprenant les amendements aux articles 93 et 94 adoptés par le Comité à sa troisième session se trouve dans le document CCPR/C/3 du 10 février 1978 et dans l'Annexe V du document A/33/40.
- (11) Voir CCPR/C/L. 2 et Add. 1 et 2. Le titre de ce document était sans doute trop modeste. Pour la commodité, nous parlerons du « projet » du Secrétaire général, comme nous parlerons du « règlement intérieur » tout court. En effet, ce n'est pas parce que le règlement intérieur peut être modifié par décision du Comité (voir l'article 65 du règlement intérieur) qu'il faut l'appeler éternellement « provisoire ». D'une même façon également abusive, le règlement intérieur du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale porte depuis bientôt dix ans la qualification « provisoire ».
 - (12) Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme, vol. 17, 1974, p. 35 à 71.
- (13) Regulation of the Inter-American Commission on Human Rights, OEA/Ser. L/V/II. 17 doc. 26 (2 mai 1967).
- (14) CERD/C/R. 10/Rev. 2 (18 mars 1976): wrèglement intérieur provisoire adopté par le CERD à ses quatrième, cinquième et septième sessions. Par la suite, nous nous référons aux rapports successifs du CERD à l'Assemblée générale. Ces rapports portent les cotes A/8027 (1970), A/8418 (1971), A/8718 (1972), A/9018 (1973), A/9618 (1974), A/10018 (1975), A/31/18 (1976), A/32/18 (1977) et A/33/18 (1978). Le règlement intérieur incorporant les modifications apportées lors de la dix-septième session du CERD (New York du 20 mars au 5 avril 1978) est publié dans le document CERD/C/35 (12 mai 1978).
- (15) E/4767 (1970): Règlement intérieur des commissions techniques du Conseil économique et social.

les, que la discussion était du plus grand intérêt du point de vue juridique. Toutefois, la discussion relative aux dispositions générales a également donné lieu à des développements intéressants.

I. QUELQUES DISPOSITIONS GENERALES

A l'exception des articles relatifs à la distribution des documents et à la notion de « consensus », la plupart des articles restants de la première partie du règlement intérieur, se rapportant aux dispositions générales, ne sont pas sensiblement différents de ceux que contient le règlement intérieur du CERD; ils n'ont pas soulevé de toute façon, des discussions importantes au sein du Comité (16). Parmi les autres articles de cette première partie, ceux-là seuls méritent notre attention qui concernent les sessions et l'ordre du jour, ainsi que les vacances de siège.

A. LES SESSIONS ET L'ORDRE DU JOUR (ARTICLES 1" A 10)

Dans son premier article le projet de règlement intérieur disposait que le Comité tiendrait les sessions qui pourraient être nécessaires pour lui permettre de s'acquitter de façon satisfaisante de ses fonctions conformément au Pacte. Une telle disposition, inspirée apparemment par l'article 15 du règlement intérieur de la Commission inter-américaine des droits de l'homme (17), ne figure pas dans celui du CERD. En dépit des critiques formulées par certains membres (18), cette disposition fut néanmoins adoptée sans modification, de même que l'article 2 qui précise que « le Comité tient normalement deux sessions ordinaires par an ». Manifestement, le Comité a voulu se réserver ainsi la possibilité de tenir plus de deux sessions par an.

Au début de la session, le Comité a manifesté une certaine méfiance vis-à-vis du Secrétariat, méfiance provoquée probablement par l'envoi tardif de la documentation avant la session, retard pour lequel le Directeur de la Division des droits de l'homme avait exprimé des regrets au nom du Secrétariat (19). Cette méfiance a résulté cependant dans l'adoption de certaines

⁽¹⁶⁾ La première partie du règlement intérieur contient les 14 chapitres suivants : I. Sessions (art. 1 à 5), II. Ordre du jour (art. 6 à 10), III. Membres du Comité (art. 11 à 16), IV. Bureau (art. 17 à 22), V. Secrétariat (art. 23 à 27), VI. Langues (art. 28 à 32), VII. Séances publiques et privées (art. 33 et 34), VIII. Comptes rendus (art. 50 à 61), XI. Organes subsidiaires (art. 62), XII. Rapport annuel du Comité (art. 63), XIII. Distribution des rapports et autres documents officiels du Comité (art. 64), XIV. Amendements (art. 63).

^{(17) «} The meetings of the Commission shall be held as frequently as 1... y be necessary for the satisfactory progress of its activities ».

⁽¹⁸⁾ Voir CCPR/C/SR. 3, par. 11 et 20 (M. Graefrath), par. 14 (M. Movchan), par. 17 (M. Koulishev).

⁽¹⁹⁾ Voir CCPR/C/SR. 2, par. 14.

modifications apportées à quelques-uns des premiers articles du règlement intérieur. Dans l'article 4 le Comité demandait au Secrétariat d'envoyer au moins six semaines à l'avance la notification de la date et du lieu des sessions aux membres, contrairement aux 30 jours prévus en analogie avec le règlement intérieur du CERD (20). En fait, l'utilité de cette modification paraît assez limitée puisque, de toute façon, la date et le lieu d'une session ordinaire seront généralement connus longtemps d'avance.

Au lieu des termes « aussitôt que possible » présents dans le règlement intérieur du CERD, le même délai de six semaines a été introduit dans l'article 10 qui concerne l'envoi de l'ordre du jour provisoire et des documents essentiels. Toutefois, afin d'éviter qu'un éventuel retard dans l'envoi des documents ne constitue un obstacle à ce qu'ils soient examinés par le Comité, la portée de cet amendement fut atténuée par la précision que le Secrétaire général s'efforcerait de communiquer ces documents au moins six semaines avant l'ouverture de la session (21).

Conformément au paragraphe 3 de l'article 37 du Pacte, l'article 5 du règlement intérieur dispose que les sessions du Comité se tiendront normalement au siège de l'Organisation des Nations Unies ou à l'Office des Nations Unies à Genève. Dans cet article 5, le Comité a fait supprimer la disposition qui prévoyait que le Comité tiendrait compte des règles appliquées en la matière par l'Organisation des Nations Unies, lorsqu'il décidera de tenir une session en un autre lieu. Certains membres estimaient que cette disposition était superflue puisque le Comité, qui a été créé par les Etats parties au Pacte, n'est pas un Comité de l'Organisation des Nations Unies (24). Lorsque, conformément à l'article 5 du règlement intérieur, il sera consulté, au sujet d'une session hors du Siège et de l'Office des Nations Unies à Genève, le Secrétaire général sera quand même obligé de soulever la question des dépenses supplémentaires et les autres décisions de l'Assemblée générale en cette matière, étant donné que les dépenses du Comité doivent en tous les cas être supportées par l'Organisation des Nations Unies.

A l'instar du règlement intérieur du CERD, le projet d'article 6 disposait que l'ordre du jour provisoire comporterait toute question proposée par le Comité lors d'une session précédente, par le Président du Comité, par un Etat partie au Pacte, par un membre du Comité ou par le Secrétaire général. Le Comité se montrant réticent vis-à-vis de la faculté que recevait celui-ci d'inscrire des questions à l'ordre du jour provisoire, précisait que toute question proposée par le Secrétaire général devait se rapporter « aux fonctions confiées à celui-ci par le Pacte, par le Protocole ou par le règlement intérieur » (23). S'il va de soi que les questions proposées doivent se rapporter aux dispositions du Pacte, du Protocole et du règlement intérieur, ceci ne

⁽²⁰⁾ Voir CCPR/C/SR. 3, par. 32 à 36.

⁽²¹⁾ Voir CCPR/C/SR. 4, par. 35.

⁽²²⁾ Voir CCPR/C/SR. 3, par. 37 à 47.

⁽²³⁾ Voir ibid., par. 48 à 62.

s'applique pas seulement au Secrétaire général, mais également au Comité, à son Président, à ses membres ou aux Etats parties au Pacte. L'opportunité de cet amendement, limité aux seules questions proposées par le Secrétaire général paraît donc douteuse. Il apparaît de l'examen de ces quelques amendements que la méfiance, qui heureusement se dissipait progressivement au cours de cette session, n'est pas un bon guide pour l'élaboration d'un règlement intérieur (24).

B. LES VACANCES DE SIEGE (ARTICLES 13 ET 14)

La manière selon laquelle un siège déclaré vacant est pourvu au sein du Comité se différencie sensiblement du système prévu pour le CERD. En effet, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ci-après dénommée la Convention raciale) prévoit dans son article 8, paragraphe 5, alinéa b) que « Pour remplir les vacances fortuites, l'Etat partie dont l'expert a cessé d'exercer ses fonctions de membre du comité nommera un autre expert parmi ses ressortissants, sous réserve de l'approbation du comité ». Suite au remplacement du membre soviétique au début de sa sixième session en août 1972 (25), le CERD a revisé au cours de sa septième session l'article 13 de son règlement intérieur en prévoyant que le Secrétaire général et le CERD n'appliquaient les dispositions relatives au cas de vacance fortuite — à l'exception de la vacance due au décès ou à l'invalidité d'un membre du CERD — qu'après avoir reçu directement du membre intéressé une notification écrite de sa décision de cesser ses fonctions de membre (26).

Le Pacte, lui, ne parle pas d'une « vacance fortuite », mais mentionne expressément, dans son article 33, deux cas où le Secrétaire général déclare vacant le siège d'un membre du Comité : a) « Si, de l'avis unanime des autres membres, un membre du Comité a cessé de remplir ses fonctions pour toute cause autre qu'une absence de caractère temporaire » et b) « En cas de décès

- (24) Un dernier exemple de cette méfiance se retrouve dans la discussion relative à l'article 26 du règlement intérieur. Le projet d'article était identique à l'article 24 du règlement intérieur du CERD qui prévoit que « le Secrétaire général est chargé de porter à la connaissance des membres du Comité toutes les questions dont le Comité peut être saisi aux fins d'examen ». Une longue discussion à ce sujet (voir CCPR/C/SR. 5, par. 19 à 46) à caractère plutôt byzantin n'avait d'autre résultat que l'insertion dans cet article des mots « sans délai » (Voir aussi A/32/44, par. 21 à 25).
- (25) A l'ouverture de la sixième session du CERD, le 7 août 1972, le Secrétaire général avait informé le CERD qu'il avait reçu de la mission permanente de l'URSS auprès de l'ONU une note datée du 4 août 1972, l'informant que M. N.K. Tarassov, l'expert soviétique siégeant au CERD, ne pourrait, ayant été appelé à d'autres tâches, continuer à s'acquitter de ses fonctions au CERD. Le Secrétaire général avait également porté à la connaissance du CERD une note datée du 7 août 1972 dans laquelle la mission permanente de l'URSS déclarait que son gouvernement présentait la candidature de M. V.S. Safronchuk, représentant permanent adjoint de l'URSS auprès de l'ONU, comme son expert au CERD (Voir A/8718, par. 4).
- (26) Voir le paragraphe 3 de la décision 2 (VII) adoptée à la 121 séance du CERD, le 16 avril 1973 (A 9018, chap. X; voir aussi *ibid.*, chap. III, par. 30).

ou de démission d'un membre du Comité ». Le Comité a repris ces deux dispositions dans l'article 13 de son règlement intérieur en y ajoutant toutefois que « Le membre du Comité qui démissionne adresse notification écrite de sa démission directement au Président ou au Secrétaire général, et il n'est pris de dispositions pour déclarer son siège vacant qu'après ladite notification » (27). Tout comme l'avait fait le CERD au cours de sa septième session, le Comité a voulu dès le début renforcer le statut d'expert indépendant de ses membres. En outre, l'article 14 du règlement intérieur stipule que « Tout siège déclaré vacant conformément à l'article 13 du présent règlement sera pourvu conformément à l'article 34 du Pacte ». Cet article 34 du Pacte prévoit une élection par les Etats parties qui peuvent désigner chacun deux personnes au plus, au lieu d'une nomination par l'Etat partie concerné d'un autre expert parmi ses ressortissants, comme prévu dans la Convention raciale. Le mécanisme de remplacement d'un membre du Comité est donc nettement plus lourd que celui prévu par la Convention raciale.

II. LA DISTRIBUTION DES DOCUMENTS

La question de la publicité qu'il convient de donner aux travaux du Comité a été résolue dans le sens d'un progrès non négligeable par rapport au règlement intérieur du CERD. Cette question a été soulevée lors de la discussion des articles relatifs aux comptes rendus analytiques et à la distribution des rapports et des autres documents officiels du Comité.

A. LES COMPTES RENDUS ANALYTIQUES

Les questions de l'établissement et de la distribution des comptes rendus analytiques sont réglées dans les articles 35 et 36 du règlement intérieur.

1) l'établissement des comptes rendus analytiques

Selon l'article 35 du règlement intérieur, le Secrétariat établit le compte rendu analytique des séances du Comité et le distribue sous forme provisoire aux participants à la séance, qui peuvent soumettre des rectifications au Secrétariat. D'après la pratique longtemps suivie au Secrétariat, les comptes rendus analytiques sous leur forme provisoire faisaient l'objet d'une distribution limitée; une fois corrigés et ayant revêtu leur forme définitive, ils faisaient l'objet d'une distribution générale. Toutefois, un nouveau système a été mis en pratique depuis l'adoption par l'Assemblée générale, le 8 décembre 1975, de la résolution 3415 (XXX). Depuis lors les comptes rendus analytiques paraissent dès le début sous leur forme définitive et font l'objet

⁽²⁷⁾ Voir CCPR/C/SR. 4, par. 38 à 54 et CCPR/C/SR. 5, par. 2 à 3.

d'une distribution générale. Les participants ont un délai d'une semaine pour y apporter des corrections qui sont ensuite groupées dans un rectificatif distinct publié peu après la clôture de la session (28).

Au cours de la treizième session du CERD (en avril 1976), plusieurs de ses membres ont contesté l'applicabilité de ce nouveau système aux comptes rendus analytiques des séances du CERD en réaffirmant que celui-ci n'était pas un organe subsidiaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, mais un organe autonome créé en application d'une convention internationale. Il a été observé cependant qu'une situation délicate pourrait surgir si l'on devait demander au Secrétaire général de fournir certains services au CERD, conformément à son règlement intérieur, d'une manière qui serait en contradiction avec les directives de l'Assemblée générale que le Secrétaire général est tenu d'appliquer. Au cours de sa quatorzième session (en août 1976) le CERD a été informé que le Comité des conférences avait accepté le maintien de la pratique antérieure (29).

Au sein du Comité des droits de l'homme, Sir Vincent Evans demandait également l'application de l'ancien système en deux étapes parce qu'il estimait que la publication à part des corrections ultérieures augmentait considérablement le risque que les comptes rendus analytiques seraient lus et cités sans que l'on se reporte, comme il conviendrait, au rectificatif (30). M. Mazaud, Sous-Directeur de la Division des droits de l'homme, soulignait toutefois que quelles que soient les dispositions du Comité sur ce point, dans son règlement intérieur, il devrait se conformer à la pratique actuellement suivie par les organes des Nations Unies à moins de demander expressément de pouvoir s'en écarter et de voir sa demande acceptée (31). Sur proposition de son Président, le Comité adopta finalement l'article 35, étant entendu que la pratique habituelle en matière de comptes rendus serait suivie à moins que le Comité ne demande par la suite de s'en écarter (32).

En fait, aussi bien l'ancienne que la nouvelle pratique sont conciliables avec le libellé des articles 35 et 36 du règlement intérieur (33). Au moment de leur sortie, les comptes rendus analytiques sont provisoires et ils ne deviennent définitifs qu'au moment où sort le rectificatif qui s'y réfère. L'article 35

- (28) Voir l'intervention de M. Mazaud (CCPR/C/SR. 6, par. 19 à 21).
- (29) Voir A/31/18, par. 301 à 315 et annexe VI.
- (30) Voir CCPR/C/SR. 14, par. 32 et Corr.
- (31) Ibid., par. 38.
- (32) Ibid., par. 42 à 43.
- (33) Article 35 du règlement intérieur : « Le Secrétariat établit le compte rendu analytique des séances publiques et privées du Comité et de ses organes subsidiaires. Il le distribue aussitôt que possible, sous forme provisoire, aux membres du Comité et à tous autres participants à la séance. Tous ces participants peuvent, dans les trois jours ouvrables suivant la réception du compte rendu provisoire de la séance, soumettre des rectifications au Secrétariat. ... » Article 36 : « 1. Les comptes rendus analytiques des séances publiques du Comité sous leur forme définitive sont des documents de distribution générale, à moins que, dans des circonstances exceptionnelles, le Comité n'en décide autrement ».

ne dit pas expressément que les rectifications doivent être incorporées dans le texte de chaque compte rendu analytique. Cependant, le risque dont parlait Sir Vincent serait considérablement réduit si les comptes rendus analytiques n'étaient mis en distribution générale qu'au moment où il serait possible de les grouper par session avec le rectificatif dans un seul fascicule. En outre, une telle pratique ne donnerait plus lieu à des contestations au sujet de sa compatibilité avec le libellé de l'article 35. De toute façon, il serait souhaitable que tous les comptes rendus analytiques d'une session et le(s) rectificatif(s) qui s'y rapporte(nt) soient aussitôt que possible réunis dans un seul fascicule.

2) La distribution des comptes rendus analytiques

Le projet d'article 36 relatif à la distribution des comptes rendus analytiques des séances tenait compte de l'évolution qu'avait connue l'article 34 du règlement intérieur du CERD. Ce dernier article prévoyait dans son premier paragraphe que les comptes rendus des séances publiques étaient distribués sous leur forme définitive aux membres du CERD et aux Etats parties à la Convention (raciale) et communiqués aux autres personnes et organes désignés, le cas échéant, par le CERD. Toutefois, prenant en considération l'opinion exprimée par plusieurs représentants à la vingt-huitième session de l'Assemblée générale en 1973 au sujet de la nécessité de donner une publicité suffisante aux travaux du CERD, celui-ci avait pris la décision, à sa neuvième session, de classer ces comptes rendus analytiques dans la catégorie des documents de distribution générale à compter de sa dixième session (34).

Le projet d'article 36 était inspiré par cette décision du CERD qui avait prévu dans son premier paragraphe que les comptes rendus analytiques des séances publiques du Comité sous leur forme définitive seraient des documents de distribution générale. Certains membres (35) auraient préféré que le Comité adopte une disposition identique à celle contenue dans le premier paragraphe de l'article-34 du CERD, quitte à réserver une attitude plus libérale à une session ultérieure. En se référant au premier paragraphe de l'article 64 qui prévoit que « les rapports, décisions formelles et tous autres documents officiels du Comité sont des documents de distribution générale, sauf décision contraire du Comité », M. Movchan estimait que le Comité devrait également se réserver le droit de décider que le compte rendu analytique d'une séance particulière ne serait pas un document de distribution générale (36). D'autres membres, en soulignant l'importance du droit à l'information, estimaient en revanche qu'il serait illogique de restreindre la

⁽³⁴⁾ Paragraphe 1 de la décision 1 (XI) adoptée à la 198 séance du CERD, le 12 avril 1974 (voir A/9618, chap. VII); voir aussi *ibid.*, chap. II, par. 21 à 30. Cette décision a pour conséquence fâcheuse que les comptes rendus analytiques relatifs aux neuf premières sessions du CERD ne sont toujours pas accessibles au public.

⁽³⁵⁾ Voir CCPR/C/SR. 6, par. 29 (M. Graefrath), par. 31 (M. Hanga) et par. 32 (M. Koulishev).

⁽³⁶⁾ Ibid., par. 44.

distribution des comptes rendus analytiques des séances publiques (37). Finalement le Comité accepta la proposition de M. Lallah (38) d'ajouter le membre de phrase : « à moins que, dans des circonstances exceptionnelles, le Comité n'en décide autrement ». Puisque le Comité a le droit, en vertu de l'article 33 du règlement intérieur de décider qu'une séance particulière doit être privée, auquel cas les comptes rendus ne seraient distribuées, en vertu du deuxième paragraphe de l'article 36, qu'aux membres du Comité et aux autres participants aux séances, on s'imagine mal des circonstances exceptionnelles qui pourraient justifier une restriction dans la distribution des comptes rendus analytiques d'une séance publique.

B. LES AUTRES DOCUMENTS OFFICIELS (ARTICLE 64)

En ce qui concerne la question de la distribution des autres documents officiels, il y a lieu de se référer à l'histoire de l'article 62 du règlement intérieur du CERD.

1) La pratique du CERD

Cet article 62 du règlement intérieur du CERD était rédigé dans les termes suivants :

« Le texte des rapports, des décisions officielles et des autres documents officiels du Comité et de ses organes subsidiaires est distribué par le Secrétariat à tous les membres du Comité et à tous les Etats parties et, selon la décision du Comité, à d'autres destinataires directement intéressés ».

Il s'en suivait qu'en l'absence d'une décision expresse du CERD chaque document en particulier n'était distribué qu'aux membres du Comité et aux Etats parties. Le Secrétariat se voyait obligé par conséquent de restreindre la distribution de tous les documents relatifs au CERD, à l'exception de son rapport annuel qui était un document de l'Assemblée générale. Cette pratique a mené à des situations à la limite de l'absurde : ainsi, le document contenant le règlement intérieur du CERD, mis à jour après l'incorporation des amendements et adjonctions adoptés par le CERD à ses quatrième, cinquième et septième session, figurait parmi les documents à distribution restreinte, bien que tous les éléments de ce document fussent accessibles au grand public puisqu'ils se trouvaient dans les différents rapports annuels du CERD à l'Assemblée générale. A la rigueur, le CERD aurait eu des difficultés s'il avait voulu donner une publicité plus large à certains de ses documents puisque son règlement intérieur ne prévoyait une telle décision que pour « d'autres destinataires directement intéressés ».

⁽³⁷⁾ Pour la discussion de cet article, voir *ibid.*, par. 29 à 47; CCPR/C/SR. 14, par. 45 et 46 et CCPR/C/SR. 16, par. 1 à 17.

⁽³⁸⁾ CCPR/C/SR. 6, par. 40.

Suite à l'opinion, exprimée en 1973 par plusieurs représentants à la vingt-huitième session de l'Assemblée générale, concernant la nécessité de donner une publicité suffisante aux travaux du CERD, celui-ci adopta lors de sa neuvième session en avril 1974 la décision suivante :

« Les rapports et autres renseignements présentés par les Etats parties conformément à l'article 9 de la Convention seront classés dans la catégorie des documents de distribution générale si les Etats parties le demandent » (39).

En effet, il était jugé peu logique que les rapports des Etats parties continueraient de faire l'objet d'une distribution générale alors que les comptes rendus analytiques faisaient l'objet d'une distribution générale, d'autant moins logique que ces comptes rendus analytiques tendaient à refléter principalement les critiques émises par ses membres au sujet de ces rapports, tandis que leurs aspects positifs ne recevaient pas la place qu'ils pouvaient mériter (40).

2) Le projet d'article 64 du règlement intérieur

C'est à la lumière de l'expérience acquise avec l'article 62 du règlement intérieur du CERD qu'il faut lire le projet d'article 64 proposé par le Secrétaire général sous le titre « Distribution des rapports et autres documents officiels du Comité ». En tant que règle générale le premier paragraphe de cet article pose le principe de la distribution générale : « les rapports, décisions formelles et tous autres documents officiels du Comité et de ses organes subsidiaires sont des documents de distribution générale ». Toutefois ce principe n'est pas absolu puisque le projet d'article y ajoute trois exceptions : a) « sans préjudice des dispositions de l'article 36 du règlement intérieur » relatif à la distribution des comptes rendus analytiques des séances du Comité : il va de soi que les comptes rendus analytiques des séances privées ne peuvent être mis en distribution générale; b) « sous réserve des paragraphes 2 et 3 du présent article » relatifs aux rapports, décisions formelles et autres documents officiels du Comité et ses organes subsidiaires ayant trait

⁽³⁹⁾ Paragraphe 2 de la décision 1 (IX) adoptée à la 198° séance du CERD, le 12 avril 1974 (voir A/9618, chap. VII; voir aussi *ibid.*, chap. II, par. 21 à 30). Lors de sa seizième session en août 1977 (après l'adoption par le Comité des droits de l'homme des articles de son règlement intérieur relatifs à la distribution de ses documents), le CERD a modifié cette décision dans le sens suivant : « Les rapports présentés par les Etats parties conforment à l'article 9 de la Convention seront classés dans la catégorie des documents de distribution générale à moins que les Etats parties ne demandent qu'il en soit autrement, à compter de la dix-septième session.» (voir paragraphe 1, b) de la décision 2 (XVI) adoptée à la 352° séance du CERD, le 9 août 1977 (A/32/18, chap. VII, B; voir aussi *ibid.*, par. 331 à 333). Lors de sa dix-septième session en mars 1978, le CERD a adopté un nouvel article 34 de son règlement intérieur prévoyant la distribution générale des comptes rendus analytiques des séances publiques sous leur forme définitive, ainsi qu'un nouvel article 62 qui est pratiquement identique à l'article 64 du règlement intérieur du Comité des droits de l'homme (Voir CERD/C/35 et A/33/18, par. 396-401). Le libéralisme du Comité des droits de l'homme en matière de publicité de ses travaux (Voir infra, p. 15) a donc eu très vite une influence positive sur la pratique du CERD.

⁽⁴⁰⁾ Voir les observations de M. Rajeshwar Dayal (Inde) reproduites dans le rapport du CERD à la vingt-neuvième session de l'Assemblée générale (A/9618, par. 24).

aux articles 41 et 42 du Pacte et au Protocole : le principe de la distribution générale ne peut être maintenu à l'égard de documents concernant des communications inter-étatiques ou individuelles, qui selon les termes mêmes du Pacte et du Protocole doivent être examinées à huis clos; c) « sauf décision contraire du Comité » : il est en effet légitime que le Comité se réserve le droit de conserver l'un ou l'autre rapport, décision ou document confidentiels, lorsqu'il estime ceci nécessaire pour la bonne conduite de ses travaux.

On peut se demander si la formulation du deuxième paragraphe de l'article 64 (41) n'est pas trop générale. Si l'on prenait ce paragraphe à la lettre, un document tel que le questionnaire destiné à l'auteur d'une communication pour lui demander des renseignements (42) ne serait distribué qu'à « tous les membres du Comité, aux Etats parties intéressés et, selon ce que décide le Comité, aux membres de ses organes et aux autres intéressés », puisqu'il s'agit d'un document officiel du Comité ayant trait au Protocole. Toutefois ce paragraphe ne parle pas, comme dans le règlement intérieur du CERD, « d'autres destinataires directement intéressés », mais seulement d'autres intéressés. La décision du Comité de faire distribuer un document « aux autres intéressés » pourrait donc être équivalente à une distribution générale. De toute façon, il aurait été plus prudent d'employer une formulation moins générale qui ne frapperait que les rapports, décisions formelles et autres documents officiels « concernant des communications reçues en vertu de l'article 41 du Pacte ou de l'article premier du Protocole ».

Le troisième paragraphe du projet d'article 64 reprit les termes du paragraphe 2 de la décision 1 (IX) du CERD en faisant, toutefois, de la distribution générale, la règle plutôt que l'exception, puisque le dernier membre de phrase (« si les Etats parties le demandent ») était remplacé par les termes « à moins que l'Etat partie intéressé ne demande qu'il en soit autrement ». La décision ne cessait d'appartenir à l'Etat partie intéressé, mais celui-ci devait faire une intervention expresse pour empêcher la distribution générale, et non pour l'obtenir.

3) La discussion relative à l'article 64

Dès le début de la discussion sur l'article 64 certains membres (43) exprimaient leur préférence pour les termes de l'article 62 du règlement intérieur du CERD, et demandaient au Comité de faire preuve de prudence, dans cette matière. M. Movchan (44) estima que le projet d'article 64 outrepassait les dispositions de l'article 40 du Pacte, puisque la distribution générale des

^{(41) «} Tous rapports, décisions formelles et autres documents officiels du Comité et de ses organes subsidiaires ayant trait aux articles 41 et 42 du Pacte et au Protocole sont distribués par le Secrétariat à tous les membres du Comité, aux Etats parties intéressés et, selon ce que décide le Comité, aux membres de ses organes subsidiaires et aux autres intéressés ».

⁽⁴²⁾ Voir le paragraphe 3 de l'article 80 du règlement intérieur.

⁽⁴³⁾ Voir CCPR/C/SR. 8, par. 1 (M. Graefrath), par. 18 (M. Hanga), par. 28 et CCPR/C/SR. 9, par. 1 (M. Movchan) et par. 9 (M. Koulishev).

⁽⁴⁴⁾ CCPR/C/SR. 8, par. 12.

rapports impliquerait notamment que le texte intégral de tous les rapports serait communiqué aux institutions spécialisées sans qu'aucune autorisation spéciale ne soit nécessaire (45). Le Président (46) et d'autres membres (47), ainsi que M. Mazaud, représentant le Secrétariat (48), faisaient remarquer toutefois qu'il fallait distinguer la transmission des documents, une sorte de saisine officielle, de la distribution, qui consistait à les faire connaître au grand public.

Plusieurs membres insistaient néanmoins pour qu'une vaste publicité fût assurée aux travaux du Comité (49). Sir Vincent Evans fit observer que les droits de l'homme et la mise en œuvre des Pactes internationaux dans ce domaine n'intéressaient pas seulement les Etats parties aux Pactes, mais tous les peuples du monde, tous les Etats et gouvernements, qu'ils aient ou non déjà ratifié les Pactes et le Protocole facultatif (50). La majorité des membres (51) ne pouvait accepter le libellé du paragraphe 3 du projet d'article 64, puisqu'ils estimaient que les rapports présentés par les Etats parties devaient être des documents à distribution générale et qu'il appartenait au Comité et non aux Etats parties de décider en dernière instance du mode de distribution de la documentation. M. Espersen, plus particulièrement, ne voyait pas l'intérêt que pouvaient avoir les Etats à limiter la circulation de ces rapports, mais il s'attendait au contraire, à ce que ces Etats, fiers de leur conduite, eussent tenu à en informer le grand public (52).

Lorsque la discussion sur cet article reprit après une suspension de quelques séances, plusieurs membres (53) admirent de faire une distinction entre les rapports des Etats parties, devant être des documents à distribution générale, et les renseignements supplémentaires, pour lesquels les Etats pouvaient demander qu'ils ne seraient pas rendus publics. Le Comité adopta (54) finalement le paragraphe 3 de l'article 64 rédigé dans les termes suivants :

- (45) L'article 40 du Pacte stipule dans son paragraphe 3 que : « Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies peut, après consultation du Comité, communiquer aux institutions spécialisées intéressées copie de toutes parties des rapports pouvant avoir trait à leur domaine de compétence ».
 - (46) CCPR/C/SR. 8, par. 16.
 - (47) Ibid., par. 20 (M. Tomuschat) et par. 25 (M. Mora Rojas).
 - (48) *Ibid.*, par. 22 à 23.
 - (49) Voir par exemple CCPR/C/SR. 8, par. 4 (M. Uribe Vargas) et par. 9 (M. Prado Vallejo).
 - (50) Ibid., par. 40.
- (51) Voir *ibid.*, par. 8 (M. Padro Vallejo), par. 15, par. 44 et CCPR/C/SR. 16, par. 33 (M. Opsahl), CCPR/C/SR. 8, par. 47 et Corr. (M. Tomuschat), CCPR/C/SR. 9, par. 3 à 4 (M. Espersen), par. 6 à 7 (M. Tarnopolsky), CCPR/C/SR. 16, par. 30 (Sir Vincent Evans), par. 32 (M. Lallah) et par. 52 (M. Ganji).
 - (52) CCPR/S/SR. 9, par. 3.
- (53) Voir CCPR/C/SR. 16, par. 30 (Sir Vincent Evans), par. 36 (M. Ganji), par. 38 (M. Lallah) et par. 47 (M. Opsahl).
 - (54) CCPR/C/SR. 17, par. 1 à 2.

« Les rapports et autres renseignements présentés par les Etats parties en vertu de l'article 40 du Pacte sont des documents de distribution générale. Il en va de même des autres renseignements fournis par un Etat partie, à moins que celui-ci demande qu'il en soit autrement ».

Il est indéniable que la question de la distribution des documents du Comité a été résolue dans un sens nettement plus libéral que dans le règlement intérieur du CERD. Le projet du Secrétariat présentait déjà un progrès certain. Le Comité a encore renforcé cette tendance en rendant les travaux du Comité encore plus facilement accessibles au grand public.

III. L'OPPORTUNITE DE L'ADOPTION DES DECISIONS PAR « CONSENSUS »

L'opportunité de l'adoption des décisions par « consensus » constituait le problème majeur rencontré par le Comité dans l'adoption de son règlement intérieur lors de sa première session. Avant de s'arrêter à cette discussion au sein du Comité, il convient de cerner la notion de consensus de plus près.

A. LA NOTION DE « CONSENSUS » (55)

De nos jours, le terme « consensus » est fréquemment employé, tantôt dans un sens formel, tantôt dans un sens matériel. Dans ce dernier sens, il s'agit simplement de l'existence d'un large accord parmi les membres d'un groupe qui est appelé à prendre une décision. Au sens formel, il s'agit d'un procédé d'adoption de décisions dont la particularité consiste en l'absence d'un vote formel.

1) Le mécanisme du consensus

L'absence d'un vote formel est rendu possible lorsque personne n'éprouve des objections suffisamment fortes pour demander un vote qui lui permettrait de manifester clairement son attitude négative. C'est surtout l'évaluation de l'attitude abstentionniste qui se fait différemment selon qu'il s'agit de l'adoption d'une décision par consensus ou par vote formel. Dans ce dernier cas, une attitude abstentionniste est généralement jugée comme étant plutôt négative. En effet, les membres qui prennent une telle attitude refusent par là même de soutenir l'adoption de la décision en question. En revanche, en cas d'adoption d'une décision par voie de consensus, les membres qui se seraient abstenus en cas de vote formel seront considérés comme prenant une attitude positive puisqu'ils ne se distinguent plus des membres qui soutiennent fermement l'adoption de la décision en question (56).

⁽⁵⁵⁾ Sur la notion de consensus, voir surtout CASSAN, H., « Le consensus dans la pratique des Nations Unies », A.F.D.I. 1974, p. 456 à 485 et LACHARRIERE, G. de, « Consensus et Nations Unies », A.F.D.I., 1968, p. 9 à 14.

⁽⁵⁶⁾ Voir aussi Virally, M., in Les résolutions dans la formation du droit international du développement. Genève, IUHEI, 1971, p. 15 et Cassan, op. cit., p. 458.

L'adoption d'une décision par voie de consensus au sens formel postule l'existence d'un large consensus au sens matériel. La question se pose toutefois de savoir dans quelles circonstances il y a lieu de donner la préférence à l'adoption d'une décision par voie de consensus plutôt que par un vote formel. L'importance du choix entre les deux modes d'adoption d'une décision est fonction de l'importance de l'enjeu de la décision. Si l'enjeu est peu important, il sera assez indifférent d'adopter la décision par l'un plutôt que par l'autre procédé. Dans ce cas, la préférence pourrait aller facilement au procédé du consensus qui épargne aux membres l'effort de lever leur main ou d'appuyer sur un bouton.

La situation change lorsque l'enjeu de la décision est considéré comme très important. Dans ce cas, la préférence devrait être donnée au vote qui, seul, donne l'occasion à tous les membres de s'exprimer sans le moindre équivoque en faveur de la décision, à condition toutefois que le consensus (au sens matériel) soit suffisamment réel et ferme pour qu'il ne faille pas s'attendre à une abstention, ne fût-ce que d'un seul membre. Il est clair que l'unanimité est plus impressionnante lorsqu'elle est exprimée par un vote que par voie de consensus. En revanche, ce dernier procédé doit être préféré au vote au cas où quelques membres saisiraient cette occasion pour manifester par leur abstention une certaine réticence envers l'adoption de la décision en question.

En général, il est possible d'obtenir un consensus au prix d'un affaiblissement considérable des termes de la recommandation en question. S'il faut oui ou non payer ce prix dépend essentiellement du résultat poursuivi. Les promoteurs d'une recommandation n'accepteront pas d'atténuer leur texte, lorsqu'ils cherchent avant tout à donner une démonstration de leur force politique (57). En revanche, dans la mesure où ils désirent que le texte soit considéré comme énonçant des règles devant être reconnues comme s'imposant à l'ensemble de la communauté internationale, les promoteurs de la résolution seront plus facilement enclins à rencontrer les préoccupations de la minorité.

2) La valeur juridique du consensus

Certes, une résolution n'a, en aucun cas, la même valeur juridique qu'un traité ratifié par un grand nombre d'Etats. Toutefois, une résolution peut contribuer à la formation d'une norme juridique, plus particulièrement en révélant l'opinio juris de la communauté internationale. Une résolution aura d'autant plus de chance de produire des effets juridiques qu'elle réussit à se faire adopter par un large consensus. Ceci est particulièrement vrai pour des résolutions ayant pour objet la formulation de règles et de principes qui, selon les termes de la résolution, devraient être opposables à tous les membres de la communauté internationale.

⁽⁵⁷⁾ Voir aussi ABI-SAAB, G., in Les résolutions dans la formation du droit international du développement, Genève, IUHEI, 1971, p. 9.

Il est très important pour ces grandes résolutions à caractère normatif d'être adoptées par voie de consensus plutôt que par un vote qui ne serait pas unanime. L'importance du degré de consensus est beaucoup plus grande pour une résolution que pour une loi en droit interne. En ce qui concerne cette dernière, le nombre des abstentions et des voix négatives comptent peu pourvu que le total des voix affirmatives reste suffisamment grand pour garantir son adoption. Pour une résolution au contraire, l'adoption en tant que telle compte moins que la suite donnée aux normes qu'elle contient. Cette suite dépendra en large mesure du degré de consensus qui se serait manifesté lors de l'adoption de la résolution. En effet, seul un large consensus peut à la fois démontrer que ces normes répondent à l'opinio juris de la communauté internationale, et créer des conditions favorables pour que ces normes soient effectivement suivies dans la pratique des Etats. L'effet juridique d'une résolution à caractère normatif dépend donc dans une large mesure de l'existence ou non d'un consensus à son sujet.

Nous venons de voir qu'en matière de résolutions à caractère normatif le degré de consensus qui se manifeste à leur sujet est plus important que l'adoption même de la résolution. L'adoption de la décision dans ce cas n'est qu'un élément qui peut contribuer à atteindre le résultat recherché mais ne constitue pas en soi ce résultat. Toute autre est la situation en matière de décisions à caractère quasi-juridictionnel comme celles que le Comité des droits de l'homme sera appelé à prendre lorsqu'il examinera les communications individuelles introduites contre des Etats parties au Protocole facultatif. Dans ce cas, c'est la décision en tant que telle qui comptera aux yeux des parties en cause. Cela ne veut pas dire qu'il serait inutile de rechercher quand même un large consensus au sujet de la décision à prendre. Seulement, cette recherche pour arriver à un consensus ne serait pas une excuse valable pour retarder la prise de décision et l'absence de consensus ne saurait en aucun cas empêcher le Comité de prendre une décision par un vote majoritaire comme il est prescrit dans l'article 39 du Pacte.

B. LE CONSENSUS DANS LE REGLEMENT INTERIEUR

La question de l'opportunité d'une référence au procédé du « consensus » dans le règlement intérieur donnait lieu à une discussion animée. Cette question fut soulevé pour la première fois à l'occasion de la discussion d'un article tout à fait anodin : à savoir l'article 9.

1) L'article 9 du règlement intérieur

Le projet d'article 9 prévoyait qu'au cours d'une session, le Comité pouvait reviser l'ordre du jour et, s'il y a lieu, ajouter, ajourner ou supprimer des points. Contrairement à l'article correspondant du règlement intérieur du CERD, cette phrase était suivie d'une autre, disposant qu'en cours de session, il ne pouvait être ajouté à l'ordre du jour que des points urgents et impor-

tants. La même phrase se retrouve dans l'article 17 du règlement intérieur du Conseil économique et social relatif à la revision de l'ordre du jour (58).

L'origine de la longue discussion sur la question du « consensus » fut la proposition de M. Graefrath selon laquelle la décision d'ajouter des points à l'ordre du jour devrait être prise à l'unanimité (59). Il n'est certes pas exceptionnel de prévoir une majorité spéciale — en général une majorité de deux tiers — lorsqu'il s'agit d'ajouter des points à l'ordre du jour, surtout en cas de sessions extraordinaires. Ainsi, l'article 19 du règlement intérieur de l'Assemblée générale prévoit qu'« Au cours d'une session extraordinaire, les questions figurant sur la liste supplémentaire et des questions additionnelles peuvent être ajoutées à l'ordre du jour par décision prise à la majorité des deux tiers des membres présents et votants » (60).

Toutefois, la question d'une majorité spéciale dans le règlement intérieur du Comité soulève des problèmes inhabituels à cause du caractère impératif de l'article 39 du Pacte qui prévoit dans son paragraphe 2, alinéa b) que « Les décisions du Comité sont prises à la majorité des membres présents ». M. Movchan estimait qu'afin d'assurer des relations amicales et pacifiques entre les Etats, il conviendrait de tout faire pour trouver des solutions fondées sur un consensus et non sur un vote, puisque — d'après lui — les décisions internationales n'ont de force que s'il y a accord. Pour cette raison, M. Movchan avait proposé d'ajouter la phrase suivante à l'article 9 : « Dans ce cas, le Comité fera tout ce qui est en son pouvoir pour réaliser un consensus sur l'inscription des questions additionnelles » (61). A l'encontre de cette proposition, plusieurs observations étaient faites qui réapparaîtront plus tard lors de la discussion sur l'introduction d'une référence à la notion de consensus dans l'article 51 : a) il n'est pas nécessaire de mentionner le consensus puisque cette notion est généralement acceptée en tant que principe par tous les membres du Comité (62); b) le consensus pourrait avoir des implications incompatibles avec l'engagement solennel des membres de s'acquitter de leurs fonctions en toute impartialité et en toute conscience (63), et surtout c) prescrire un consensus serait contraire à l'article 39 du Pacte (64). En vue du lien étroit que représentaient ces questions avec les articles 49 et 51, le Comité décida de laisser l'article 9 en suspens.

2) L'article 51 du règlement intérieur

La discussion sur la notion de « consensus » resurgit avec la proposition de M. Movchan d'ajouter à la fin de l'article 51 une deuxième phrase qui se lirait

- (58) Voir E/3063/Rev. 1 (1967).
- (59) CCPR/C/SR. 3, par. 73.
- (60) Voir A/520/Rev. 12 (1974).
- (61) CCPR/C/SR. 3, par. 79 à 81.
- (62) CCPR/C/SR. 4, par. 8 (M. Opsahl) et par. 9 (M. Tarnopolsky).
- (63) CCPR/C/SR. 4, par. 23 et Corr. (Sir Vincent Evans).
- (64) CCPR/C/SR. 3, par. 84 (Sir Vincent Evans), CCPR/C/SR. 4, par. 3 (M. Seminega), par. 5 et 16 (M. Mora Rojas) et par. 9 (M. Tarnopolsky).

comme suit : « Le Comité fera tout son possible pour parvenir à un consensus avant de prendre une décision » (65). Le projet d'article 51 disposait que « Sauf dans les cas où le Pacte ou d'autres articles du présent règlement en disposent autrement, les décisions du Comité sont prises à la majorité des membres présents ». Ce projet correspondait à la première phrase de l'art. 49 du règlement intérieur du CERD, à cette différence près qu'à la fin les mots « et votants » avaient disparu conformément au caractère impératif de l'article 39 du Pacte. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires de cet article du Pacte (66), ces mots ont été supprimés afin d'éviter qu'une décision pût être prise avec un nombre infime de voix affirmatives grâce au nombre élevé d'abstentions. Le résultat pratique de cette disposition est de réduire l'effet d'une abstention à celui d'un vote négatif.

Sir Vincent Evans exprima la crainte qu'en l'énonçant explicitement, le principe du consensus risquait de recevoir une interprétation abusive. Il faisait également observer que ce principe s'était appliqué dans le passé plutôt dans une idée de compromis que dans un esprit de coopération, ce qui le rendrait incompatible avec l'indépendance et l'impartialité auxquelles se sont engagés les membres du Comité (67). Certains membres faisaient remarquer — à juste titre nous semble-t-il — que pour un organe à vocation judiciaire, contrairement à un organe à caractère légiférant, le consensus pourrait être un objectif souhaitable, mais nullement une obligation (68). D'autres membres (69) craignaient que l'application du consensus aboutirait en fait à donner aux membres du Comité un droit de veto. Certains membres (70) enfin ne manquaient pas de souligner que l'insistance à faire insérer le principe du consensus dans le règlement intérieur risquait paradoxalement, de mettre fin au consensus qui avait prévalu jusqu'à ce moment dans la prise de décisions du Comité.

Le Comité décidait de surseoir à la discussion de cet article et y revint quelques séances plus tard avec un exposé de M. Suy, Conseiller juridique des Nations Unies (71). Le Conseiller juridique exprima l'avis que toute disposition éliminant la possibilité d'un vote ou exigeant une majorité plus importante que la majorité des membres présents serait contraire au Pacte. A son avis toutefois, rien ne s'opposait à ce que le Comité tentât de parvenir à un consensus étant bien entendu que s'il n'y parvenait pas, ses décisions seraient mises aux voix et prises à la majorité prévue à l'article 39 du Pacte.

M. Suy faisait encore observer que les règlements intérieurs de la Conférence sur le droit de la mer, de la Commission de la fonction publique

- (65) CCPR/C/SR. 6, par. 67.
- (66) Voir les Documents officiels de l'Assemblée générale, Dixième session, Annexes, point de l'ordre du jour 28-II, document A/2929, chap. VII, par. 50.
 - (67) CCPR/C/SR. 6, par. 69.
- (68) Voir CCPR/C/SR. 6, par. 72 (M. Uribe Vargas) et CCPR/C/SR. 7, par. 4 et 19 (M. Tomuschat).
 - (69) MM. Espersen (CCPR/C/SR. 6, par. 71) et Ben-Fadhel (CCPR/C/SR. 7, par. 6).
 - (70) MM. Opsahl (CCPR/C/SR. 7, par. 18) et Ben-Fadhel (ibid., par. 24).
 - (71) CCPR/C/SR. 12, par. 5 à 7.

internationale, du Conseil des gouverneurs, du Fonds spécial des Nations Unies et du Conseil de l'Université des Nations Unies font tous expressément état d'un consensus. Toutefois, l'absence d'une référence expresse au procédé du consensus n'empêche pas l'organe concerné de prendre des décisions sur cette base. M. Suy faisait remarquer notamment qu'il n'était question de consensus ni dans la Charte des Nations Unies, ni dans le règlement intérieur de l'Assemblée générale et que le consensus était néanmoins une méthode de travail importante de l'Assemblée générale (72).

Un groupe de travail fut créé pour déterminer sous quelle forme il convenait d'exprimer la volonté du Comité de mener ses travaux dans un esprit du consensus, sans porter préjudice aux dispositions de l'article 39 du Pacte. Quatre solutions étaient envisagées au sein du groupe : a) incorporer le principe de consensus dans l'article 51 du règlement intérieur, sans toutefois porter atteinte aux dispositions de l'article 39 du Pacte; b) mentionner ce principe dans le rapport du Comité; c) faire en sorte que ce principe se dégage des comptes rendus analytiques des séances; d) inclure dans le rapport ou dans les comptes rendus analytiques un texte où il serait précisé que les membres — qu'il fallait distinguer du Comité lui-même — avaient reconnu qu'il était souhaitable de parvenir à un consensus avant de prendre une décision (73).

Finalement, après des consultations officieuses entre les membres, le Comité adopta l'article 51 tel quel, en ajoutant toutefois dans le règlement intérieur une note en bas de page conçue comme suit :

- « A propos de l'article 51, il y a lieu d'appeler l'attention sur les paragraphes 32 et 33 du rapport annuel du Comité, qui se lisent comme suit :
- "... L'avis général des membres du Comité a été que la méthode de travail de celui-ci devrait normalement permettre d'essayer de prendre les décisions par voie de consensus avant de procéder à un vote, sous réserve que les dispositions du Pacte et du règlement intérieur soient respectées et que la recherche de ce consensus n'ait pas pour effet de retarder indûment les travaux du Comité.
- ... Ayant à l'esprit le paragraphe 32, le Président peut à toute séance, et à la demande de tout membre doit, mettre la proposition aux voix " (74). »

Le Comité revenait aux articles 9 et 49 après la longue discussion relative au consensus. Le Comité adopta l'article 9 avec quelques modifications mineures et sans aucune référence à une majorité spéciale (75). L'article 49, qui fut adopté (76), presque sans modification, immédiatement avant la discussion relative à l'article 51, fut remis en cause après l'adoption de celui-ci (77). Le projet de cet article, qui traite précisément de la reprise en

- (72) CCPR/C/SR. 13, par. 16 à 17.
- (73) CCPR/C/SR. 14, par. 1 à 3.
- (74) CCPR/C/SR. 15, par. 1 à 3 et A/32/44, par. 32 et 33, rectificatif.
- (75) CCPR/C/SR. 14, par. 6 à 11; l'article 9 se lit comme suit : « Au cours d'une session, le Comité peut reviser l'ordre du jour et, s'il y a lieu, ajourner ou supprimer des points; il ne peut être ajouté à l'ordre du jour que des points urgents et importants ».
 - (76) CCPR/C/SR. 6, par. 64 et 65.
 - (77) CCPR/C/SR. 16, par. 18 à 23.

examen, au cours d'une même session, d'une proposition adoptée ou rejetée, prévoyait qu'un tel examen n'était possible qu'en cas de décision prise à la majorité des deux tiers des membres présents. Plusieurs membres, notamment MM. Mora Rojas, Lallah et Uribe Vargas, appuyaient la proposition de M. Ganji qui voulait supprimer la référence à la majorité des deux tiers, jugée en contradiction avec l'article 39 du Pacte. Bien qu'estimant que la majorité des deux tiers était en général souhaitable pour décider de la reprise en examen des propositions adoptées, Sir Vincent Evans croyait également qu'il était plus sage d'accepter cette proposition (78).

IV. LES RAPPORTS COMMUNIQUES PAR LES ETATS PARTIES

Le chapitre XV concernant les rapports communiqués par les Etats parties est le premier de la deuxième partie du règlement intérieur intitulée « Dispositions relatives aux fonctions du Comité ». Les deux autres chapitres de cette deuxième partie concernent respectivement les communications interétatiques et les communications individuelles. Toutefois, les projets des articles 72 à 77 du chapitre XVI concernant les « communications adressées par les Etats parties en application de l'article 40 du Pacte » (79) n'ont pas été examinés par le Comité, puisque cette procédure n'était pas encore entrée en vigueur (80). La procédure à suivre quant à la présentation et à l'examen des « rapports communiqués par les Etats parties en vertu de l'article 40 du Pacte » est réglée dans les articles 66 à 71 du règlement intérieur.

A. LA PRESENTATION DES RAPPORTS (ARTICLES 66 A 69)

1) L'article 66 du règlement intérieur

Le premier paragraphe de l'article 66 de règlement intérieur concernant la présentation des rapports reprend les termes du premier paragraphe et de la deuxième phrase du deuxième paragraphe de l'article 40 du Pacte.

- (78) A ce sujet, M. Suy, le Conseiller juridique des Nations Unies, avait dit qu'il pensait personnellement que rien n'empêchait un organe de stipuler dans son règlement intérieur qu'une majorité des deux tiers était requise pour un nouvel examen des décisions. (CCPR/C/ SR. 13, par. 18). Toutefois M. Suy avait précédemment informé le Comité que la décision de procéder à un nouvel examen était, prise en général par les organes des Nations Unies à la majorité des deux tiers, à l'exception du Conseil économique et social et du Conseil d'administration du FISE dont les règlements intérieurs contenaient des dispositions relatives à un nouvel examen des propositions, sans pour autant modifier la majorité requise pour toutes les autres décisions, soit la majorité des membres présents et votants. Ceci s'explique probablement, tout au moins pour le réglement intérieur du Conseil économique et social, par l'article 67 de la Charte des Nations Unies, qui dans son paragraphe 2 stipule que « les décisions du Conseil économique et social sont prises à la majorité des membres présents et votants ». M. Suy fit observer que cette disposition a toujours été interprétée comme signifiant que toutes les décisions du Conseil économique et social exigeaient la majorité prévue dans la Charte (CCPR/ C/SR. 12, par. 7). On peut en déduire que la décision du Comité de ne prévoir aucune exception à la règle de la majorité des membres présents était sans doute la plus prudente.
 - (79) Voir CCPR/C/L. 2/Add. 1.
 - (80) Voir CCPR/C/SR. 10, par. 62.

Le deuxième paragraphe de l'article 66 du règlement intérieur a trait à la périodicité de la présentation des rapports. Le Pacte prévoit que les rapports initiaux sont dus dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de celui-ci, pour chaque Etat intéressé en ce qui le concerne. Contrairement à la Convention raciale, qui prévoit dans son article 9, paragraphe 1, par la suite une présentation des rapports tous les deux ans (et, en outre, chaque fois que le Comité en fera la demande), le Pacte ne prévoit la présentation des rapports par la suite qu'à la demande du Comité. Le projet de règlement introduisait les notions de « périodicité normale » et de « portée » des rapports. En refusant d'inscrire ces deux notions dans son règlement, le Comité ne semble pas avoir exclu la possibilité de demander des rapports sur certains articles à certains intervalles, mais il a sans doute voulu se réserver le maximum de liberté à cet égard. En effet, alors que certains membres (81) croyaient que la même périodicité devait être prévue pour tous les Etats, d'autres (82) faisaient observer qu'en vertu de l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 40 du Pacte, le Comité pouvait demander aux Etats de lui présenter des rapports à n'importe quel moment. De même, en supprimant le mot « portée », le Comité voulait éviter de se limiter à ne demander que certains types de rapports.

Le troisième paragraphe de l'article 66 du règlement intérieur disposant que « Le Comité peut, par l'intermédiaire du Secrétaire général, informer les Etats parties de ses souhaits concernant la forme et le fond des rapports », reprend pratiquement les termes de l'article 64 du règlement du CERD.

2) Les relations avec les institutions spécialisées (article 67)

L'article 67 concerne les relations entre le Comité et les institutions spécialisées. Avant la discussion de cet article, le Directeur de la Division des droits de l'homme faisait part de l'intérêt qu'avaient manifesté le Bureau international du Travail et l'UNESCO pour une coopération avec le Comité (83). Le Directeur attirait également l'attention du Comité sur la décision 2 (VI) du CERD (84).

a) La pratique du CERD

Cette décision autorisait le Secrétaire général à inviter des représentants de ces institutions à assister aux séances publiques du CERD et à leur transmettre des comptes rendus et autres documents officiels. En outre, cette décision prévoit que les exposés écrits présentés par l'OIT et l'UNESCO pour fournir des renseignements sur l'application de la Convention et de la Recommandation concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession (1958) ainsi que sur l'application de la Convention et de la Recomman-

- (81) Voir CCPR/C/SR. 9, par. 35 (M. Tomuschat) et par. 36 (M. Espersen).
- (82) Parmi lesquels M. Koulishev (ibid., par. 41).
- (83) Voir ibid., par. 52 à 53.
- (84) Décision adoptée à la 115° séance, le 21 août 1972, voir A/8718, chap. IX, B.

dation concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement (1960) seront distribués aux membres du CERD. De tels exposés seront transmis au CERD lorsqu'ils concernent les territoires sous tutelle ou non autonomes ou de tout autre territoire auquel s'applique la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale. Par conséquent, le CERD même n'en est formellement saisi que lorsque ces exposés concernent les territoires visés dans l'article 15 de la Convention raciale. Cette décision était l'aboutissement d'une longue discussion qui s'était prolongée, au cours des troisième, quatrième, cinquième et sixième sessions du CERD (85). Une proposition prévoyant que le CERD pourrait demander aux observateurs de l'OIT et de l'UNESCO par l'entremise de son Président, de faire des déclarations sur des questions particulières n'a pas été retenue. Les représentants de l'OIT et de l'UNESCO ne cachaient pas, d'ailleurs, que la décision 2 (VI) du CERD ne répondait pas pleinement aux espoirs qu'avaient fondés ces deux institutions.

b) L'article 67 de règlement intérieur

La question des relations entre le Comité des droits de l'homme et les institutions spécialisées ne se posait pas de la même façon. Contrairement à la Convention raciale, le Pacte prévoit dans le paragraphe 3 de son article 40 que « Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies peut, après consultation du Comité, communiquer aux institutions spécialisées intéressées copie de toutes parties des rapports pouvant avoir trait à leur domaine de compétence ». Cette disposition était reprise dans le premier paragraphe de l'article 67 du règlement. Le Comité accepta la proposition du Secrétaire général d'y ajouter la précision que seuls des rapports émanant d'Etats membres des institutions intéressées pouvaient être communiqués à ces institutions. Cette précision se fond sur une clarification qui fut apportée lors de la discussion de cette disposition à la troisième Commission de l'Assemblée générale (86). Malgré les doutes exprimés par M. Graefrath (87), le Comité accepta également la proposition du Secrétaire général prévoyant dans un deuxième paragraphe que « le Comité peut inviter les institutions spécialisées, auxquelles le Secrétaire général a communiqué des parties des rapports, à présenter des observations relatives à ces parties dans les délais qu'il peut spécifier ». Il serait en effet peu logique de transmettre des parties de rapports aux institutions spécialisées, tout en leur refusant l'occasion de présenter des observations relatives à ces parties. Ainsi, en adoptant l'article, 67, tel qu'il était proposé par le Secrétaire général, le Comité a jeté les bases qui permettront une coopération fructueuse avec les institutions spécialisées.

⁽⁸⁵⁾ Voir A/8418, par. 111 à 117 et A/8718, par. 122 à 132.

⁽⁸⁶⁾ Documents officiels de l'Assemblée générale, Vingt-et-Unième session, Annexes, point 62 de l'ordre du jour, document A/6546, par. 385.

⁽⁸⁷⁾ Voir CCPR/C/SR. 10, par. 3.

3) Le dialogue avec les Etats parties (article 68)

L'article 68 prévoit un dialogue entre le Comité et les Etats parties lors de l'examen des rapports communiqués par les Etats parties. Un tel dialogue n'a été introduit dans la pratique du CERD qu'à la demande de l'Assemblée générale qui dans sa résolution 2783 (XXVI) du 6 décembre 1971 avait exprimé l'opinion que les travaux du Comité seraient facilités si celui-ci invitait les représentants des Etats parties à être présents à ses réunions quand leurs rapports étaient examinés. Suite à cette demande, le CERD a adopté lors de sa cinquième session un nouvel article 64 A (88) qui prévoit également que le représentant doit être en mesure de répondre aux questions qui pourront lui être posées par le Comité.

Le projet du Secrétaire général contenait, lui, un article dont le libellé était inspiré par l'article 64 A du règlement intérieur du CERD. Certains membres insistaient cependant pour que l'accent fût mis sur le droit des Etats d'envoyer des représentants aux séances du Comité plutôt que sur le droit du Comité d'inviter les Etats à envoyer des représentants. Essentiellement pour cette raison, le Comité décida d'adopter l'article 64 A du règlement intérieur du CERD en remplacement de l'article proposé par le Secrétaire général. Le libellé de cet article 64 A présente toutefois le désavantage de faire prématurément et inutilement référence à d'éventuels « renseignements complémentaires » dont le principe n'est admis que dans le paragraphe 2 de l'article 70.

4) Les cas de non-présentation des rapports (article 69)

L'article 69 concerne les cas de non-présentation des rapports. Comme dans l'article 66 du règlement intérieur du CERD, le Comité pourra adresser un rappel en pareil cas et, au cas où après rappel l'Etat partie ne présente pas le rapport ou les renseignements supplémentaires demandés, le Comité signale le fait dans le rapport qu'il adresse chaque année à l'Assemblée générale, par l'intermédiaire du Conseil économique et social. Aucune distinction n'est faite entre les rapports et les renseignements supplémentaires, bien que le Pacte ne contienne aucune disposition expresse qui autorise le Comité à demander des renseignements complémentaires aux Etats parties, comme c'est le cas dans le premier paragraphe de l'article 9 de la Convention raciale. Pour cette raison, il a fallu se référer dans l'article 69 aux rapports et renseignements supplémentaires demandés conformément aux articles 66 et 70 du règlement intérieur, et non au premier paragraphe de l'article 40 du Pacte, comme le demandait M. Koulishev (89). Toutefois, cet article 69 serait mieux placé après les deux premiers paragraphes de l'article 70, puisqu'il paraît plus logique de demander d'abord des renseignements supplémentaires, avant de se plaindre de leur non-présentation.

⁽⁸⁸⁾ Voir la décision 1 (V) adopté par le Comité à sa 89° séance le 17 février 1972, A/8718, chap. IX, sect. A.

⁽⁸⁹⁾ Voir CCPR/C/SR. 10, par. 36.

B L'EXAMEN DES RAPPORTS

1) L'article 70 du règlement intérieur

L'article 70 concerne l'examen par le Comité des rapports présentés par les Etats parties. Cet article est manifestement inspiré par l'article 66 A du règlement intérieur du CERD (90). En ajoutant dans le premier paragraphe une référence à l'article 66 de son règlement intérieur, le Comité précise qu'en s'assurant que les rapports fournissent tous les renseignements nécessaires, il examinera également dans quelle mesure ces rapports ont tenu compte des souhaits du Comité concernant leur forme et leur fond. Le deuxième paragraphe de l'article 70 constitue la base sur laquelle le Comité se fondera pour demander des renseignements supplémentaires, dont les articles 68 et 69 ont déjà fait mention. Afin d'éviter des retards, le Comité indiquera en outre pour quelle date lesdits renseignements devront être présentés (91). Le troisième paragraphe de l'article 70 correspond au troisième paragraphe de l'article 66 A du règlement intérieur du CERD; il emploie cependant l'expression « toutes observations générales qu'il jugerait appropriées » conformément à l'article 40, paragraphe 4, du Pacte, au lieu « des suggestions et des recommandations d'ordre général », conformément à l'article 9, paragraphe 2, de la Convention raciale. Il est important de noter qu'à l'instar du CERD, le Comité se réserve le droit de décider qu'un « Etat partie ne s'est pas acquitté de certaines des obligations qui lui incombent en vertu du Pacte ».

2) L'article 71 du règlement intérieur

L'article 71 qui fut adopté sans discussion par le Comité prévoit dans son premier paragraphe que « le Comité, par l'intermédiaire du Secrétaire général, communique aux Etats parties, pour commentaires, les observations générales fondées sur l'examen des rapports et des renseignements fournis par les Etats parties ». Ainsi, cette disposition rencontre le cinquième paragraphe de l'article 40 du Pacte qui prévoit que les Etats parties au Pacte peuvent présenter au Comité des commentaires sur toute observation faite en vertu du paragraphe précédent. Le premier paragraphe de l'article 71 du règlement intérieur dispose en outre que « le Comité, peut, le cas échéant, indiquer le délai dans lequel les commentaires des Etats parties doivent lui parvenir ». Cette disposition paraît utile puisque le Comité ne peut attendre les commentaires des Etats parties indéfiniment. En effet, comme le prévoit le deuxième paragraphe de l'article 71, « le Comité peut également transmettre au Conseil économique et social les observations générales accompagnées de copies des rapports qu'il a reçus des Etats parties, ainsi que, le cas échéant, les commentaires présentés par ceux-ci ». Il semble qu'après

⁽⁹⁰⁾ Cet article n'a été adopté par le CERD qu'au cours de sa cinquième session. Voir sa décision 2 (V), adopté par le CERD à sa 91° séance, le 18 février 1972, A/8718, chap. IX, sect. A; voir aussi A/8718, par. 24.

⁽⁹¹⁾ Voir CCPR/C/SR. 10, par. 46.

l'expiration du délai, fixé par le Comité, celui-ci peut transmettre au Conseil économique et social ses observations générales sur les rapports des Etats parties, sans attendre plus longtemps leurs commentaires. Les Etats parties, d'ailleurs, sont autorisés à présenter de tels commentaires, sans être tenus, juridiquement, d'en faire.

V. LES COMMUNICATIONS INDIVIDUELLES: TRANSMISSION ET DISPOSITIONS GENERALES

Les articles les plus difficiles à élaborer se trouvent dans le chapitre XVII relatif à la « procédure d'examen des communications reçues conformément au Protocole facultatif ». En effet, pour les autres articles le règlement intérieur du CERD se révélait un modèle commode sur lequel aussi bien le Secrétaire général — en préparant ses projets d'articles — que le Comité lui-même pouvaient s'appuyer. La situation était toute autre lorsqu'il s'agissait de fixer la procédure à suivre dans l'examen des communications individuelles. Non seulement, un tel chapitre relatif à l'examen de communications individuelles ne figure pas dans le règlement intérieur du CERD, puisque la procédure prévue dans l'article 14 de la Convention raciale (92) n'est pas encore entrée en vigueur, mais en outre le Protocole ne contient que très peu de directives en matière de procédure. Avant d'examiner plus en détail le problème de la recevabilité des communications individuelles, il convient tout d'abord de s'arrêter à la question de la transmission des communications, ainsi qu'aux dispositions générales régissant leur examen.

A. LA TRANSMISSION DES COMMUNICATIONS INDIVIDUELLES AU COMITE (ARTICLES 78 A 81)

Une longue discussion était consacrée à la question de la transmission des communications au Comité. En fait, il importe avant tout de distinguer clairement la fonction administrative du Secrétaire général auquel il appartient de transmettre les communications au Comité, de la compétence juridique du Comité, qui doit se prononcer sur leur recevabilité (93). Le problème du Secrétaire général se limite dès lors à la question de savoir lesquelles parmi les communications doivent être transmises au Comité. A ce sujet, il faut se méfier de deux thèses extrêmes : la première consisterait à prétendre que le Secrétaire général doit transmettre « toutes » les communications reçues; la seconde risquerait d'entraîner le Secrétaire général sur le

⁽⁹²⁾ Le CERD ne pourra exercer ses fonctions prévues à l'article 14 de la Convention raciale que si 10 Etats parties à cette Convention auront fait des déclarations dans lesquelles ils disent reconnaître la compétence du CERD pour recevoir et examiner des communications individuelles. Au 1^{er} septembre 1978, sept Etats avaient fait cette déclaration, à savoir le Costa Rica, l'Equateur, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, la Suède et l'Uruguay.

⁽⁹³⁾ Voir à ce sujet l'intervention de M. Mazaud, Sous-Directeur de la Division des droits de l'homme (CCPR/C/SR. 11, par. 32).

domaine de la recevabilité en lui demandant de transmettre uniquement les communications qui seraient reçues « conformément » aux dispositions du Protocole.

En effet, le Secrétaire général reçoit toutes sortes de communications et certaines ne sont nullement destinées au Comité. Songeons par exemple aux communications que leurs auteurs souhaitent voir examinées selon la procédure instaurée par la résolution 1503 (XLVIII) du Conseil économique et social (94). Le Comité pourrait quand même difficilement contraindre le Secrétaire général à lui transmettre des communications dont les auteurs voudraient qu'elles soient transmises à d'autres organes.

Il n'est pas possible non plus de prescrire au Secrétaire général de transmettre uniquement les communications reçues « conformément » au Protocole. La question de la conformité ou non d'une communication avec le Protocole implique une décision de recevabilité qui appartient à la compétence exclusive du Comité. Il est vrai que dans certains cas il peut paraître qu'une certaine communication n'est manifestement pas « conforme » au Protocole, par exemple, lorsqu'elle est anonyme ou lorsqu'elle vise un Etat qui n'est pas partie au Protocole. Toutefois, il y a d'autres cas moins clairs : s'agit-il d'un particulier relevant de la juridiction d'un Etat partie au Protocole? S'agit-il d'un droit énoncé dans le Pacte? S'agit-il d'une « victime » d'une violation de droits? S'agit-il d'un abus du droit de présenter une communication? etc. Or, il n'appartient pas au Secrétaire général de faire une sélection préliminaire entre les communications qui sont manifestement conformes au Protocole et celles qui ne le sont point. La question essentielle qui se pose au Secrétaire général consiste à savoir si l'auteur d'une communication désire ou non que sa communication soit transmise au Comité : ce problème est réglé dans l'article 78 du règlement intérieur.

1) L'article 78 du règlement intérieur

Après une discussion — plutôt confuse par ailleurs (95) — le Comité adopta un article 78 qui — tout au moins dans ses paragraphes 1 et 2 — ressemblait fortement au texte proposé par le Secrétaire général.

a) L'article 78, paragraphe 1

Dans son premier paragraphe, l'article 78 prévoit que « le Secrétaire général porte à l'attention du Comité les communications qui sont ou semblent être présentées pour que le Comité les examine conformément à l'article

⁽⁹⁴⁾ A ce sujet, voir Cassese, A., « The Admissibility of Communications to the United Nations on Human Rights Violations », Revue des droits de l'homme, 1972, p. 375 à 397; ERMACORA, F., « Procedure to deal with Human Rights Violations : a hopeful start in the United Nations », ibid., 1974, p. 670 à 689; Humphrey, J., « The Rights of Petition in the United Nations », ibid., 1971, p. 463 à 475; Ruzie, D., « Du droit de pétition individuelle en matière de droits de l'homme : A propos de la Résolution 1503 (XLVIII) du Conseil économique et social des Nations Unies », ibid., p. 89 à 101.

⁽⁹⁵⁾ Voir CCPR/C/SR. 11, par. 8 à 64.

premier du Protocole ». La référence précise à l'article premier du Protocole, qui fut adoptée à la demande de M. Movchan (96) ne paraît pas très opportune. Certes, il n'est pas douteux que l'article premier du Protocole sert de cadre à l'article 78. Tout le problème consiste à savoir où il faut situer cette référence à l'article premier du Protocole. Il n'y aurait pas de grands problèmes si l'article commençait avec une référence à l'article premier du Protocole, comme il était proposé par M. Graefrath (97). Toutefois il serait probablement plus prudent d'employer les termes « en vertu » plutôt que « conformément »; on éviterait ainsi l'impression que la communication elle-même, et non sa transmission, devrait être conforme à l'article premier du Protocole. Pour éviter tout malentendu à ce sujet, il serait plus sage de faire au début de la phrase une simple référence au règlement intérieur : « Conformément au présent règlement, le Secrétaire général porte à l'attention du Comité... ». L'adoption de la proposition de M. Prado Vallejo (98) aurait été plus grave : en mettant que « le Secrétaire général porte à l'attention du Comité pour qu'il les examine, toutes communications reçues conformément à l'article premier du Protocole », le Secrétaire général serait invité à s'avancer sur le domaine de la recevabilité. En effet, afin de savoir si une communication est conforme à l'article premier du Protocole, il faut répondre à plusieurs questions difficiles concernant sa recevabilité. La proposition de M. Movchan (99) est moins critiquable puisqu'elle parle de l'intention du pétitionnaire de voir sa communication « examinée conformément à l'article premier du Protocole ». A vrai dire, cet examen doit être conforme, non seulement avec l'article premier, mais aussi avec les autres articles du Protocole.

b) L'article 78, paragraphe 2

Le problème essentiel avec lequel le Secrétaire général se verra confronté est réglé d'une façon satisfaisante dans le deuxième paragraphe de l'article 78 qui autorise celui-ci à demander à l'auteur d'une communication des éclaircissements quant à son désir de voir sa communication soumise au Comité pour examen conformément au Protocole. Remarquons que dans ce paragraphe le Comité n'a pas ajouté la référence à l'article premier du Protocole. Il est positif de noter que le paragraphe dispose en outre que, si des doutes subsistent au sujet du désir de l'auteur, le Comité sera saisi de la communication.

c) L'article 78, paragraphe 3

La décision d'ajouter un troisième paragraphe à l'article 78 paraît moins heureuse. Cette décision fut prise sur proposition de M. Graefrath (100), qui

⁽⁹⁶⁾ Voir ibid., par. 42.

⁽⁹⁷⁾ Ibid., par. 57.

⁽⁹⁸⁾ Ibid., par. 52.

⁽⁹⁹⁾ Ibid., par. 42.

⁽¹⁰⁰⁾ Voir CCPR/C/SR. 17, par. 12.

revenait sur cet article 78 six séances après la discussion relative aux autres paragraphes de cet article. En vertu de ce nouveau paragraphe, « aucune communication concernant un Etat qui n'est pas partie au Protocole ne sera reçue par le Comité, ni inscrite sur une liste en vertu de l'article 79 » (101). La même opinion fut avancée par M. Tomuschat (102). Il est certain qu'une communication visant un Etat qui n'est pas partie au Protocole n'est pas recevable. Mais ce n'est pas parce qu'il est très facile dans de tels cas d'arriver à une décision d'irrecevabilité qu'il faut abandonner cette responsabilité au Secrétaire général. D'ailleurs on peut s'imaginer des complications, qui surgiraient par exemple d'une communication concernant plusieurs Etats parmi lesquels un seul est partie au Protocole, ou une communication visant un Etat qui vient de dénoncer le Protocole, mais alléguant des violations qui se sont produites avant cette dénonciation. Mieux aurait valu ne pas prévoir des exceptions à une règle qui prescrit de porter à l'attention du Comité toutes les communications qui sont ou semblent être présentées pour examen.

2) L'article 79 du règlement intérieur

L'article 79 prévoit dans son premier paragraphe l'établissement par le Secrétaire général, des listes des communications soumises au Comité, ainsi que d'un résumé succinct de leur teneur. Le Secrétaire général fera régulièrement distribuer ces listes au Comité et tiendra en permanence un registre de toutes ces communications (103). Le deuxième paragraphe de l'article 79 dispose que le texte intégral de toute communication portée à l'attention du Comité sera communiqué à tout membre du Comité sur sa demande. Il serait en effet peu indiqué de communiquer le texte intégral de toutes les communications et de faire traduire dans les langues de travail des communications manifestement irrecevables et parfois volumineuses. La traduction de telles communications risquerait d'entraîner des retards excessifs dans leur transmission au Comité (104). C'est plutôt à partir de résumés préparés par le Secrétaire général que le Comité ou son organe subsidiaire doivent indiquer quelles communications ou quelles parties de communications doivent être traduites dans les langues de travail du Comité.

3) Les articles 80 et 81 du règlement intérieur

Sur proposition de MM. Opsahl et Tarnopolsky, un nouvel article 81 fut adopté prévoyant l'établissement et la distribution par le Secrétaire général d'un résumé des renseignements pertinents obtenus (105). Cet article vise

- (101) Cet article 79 prévoit l'établissement par le Secrétaire général de listes des communications soumises au Comité.
 - (102) Voir CCPR/C/SR. 11, par. 9 et 22.
- (103) Suite à l'adoption du paragraphe 3 de l'article 78, le Secrétaire général se verra obligé de garder certaines communications présentées pour que le Comité les examine, dans un dossier qui ne sera pas porté à la connaissance du Comité puisqu'ils concernent, selon l'avis du Secrétaire général, un Etat qui n'est pas partie au Protocole.
 - (104) Voir l'intervention de M. Mazaud (CCPR/C/SR. 11, par. 67).
 - (105) Voir CCPR/C/SR. 12, par. 23 à 25; voir aussi CCPR/C/SR. 11, par. 71 à 76.

apparemment les éclaircissements demandés par le Secrétaire général à l'auteur d'une communication en vertu de l'article 80. Ce dernier article prévoit également l'adoption par le Comité d'un questionnaire aux fins de demander à l'auteur des renseignements pertinents.

B. LES DISPOSITIONS GENERALES REGISSANT L'EXAMEN DES COMMUNICATIONS INDIVIDUELLES (ARTICLES 82 A 87)

Les articles 82 à 87 contiennent des dispositions générales régissant l'examen des communications par le Comité ou ses organes subsidiaires.

1) Les articles 82 à 85 du règlement intérieur

L'article 82 confirme le caractère privé des séances au cours desquelles sont examinées les communications prévues dans le Protocole. Le Comité peut cependant en décider autrement quand il examine des questions d'ordre général. L'article 83 prévoit que le Comité peut publier par l'intermédiaire du Secrétaire général et à l'intention des moyens d'information et du public, des communiqués relatifs aux activités du Comité à ses séances privées. Les articles 84 et 85 prévoient le désistement des membres qui ont un intérêt quelconque dans l'affaire, qui ont participe a l'adoption d'une décision quelconque relative à l'affaire sur laquelle porte la communication ou qui se retirent pour une autre raison. Ces articles 84 et 85 paraissent être inspirés par les articles 21 et 22 du règlement intérieur de la Commission européenne des droits de l'homme (106).

2) Les mesures provisoires

L'article 86 concernant les mesures provisoires donnait lieu à une discussion plus étendue (107). Une grande majorité des membres intervenait pour appuyer le principe même de mesures provisoires, si ce n'était que pour éviter l'exécution d'une sentence de mort. La formulation « demander » proposée par le Secrétaire général (108) était jugée trop forte et fut remplacée par l'expression « informer de ses vues sur l'opportunité ». Certains membres ne pouvaient pas accepter qu'un groupe du Comité, et non le Comité lui-même, ferait une telle démarche. L'expression « à tout moment » fut remplacée par le membre de phrase suivant : « avant de faire connaître à l'Etat partie intéressé ses vues définitives sur la communication ». Le Comité n'arrivait

⁽¹⁰⁶⁾ Voir Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme, vol. 17, 1974, p. 45 et 47

⁽¹⁰⁷⁾ CCPR/C/SR. 13, par. 26 à 59 et CCPR/C/SR. 17, par. 17 à 27.

⁽¹⁰⁸⁾ CCPR/C/L. 2/Add. 2, article 86: « Le Comité — ou le Groupe visé à l'article 88 ci-après, après avoir consulté le Président du Comité — peut à tout moment demander à l'Etat partie intéressé de prendre des mesures provisoires en vue d'éviter qu'un préjudice irréparable soit causé à la victime de la violation présumée. Ce faisant, le Comité ou le Groupe informe l'Etat intéressé que cette demande n'implique aucune décision quant à la recevabilité ou à la validité, quant au fond, de la communication ».

pas à une décision claire quant à la question de savoir si une telle démarche ne pouvait se faire qu'au sujet de communications déclarées recevables, au risque de perdre beaucoup de son efficacité, sinon son objet même. Toute-fois, les discussions au sein du Comité font apparaître que malgré l'adoption de termes selon lesquels une telle démarche « n'implique aucune décision sur la communication quant au fond », le Comité a voulu laisser ouverte la question de savoir si le Comité peut informer un Etat de ses vues sur l'opportunité de prendre des mesures provisoires avant que la recevabilité de la communication soit établie (109).

3) Le retrait d'une communication

Le projet du Secrétaire général (110) contenait encore un article 87 dont le paragraphe 1^{er} concernait le retrait d'une communication par son auteur et le paragraphe 2 la reprise d'examen d'une communication suite à la découverte de faits nouveaux. Certains membres (111) aimeraient faire stipuler que le Comité n'aurait plus le droit de poursuivre l'examen d'une communication lorsqu'il serait évident que son auteur avait pris cette décision librement, tandis que d'autres membres (112) estimaient que le Comité devrait être libre d'exprimer son opinion comme il le juge bon. Finalement, le Comité adopta la proposition de M. Movchan (113) de réserver sa décision sur cet article en attendant d'avoir acquis plus d'expérience.

VI. LES DISPOSITIONS DU PROTOCOLE RELATIVES A LA RECEVABILITE

Sous-estimer l'importance des décisions sur la recevabilité serait certes une grave erreur. En effet, plusieurs questions complexes doivent être éclaircies avant que le Comité puisse se prononcer sur la recevabilité. La réponse à ces questions sera souvent intimement liée à l'examen de questions touchant le fond. Rien n'empêche toutefois le Comité de joindre certaines questions de recevabilité à celles du fond, tout comme le Comité a le droit de déclarer une communication irrecevable sans aborder l'examen du fond. Les dispositions du Protocole au sujet de la recevabilité des requêtes sont très sommaires et l'ordonnance des articles ne brille ni par sa clarté, ni par son caractère logique. Le texte même de plusieurs des dispositions ne manque pas de soulever nombre de problèmes. En outre, l'examen de communications individuelles posera inévitablement des problèmes qui ne sont pas prévus dans le Protocole.

- (109) Voir CCPR/SR. 17, par. 24.
- (110) CCPR/C/L, 2/Add, 2.
- (111) Voir CCPR/C/SR. 17, par. 28 et CCPR/C/SR. 34, par. 63 et 71 (M. Hanga) et par. 61 et 68 (M. Graefrath).
- (112) Voir CCPR/C/SR. 17, par. 30 et CCPR/C/SR. 34, par. 65 (M. Opsahl) et par. 66 (M. Lallah) et par. 69 (Sir Vincent Evans) et par. 70 (M. Espersen).
 - (113) CCPR/C/SR. 34, par. 72.

Ainsi, il n'y a dans le Protocole aucune disposition concernant la compétence ratione temporis, qui est pourtant un motif important d'irrecevabilité. Cette situation est la même dans la Convention européenne des droits de l'homme (114). A ce sujet, la Commission européenne des droits de l'homme a remarqué que « selon les principes de droit international généralement reconnus, la Convention ne régit pas les faits antérieurs à son entrée en vigueur à l'égard de la Partie contractante mise en cause » (115). Ceci est également vrai pour le Pacte : le Comité est incompétent pour recevoir des communications qui ont trait à des faits antérieurs à l'entrée en vigueur du Pacte, pour chaque Etat partie en ce qui le concerne. A défaut d'une réserve qui vise le contraire, la ratification du Protocole a en revanche un effet rétroactif, pour autant que cette ratification ne se fasse pas simultanément avec celle du Pacte (116). En effet, ce qui importe c'est le moment à partir duquel les Etats sont tenus de respecter et d'appliquer les dispositions du Pacte, et non celui à partir duquel la procédure du Protocole est applicable pour contrôler le respect de cette application (117).

En outre, la Commission européenne s'est déclarée compétente ratione temporis en ce qui concerne des lois promulguées avant la date de l'entrée en vigueur de la Convention européenne, lorsqu'elles demeuraient en vigueur après cette date. Dans ces conditions, la Commission s'est reconnue compétente ratione temporis pour examiner une situation continue se prolongeant. après la date de l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de l'Etat défendeur (118). Toutefois, la Commission a fait une distinction entre un « acte instantané à effets durables » et une « violation continue » (119). La Commission est compétente ratione temporis lorsqu'un requérant est privé d'un droit ou d'une liberté garantis par la Convention, même si cette privation trouvait son origine dans un acte antérieur à l'entrée en vigueur de la Convention. En revanche, la Commission n'est pas compétente ratione temporis lorsqu'un requérant se trouve après l'entrée en vigueur de la Convention dans une situation défavorable, mais contre laquelle la Convention ne le protège pas. Il ne fait pas de doute qu'au sujet de la compétence ratione temporis le Comité des droits de l'homme pourra trouver des éléments intéressants dans la jurisprudence de la Commission européenne.

⁽¹¹⁴⁾ A ce sujet, voir EISSEN, M.-A., « Jurisprudence de la Commission européenne des droits de l'homme, Décisions en matière de compétence ratione temporis », A.F.D.I., 1963, p. 722-743; S\(\phi\)RENSEN, M., « Le problème inter-temporel dans l'application de la Convention européenne des droits de l'homme », in Mélanges offerts à Polys Modinos (Problèmes des droits de l'homme et de l'unification européenne), Paris, Pedone, 1968, 304-319.

⁽¹¹⁵⁾ Requête 46/55, Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme, vol. II, p. 197.

⁽¹¹⁶⁾ Voir mutatis mutandis, JACOBS, F. G., The European Convention on Human Rights, Oxford, Clarendon, 1975, p. 230 à 232; CASTBERG, F., The European Convention on Human Rights, Leyde, Sijthoff, 1974, p. 37 à 38.

⁽¹¹⁷⁾ Voir mutatis mutandis, MONCONDUIT, F., La Commission européenne des droits de l'homme, Leyde, Sijthoff, 1965, p. 200.

⁽¹¹⁸⁾ Ibid., p. 211.

⁽¹¹⁹⁾ SORENSEN, op. cit., p. 315.

En ce qui concerne les autres motifs d'irrecevabilité, il convient de lire attentivement le texte même des articles du Protocole, avant d'examiner les solutions apportées à ces problèmes par le Comité dans son règlement intérieur. Le Protocole même consiste en 14 articles dont seulement les cinq premiers concernent l'examen des communications. Les autres articles se limitent essentiellement aux conditions et aux modalités de l'entrée en vigueur du Protocole.

A. L'ARTICLE 3 DU PROTOCOLE

L'article 3 du Protocole fait expressément référence à la notion de recevabilité en disposant que :

« Le Comité déclare irrecevable toute communication présentée en vertu du présent Protocole qui est anonyme ou qu'il considère être un abus du droit de présenter de telles communications ou être incompatible avec les dispositions du Pacte. »

Ainsi, le Protocole même retient expressément trois motifs d'irrecevabilité: a) l'anonymat d'une communication; b) l'abus du droit de présenter des communications; c) l'incompatibilité avec les dispositions du Pacte.

1) L'anonymat

Le motif de l'anonymat soulèvera sans doute un minimum de problèmes. Tout au plus, on peut se demander comment il faut considérer une communication qui n'est pas signée par son auteur, mais qui serait identifiable par un autre moyen interne ou externe à la communication. Nous serions plutôt enclin à considérer une telle communication comme n'étant pas anonyme (120). Les deux autres motifs (l'abus de droit et l'incompatibilité) sont plus difficiles à appliquer. La jurisprudence de la Commission européenne pourra également apporter des éclaircissements sur la question de savoir ce qu'il faut entendre par ces deux notions qui sont également retenues comme motif d'irrecevabilité dans l'article 27, paragraphe 2, de la Convention européenne (121).

2) L'abus de droit

Rarement une requête a été déclarée irrecevable par la Commission européenne pour cause d'abus du droit de présenter des requêtes en vertu de la Convention européenne (122). Certaines requêtes (123) ont été rejetées

- (120) La Commission européenne a décidé qu'une « requête n'est pas anonyme dans le cas où, le requérant n'ayant pas mentionné son nom, il existe dans le dossier des éléments permettant de l'identifier » (MONCONDUIT, op. cit., p. 342).
- (121) Art. 27, par. 2 de la Convention européenne : « La Commission déclare irrecevable toute requête introduite par application de l'article 25, lorsqu'elle estime la requête incompatible avec les dispositions de la présente Convention, manifestement mal fondée ou abusive ».
- (122) Voir Schwell, E., « The Abuse of the Right of Petition », Revue des droits de l'homme, 1970, p. 177.
- (123) Req. 2625/65, Recueil des décisions de la Commission européenne des droits de l'homme, (ci-après cité: Rec.) vol. 28, p. 42; 3934/69, Rec., vol. 34, p. 31.

parce que les termes dont les requérants avaient fait usage étaient particulièrement injurieux et offensants. Pour d'autres requêtes (124) la Commission estimait que le fait de saisir la Commission, à plusieurs reprises, de griefs de même nature et dépourvus de fondement sur le terrain de la Convention constituait un abus du droit de recours. Dans une autre requête (125), il s'agissait du défaut de fournir des renseignements essentiels à la Commission. Un cas spécial était constitué par la requête d'Îlse Koch (126), épouse de l'ancien commandant du camp de concentration de Buchenwald, qui en avançant une série d'allégations et de griefs auxquels la Convention ne fournissait pas le moindre appui, cherchait à échapper aux conséquences de sa condamnation qui lui avait été infligée à raison de crimes perpétrées au mépris des droits les plus élémentaires de la personne humaine. Dans un autre cas (127), l'abus du droit de recours consistait dans le fait que l'importance du préjudice allégué apparaissait comme dérisoire et que les arguments formulés par le requérant étaient d'un caractère nettement spécieux (128).

3) L'incompatibilité

En revanche, « l'incompatibilité d'une requête avec les dispositions de la Convention » a été souvent invoquée, mais n'est pas parfaitement clair ce qu'il faut entendre par cette notion. Ni la doctrine, ni la jurisprudence de la Commission européenne n'ont délimité les contours de cette notion avec suffisamment de rigueur. En particulier, il est difficile de voir comment les notions de « compétence » et de « compatibilité » se comportent l'une envers l'autre. Sans exclure d'autres possibilités, Fawcett (129) observe qu'une requête peut être considérée incompatible avec la Convention, lorsqu'elle a) se réclame d'un droit ou d'une liberté qui ne sont pas protégés ou garantis par la Convention; ou b) se situe en dehors du domaine de la Convention ratione temporis, personae ou loci; ou c) se situe dans le domaine d'une réserve à la Convention en vertu de son article 64; ou d) est introduite par un requérant qui s'est engagé dans des activités décrites dans l'article 17 (130). Cette

- (124) Req. 1080/61, Rec., vol. 8, p. 137; voir aussi, Rec., vol. 42, p. 48 et Rec., vol. 43, p. 153.
- (125) Req. 1297/61, Rec., vol. 10, p. 63.
- (126) Req. 1270/61, Rec., vol. 8, p. 97.
- (127) Req. 3141/67, Rec., vol. 27, p. 118.
- (128) Le requérant qui en sa qualité de piéton avait encouru une amende de 20 DM pour infraction aux règles de la circulation se prétendait victime d'une violation de l'interdiction des traitements inhumains et dégradants.
- (129) FAWCETT, J.E.S., The Application of the European Convention on Human Rights, Oxford, Clarendon, 1969, p. 312: « Without exclusion of other possibilities, an application may be said to be incompatible with the Convention, which
 - (1) claims a right or freedom, which is not protected or guaranteed by the Convention; or
 - (2) falls outside the scope of the Convention ratione temporis, personae, or loci; or
 - (3) falls within the scope of a reservation to the Convention under Article 64; or
 - (4) is made by an applicant engaged in activities described in Article 17 ».
- (130) Article 17 de la Convention européenne : « Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention ».

observation de Fawcett donne sans doute un aperçu assez complet des différentes situations dans lesquelles la Commission a déclaré des requêtes incompatibles avec les dispositions de la Convention. Selon cette manière de voir, l'incompétence serait un des motifs d'incompatibilité d'une requête. Une constatation similaire est faite par Monconduit (131) lorsqu'il écrit que « la Commission déclare irrecevables comme incompatibles avec les dispositions de la Convention de sauvegarde des requêtes qui soit mettent en cause un problème qu'elle ne s'estime pas compétente pour examiner, soit tombent dans le champ d'application d'une réserve qui a été formulée par le Gouvernement défendeur ».

Castberg (132) en revanche considère que la notion de compétence est plus large que celle d'incompatibilité, puisqu'il peut y avoir plusieurs motifs d'incompétence autres que ceux qui mènent à l'incompatibilité. Selon cet auteur, des requêtes sont incompatibles lorsqu'elles ont trait à des matières qui ne sont pas couvertes par la Convention (133). Selon Jacobs (134) le meilleur exemple d'une requête incompatible avec les dispositions de la Convention, au sens strict, est celle qui tombe sous le coup de l'article 17 de la Convention (135). Il estime qu'une requête alléguant la violation de droits ou libertés qui ne sont pas garantis par la Convention ne devrait normalement pas être considérée comme incompatible, mais plutôt comme se situant en dehors de la portée de la Convention. Jacobs note toutefois que la Commission a rejeté de telles requêtes comme étant incompatibles, puisque l'article 27 contient apparemment une liste exhaustive des motifs pour lesquels une requête peut être rejetée.

Au terme d'une étude sur la question de la compétence et de l'incompatibilité dans la jurisprudence de la Commission européenne des droits de l'homme, Chrysostomides (136) a apporté une clarification certaine en concluant que « l'irrecevabilité lato sensu » comprend toute rubrique d'irrecevabilité expressément ou implicitement mentionnée dans la Convention ou dérivée des principes de droit international généralement reconnus ou des notions juridiques fondamentales. Cette notion d'« irrecevabilité lato sensu » englobe a) tous les cas d'incompétence qui constituent des questions préliminaires sur lesquelles la Commission doit se prononcer, explicitement ou implicitement, avant d'examiner les autres rubriques d'irrecevabilité stricto sensu et b) tous les cas d'irrecevabilité stricto sensu qui sont mentionnés dans l'article 27, paragraphe 2 de la Convention (défaut manifeste de fondement, incompatibilité et abus de droit) et nécessitent dans une certaine mesure un examen du fond de la requête. En démontrant que la compétence est en soi

⁽¹³¹⁾ MONCONDUIT, F., op. cit., p. 345.

⁽¹³²⁾ CASTBERG, op. cit., p. 59.

⁽¹³³⁾ Ibid., p. 58.

⁽¹³⁴⁾ JACOBS, op. cit., p. 234 à 235.

⁽¹³⁵⁾ Voir supra, note 130.

⁽¹³⁶⁾ Voir Chrysostomides, K., « Compétence », and « Incompatibility » in the Jurisprudence of the European Commission of Human Rights », ZaöRV, 1973, p. 479.

un des motifs d'irrecevabilité (lato sensu) qui se distingue toutefois d'autres motifs d'irrecevabilité (stricto sensu) qui nécessitent eux la compétence de la Commission, Chrysostomides fournit en même temps une explication quant aux contradictions qui portent sur ce sujet dans la doctrine.

B. LES AUTRES ARTICLES DU PROTOCOLE

Les trois motifs mentionnés dans l'article 3 du Protocole ne sont pas les seuls qui peuvent faire obstacle à l'examen du fond d'une communication par le Comité. Tout d'abord il faut encore que d'autres conditions mentionnées dans les articles 1er, 2 et 5 du Protocole soient également remplies. Ces conditions ne sont autre chose que des motifs additionnels d'irrecevabilité. Il paraît en effet peu judicieux de distinguer des catégories d'exceptions préliminaires qui ne seraient pas autant de motifs d'irrecevabilité. Il n'y a pas de différence juridique entre une communication déclarée irrecevable (article 3 du Protocole) et une communication que le Comité ne reçoit pas (article 1er du Protocole) ou que le Comité n'examinera pas (article 5 du Protocole). Si une communication est déclarée irrecevable, ou si elle n'est pas reçue ou si elle n'est pas examinée, l'effet juridique est le même : le Comité n'abordera pas le fond de la communication, suite à une décision qu'elle aura prise préalablement. Il est donc clair qu'à côté des trois motifs d'irrecevabilité mentionnés dans l'article 3 du Protocole, il y en a d'autres contenues dans les articles 1er, 2 et 5.

1) L'article 1er du Protocole

Analysant l'article 1er (137) on note successivement que :

- a) la communication doit émaner de particuliers
- b) ces particuliers doivent relever de la juridiction d'un Etat partie au Pacte
- c) ces particuliers doivent être victimes d'une violation de l'un quelconque des droits énoncés dans le Pacte (138)
- d) cette violation doit être *imputable à l'Etat partie* de la juridiction duquel relève le particulier en question
- e) cet Etat partie au Pacte doit être également partie au Protocole.

Il faut encore y ajouter la condition de l'article 2, paragraphe 1, du Pacte selon laquelle l'individu doit se trouver sur le territoire de l'Etat partie concerné (139). On peut admettre qu'il suffit que l'individu se trouve sur le

- (137) Article 1et du Protocole: « Tout Etat partie au Pacte qui devient partie au présent Protocole reconnaît que le Comité a compétence pour recevoir et examiner des communications émanant de particuliers relevant de sa juridiction qui prétendent être victimes d'une violation, par cet Etat partie, de l'un quelconque des droits énoncés dans le Pacte. Le Comité ne reçoit aucune communication intéressant un Etat partie qui n'est pas partie au présent Protocole ».
- (138) Le fait de savoir si les droits sont violés ou non est une question de fond; le fait de savoir si la violation concerne un droit énoncé dans le Pacte est une question de compatibilité.
- (139) Article 2, paragraphe 1, du Pacte: « Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à *Tous les individus se trouvant sur leur territoire* et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation ».

territoire de l'Etat partie concerné au moment de la violation, sans qu'il soit nécessaire qu'il s'y trouve encore au moment de présenter sa communication.

2) Les articles 2 et 5 du Protocole

L'article 2 du Protocole qui contient implicitement (140) et explicitement (141) plusieurs motifs de l'article 1er y ajoute « l'épuisement de tous les recours internes possibles ». Ce motif est également présent dans l'article 5, ensemble avec un autre obstacle à l'examen du fond de la requête : « La même question ne peut être déjà en cours d'examen devant une autre instance internationale d'enquête ou de règlement ». Comme il ressort de la dernière phrase du paragraphe 2 de l'article 5, cette règle ne s'applique pas si les procédures de recours excèdent des délais raisonnables. La décision de ne pas examiner la communication sur un de ces deux motifs n'a qu'un effet suspensif. Une fois établi que les procédures de recours excèdent des délais raisonnables, le Comité peut revenir sur sa décision et examiner le fond de l'affaire, pour autant que la communication ne serait pas irrecevable en vertu d'un autre motif. Le fait que l'article 5 contenant ces deux motifs vient après l'article 4 qui traite de la transmission de la communication à l'attention de l'Etat partie concerné ne signifie pas que le Comité ne peut invoquer ce motif pour la déclarer irrecevable avant de la transmettre à l'Etat partie concerné. Ceci est d'autant plus certain que le deuxième de ces motifs est également mentionné dans l'article 2 du Protocole.

3) L'article 4 du Protocole

L'article 4 soulève le problème du moment auquel le Comité doit porter la communication à l'attention de l'Etat partie concerné et la question de savoir quelles sont les communications qu'il faut porter à l'attention de cet Etat. L'article 4 dit bien que le Comité porte toute communication à l'attention de l'Etat concerné, mais le même article y ajoute la réserve des dispositions de l'article 3, qui contient trois motifs d'irrecevabilité. En y regardant de plus près, cette réserve s'étend également aux autres dispositions du Protocole puisque l'expression « toute communication », est qualifiée par les mots « qui lui est présentée en vertu du présent Protocole ». Ces mots permettent de conclure qu'une communication qui, par exemple, n'émanerait pas de particuliers ou qui émanerait de particuliers ne relevant pas de la juridiction d'un Etat partie, ne doivent pas être portées à l'attention de l'Etat concerné, puisqu'elles ne seraient pas présentées en vertu du Protocole.

Si le Comité décidait de déclarer une communication recevable sans l'avoir transmise à l'Etat concerné, ce dernier ne manquerait pas de contester la décision sur la recevabilité, au risque d'amener le Comité à une réou-

⁽¹⁴⁰⁾ En répétant plusieurs éléments de l'article premier : « tout particulier qui prétend être victime d'une violation de l'un quelconque des droits énoncés dans le Pacte ».

⁽¹⁴¹⁾ En se référant à cet article premier : « Sous réserve des dispositions de l'article premier ».

verture de la discussion sur la recevabilité. Le Comité perdrait beaucoup de son autorité et de sa crédibilité s'il acceptait de revenir sur une de ses décisions sans être en présence d'un fait réellement nouveau. Tout doit donc être fait pour éviter qu'une décision soit déclarée recevable sans qu'elle ait été transmise à l'Etat concerné. L'Etat concerné n'est pas obligé par le Protocole de fournir des explications ou déclarations au sujet de la recevabilité, mais il faudrait préciser que le Comité ne reviendrait pas sur la décision de recevabilité, lorsque l'Etat concerné aura eu l'occasion de s'expliquer à ce sujet, mais aura négligé de le faire.

Certes rien n'empêche le Comité de transmettre aux Etats concernés toutes les communications destinées au Comité, même celles qui sont irrecevables sans aucune contestation possible. Transmettre systématiquement toutes ces communications aux Etats mis en cause, sans aucune distinction entre les communications sérieuses et les communications farfelues, risquerait de porter atteinte au sérieux du Comité. Même les Etats les mieux intentionnés et les mieux équipés se lasseraient vite de fournir des explications au sujet de communications pour lesquelles aucun des membres du Comité ne verrait la nécessité de recevoir des explications avant de les déclarer irrecevables. Les Etats iraient jusqu'à ne pas répondre au sujet de communications que le Comité déclarerait finalement recevables, avec les conséquences fâcheuses qu'on vient de décrire.

Cela n'a donc aucun sens de transmettre aux Etats des communications qui ne nécessitent aucune explication supplémentaire avant de les déclarer irrecevables. En revanche, toute communication qui nécessite de telles explications devrait être transmise aux Etats concernés. Le principe d'un procès équitable et plus particulièrement le principe de l'égalité des armes (142) exige que le particulier puisse prendre connaissance des informations fournies par l'Etat concerné (143). Puisque l'Etat est partie défenderesse en la matière il serait normal qu'il eût l'occasion d'avoir le dernier mot et pour cette raison il devrait également être informé des objections du particulier (144). Cette procédure contradictoire prendra certes du temps, mais il est préférable d'avoir des décisions prises en pleine connaissance de cause et selon une procédure correcte, plutôt que des décisions prises à la hâte et peut-être hautement contestables — d'autant plus qu'il s'agit d'une matière (la protection internationale des droits de l'homme) qui touche à la souveraineté des Etats dans un domaine auquel ils sont extrêmement sensibles.

On peut conclure que l'article 4 oblige le Comité à porter à l'attention de l'Etat concerné toute communication qu'il a déclarée recevable. L'Etat a dès lors l'obligation juridique de soumettre par écrit au Comité dans les six mois qui suivent, des explications ou déclarations éclaircissant la question en

⁽¹⁴²⁾ Voir FAWCETT, op. cit., p. 137 à 147; CASTBERG, op. cit., p. 123 à 126; JACOBS, op. cit., p. 99 à 101.

⁽¹⁴³⁾ Voir aussi Schwelb, E., « Civil and Political Rights; The International Measures of Implementation », A.J.I.L., 1968, p. 867.

⁽¹⁴⁴⁾ Voir aussi ibid.

indiquant, le cas échéant, les mesures qu'il pourrait avoir prises pour remédier à la situation. Toutefois rien ne peut empêcher le Comité d'examiner le fond de la communication, lorsque l'Etat ne soumet pas en temps utile des explications ou déclarations éclaircissant la question. Le Comité n'est pas tenu juridiquement de transmettre aux Etats concernés des communications qui sont manifestement irrecevables (145). Toutefois, le Comité agirait sans doute de façon imprudente lorsqu'il déclarerait une communication recevable avant d'avoir donné l'occasion à l'Etat concerné de faire connaître son point de vue à ce sujet.

VII. LES PROCEDURES RELATIVES A LA RECEVABILITE ET A L'EXAMEN DES COMMUNICATIONS INDIVIDUELLES

A cause de la complexité et de l'importance des questions que nous venons d'examiner ci-dessus, le Comité n'a adopté les articles 87 à 94 que lors de sa deuxième session en août 1977. Pour la commodité, nous avons distingué entre les procédures visant à déterminer la recevabilité et les procédures à suivre après la décision sur la recevabilité.

A. LES PROCEDURES VISANT A DETERMINER LA RECEVABILITE (ARTICLES 87 A 91)

A sa deuxième session, le Comité était saisi d'un document (CCPR/C/WG.1/CRP.1) qui contenait des projets d'articles du règlement intérieur concernant la question de la recevabilité des communications présentées en vertu du Protocole. Ce projet revisé était établi par un groupe de travail (146) qui s'était réuni pendant trois jours avant l'ouverture de la deuxième session. En examinant ce projet revisé, les membres du Comité ont tout d'abord reconnu que le Protocole n'imposait pas un ordre chronologique dans lequel il fallait aborder les différentes conditions de recevabilité (147).

1) Les articles 87 à 89 du règlement intérieur

La section relative aux procédures visant à déterminer la recevabilité débute avec un article 87 stipulant que « Le Comité décide, dans les meilleurs délais possibles et conformément aux dispositions ci-après, si la communication est ou n'est pas recevable en vertu du Protocole ». Cet article n'a d'autre objet que d'indiquer qu'il convient d'établir la recevabilité avant l'examen du fond. Les articles 88 et 89 concernent respectivement l'ordre d'examen des communications — qui est en principe celui dans lequel elles

⁽¹⁴⁵⁾ D'ailleurs on voit mal un Etat se plaindre de ce qu'une communication déclarée irrecevable ne soit pas portée à son attention. L'inverse n'est certainement pas le cas.

⁽¹⁴⁶⁾ Ce groupe de travail était composé de MM. Lallah (Président), Kelani, Mora Rojas, Opsahl et Graefrath.

⁽¹⁴⁷⁾ Voir CCPR/C/SR. 20, par. 2 à 11.

ont été reçues par le Secrétariat — et l'établissement éventuel de groupes de travail chargés de présenter des recommandations au Comité touchant l'exécution des conditions de recevabilité. De ce dernier article, il suit clairement que le Comité n'a retenu qu'une notion unique de recevabilité puisqu'il vise les « conditions de recevabilité stipulées aux articles 1er, 2, 3 et 5 (2) du Protocole » (148).

2) Les motifs d'irrecevabilité

Différents motifs d'irrecevabilité sont énumérés dans l'article 90 du règlement intérieur, dont le premier paragraphe consiste en six alinéas.

a) L'article 90, paragraphe 1er

L'alinéa a) du premier paragraphe de l'article 90 exige « que la communication n'est pas anonyme et qu'elle émane d'un particulier ou de particuliers, relevant de la juridiction d'un Etat partie au Protocole ». Assez curieusement, un motif mentionné dans l'article 3 du Protocole (l'anonymat) se trouve ainsi réuni dans un même alinéa avec une partie des exigences de l'article 1^{et} du Protocole. En mentionnant aussi bien « un particulier » au singulier que les « particuliers » au pluriel, cet alinéa permet la présentation d'une communication commune à plusieurs particuliers. Dans ce cas, le Comité devra toutefois examiner la recevabilité de la communication dans le chef de chaque particulier pris individuellement. En effet, contrairement à l'article 25 de la Convention européenne, le Protocole ne permet pas l'examen de communications présentées par une « organisation non gouvernementale » ou par « un groupe de particuliers » en tant que tels.

L'alinéa b) regroupe plusieurs éléments de l'article 1er du Protocole : 1) le particulier doit être victime d'une violation, 2) cette violation doit être imputable à l'Etat partie mentionné dans l'alinéa précédent et 3) cette violation doit concerner l'un quelconque des droits énoncés dans le Pacte. Comme nous l'avons déjà remarqué plus haut (149) cette dernière condition s'identifie avec l'exigence de la compatibilité avec les dispositions du Pacte. L'alinéa b) prévoit en outre que la communication peut être présentée 1) par le particulier lui-même, 2) par son représentant et 3) par une autre personne

⁽¹⁴⁸⁾ Le projet revisé avait remplacé les mots « conditions stipulées aux articles 1, 2, 3 et 5 (2) du Protocole » par les mots « conditions de recevabilité stipulées dans le Protocole » (voir CCPR/C/SR. 20, par. 41). Le Comité a toutefois décidé de reproduire le texte initial qu'il avait déjà adopté la session précédente (voir CCPR/SR. 11, par. 35 à 41). Cette décision était sans doute inspirée par la crainte de voir surgir de nouvelles conditions de recevabilité ne figurant pas au Protocole. Cette crainte trouvait peut-être son origine dans le projet d'article 91 (voir CCPR/C/L. 2./Add. 2) qui introduisait un délai de 24 mois à compter de la date de l'épuisement des recours internes (voir *infra*, p. 47 à 48). Pourtant, la formulation « conditions de recevabilité » paraît tout de même préférable, puisqu'il y a indiscutablement de telles conditions qui ne sont pas mentionnées dans le Protocole. Il suffit de songer à l'incompétence ratione temporis et à la condition de l'article 2 du Pacte stipulant que l'individu doit se trouver sur le territoire de l'Etat partie concerné.

⁽¹⁴⁹⁾ Voir supra, p. 37 à 39 et p. 40, note 138.

agissant « au nom d'une prétendue victime lorsqu'il appert que celle-ci est dans l'incapacité de présenter elle-même la communication ». C'est cette dernière possibilité qui soulevait le plus de discussions au sein du Comité (150). En effet, lorsqu'une personne présentera une communication au nom d'une autre personne, il faudra qu'elle y soit autorisée sous une forme ou sous une autre (151). Le Comité n'est pas autorisé à examiner les communications de particuliers qui ne seraient pas eux-mêmes victimes de violations des droits de l'homme (152). Plusieurs membres (153) insistaient pourtant sur l'adoption d'une règle qui laissât le plus de souplesse au Comité. C'est la raison pour laquelle le terme « habilitée », qui était considéré comme ayant un sens trop restrictif et se rapportant à des critères de droit interne, n'a pas été retenu. Les autres alinéas de ce premier paragraphe qui ont trait respectivement à l'abus du droit (c), l'incompatibilité (d), l'examen en cours devant une autre instance internationale (e) et l'épuisement des recours internes (f) ont été adoptés sans discussion.

b) L'article 90, paragraphe 2

Le deuxième paragraphe de l'article 90 soulevait un problème d'interprétation de l'article 5 du Protocole à cause d'un phénomène assez extraordinaire : une différence de typographie entre la version anglaise et la version française du Protocole. En effet, le deuxième paragraphe de l'article 5 du Protocole consiste en deux phrases dont la première se lit comme suit :

- « 2. Le Comité n'examinera aucune communication d'un particulier sans s'être assuré que :
- a) La même question n'est pas déjà en cours d'examen devant une autre instance internationale d'enquête ou de règlement;
 - b) Le particulier a épuisé tous les recours internes disponibles. »

La deuxième phrase de ce paragraphe se lit comme suit :

« Cette règle ne s'applique pas si les procédures de recours excèdent des délais raisonnables. »

La question se pose de savoir si l'expression « cette règle » vise seulement l'alinéa b) ou également l'alinéa a). En d'autres termes, le Comité peut-il examiner une communication qui est déjà en cours d'examen devant une autre instance internationale, lorsque cette dernière procédure excède des délais raisonnables? La réponse à cette question dépendra dans une large mesure de la place typographique qu'occupe cette deuxième phrase par rapport à la première. Or, ainsi que l'a remarqué le Conseiller juridique des Nations Unies:

- « Dans l'original du Protocole facultatif, la phrase citée est placée sur une ligne différente en français et en espagnol, et aussi en chinois et en russe; encore que, dans
- (150) Voir CCPR/C/SR. 21, par. 17 à 42 et CCPR/C/SR. 22, par. 1 à 39.
- (151) Voir CCPR/C/SR. 21, par. 18 (Sir Vincent Evans).
- (152) Voir ibid., par. 33.
- (153) Voir ibid., par. 30 (M. Prado Vallejo), par. 31 (M. Opsahl) et par. 41 (M. Graefrath).

le cas de ces deux dernières langues, la mise en page implique de toute façon la nécessité de commencer une nouvelle ligne. Dans le texte anglais le mot « this » se trouve sur la même ligne que la disposition b). Les copies certifiées conformes, en date du 29 mars 1967, sont des photocopies de l'original » (154).

Par conséquent, la disposition typographique des textes français et espagnol donne l'impression que la règle des délais déraisonnables s'applique également aux communications en cours d'examen devant une autre instance internationale, tandis que la disposition typographique du texte anglais paraît l'exclure. Toutefois, le Conseiller juridique estimait que le texte anglais de l'original contenait une erreur typographique pour les raisons suivantes :

- « 1. Premièrement et surtout, les auteurs ont donné des précisions à ce sujet devant la Troisième Commission, en rapport avec le document A/C.3/L.1411/Rev. 2 (qui contenait le texte proposé par les auteurs du Protocole). En l'absence d'objections, on peut considérer que l'interprétation des auteurs est celle de la Commission.
- 2. Deuxièmement et accessoirement, le texte anglais original présenté par les auteurs, dont la version miméographiée contient la phrase en cause sur une ligne distincte, fait dans une certaine mesure autorité quant à l'intention des auteurs, sinon quant à l'intention des autres membres qui n'utilisaient pas l'anglais comme langue de travail.
- 3. Troisièmement, la phrase en cause est la seconde des deux phrases du paragraphe 2 qui sont nettement séparées par un point. Elle doit donc se lire en liaison avec l'ensemble, et non avec une partie, de la phrase qui précède. A notre avis, cette considération l'emporte sur les conclusions que l'on pourrait tirer de la disposition typographique du paragraphe 2 dans l'original et dans les copies certifiées conformes du texte anglais » (155).

Nous remarquons que le Conseiller juridique invoque donc trois arguments d'un ordre différent pour résoudre le problème de différence de typographie entre les différentes versions linguistiques : a) l'intention des auteurs, en recourant aux travaux préparatoires du Protocole, b) le recours à la version miméographiée du texte original, c) un argument d'ordre grammatical : puisque les deux phrases sont séparées par un point, la deuxième s'applique à l'ensemble de la première. Bien que cette interprétation du Conseiller juridique soit difficilement contestable, elle ne mit pas encore fin à la discussion à ce sujet au sein du Comité.

Avant d'avoir sollicité l'opinion du Conseiller juridique, les avis des membres du Comité étaient déjà partagés quant à l'opportunité de permettre au Comité d'examiner une communication en cours d'examen devant une autre instance internationale lorsque cette dernière procédure excède des délais raisonnables (156). Malgré l'avis du Conseiller juridique, plusieurs

⁽¹⁵⁴⁾ CCPR/C/SR. 33, par. 23.

⁽¹⁵⁵⁾ Ibid.

⁽¹⁵⁶⁾ Pour des avis favorables, voir CCPR/C/SR. 22, par. 53 (M. Opsahl), par. 58 (M. Lallah) et par. 60 (M. Prado Vallejo). Pour des avis défavorables, voir surtout M. Movchan (*ibid.*, par. 62) qui estimait qu'il serait difficile au Comité de se saisir d'une affaire en cours d'examen devant une autre instance, parce qu'alors il semblerait porter un jugement sur des procédures de cette autre organisation; voir aussi M. Tarnopolsky (CCPR/C/SR. 33, par. 21).

membres (157) restaient réservées quant à l'opportunité d'appliquer la règle en question aux procédures d'autres instances internationales. Finalement, le Comité adopta une formule qui ne préjugeait en rien de l'interprétation qu'elle donnerait de cette règle dans sa pratique ultérieure. Cette formule est rédigée comme suit : « Le Comité examine une communication recevable à tous autres égards toutes les fois que les conditions visées au paragraphe 2 de l'article 5 sont remplies » (158).

3) La question du délai

Le projet du Secrétaire général (CCPR/C/L/2/Add. 2) contenait un article 91 stipulant que le Comité n'examine pas normalement les demandes reçues après l'expiration d'un délai de vingt-quatre mois à compter de la date à laquelle les recours internes disponibles ont été épuisés. L'idée d'une date limite après laquelle le Comité ne pourrait plus être saisi se retrouve dans l'article 26 de la Convention européenne des droits de l'homme qui prévoit un délai de six mois à partir de la décision interne définitive. Le Protocole même ne contient pas une telle disposition. Plusieurs membres (159) estimaient que le Comité ne pouvait pas introduire dans le règlement intérieur un délai qui n'avait pas été prévu dans le Protocole. M. Mazeaud (160), représentant le Secrétariat, remarqua que cet article avait été proposé parce que la notion de prescription était généralement admise en droit interne comme en droit international et qu'il convenait de mettre le Comité à l'abri des situations inextricables qui surgiraient au cas où il lui faudrait examiner des demandes portant sur des faits très anciens.

Il est vrai que l'instauration d'un délai pour l'examen des recours est un principe généralement admis et une pratique importante en droit interne et en droit international (161). Il est tout aussi vrai qu'un délai rigide et court, comme celui des six mois prévu dans la Convention européenne, pourrait avoir des conséquences fâcheuses (162). Dans cet esprit, on aurait pu suivre M. Espersen (163) qui proposait d'introduire la notion de « retard manifestement excessif » en précisant en outre qu'un retard de 12 (ou de 24) mois ne serait toutefois pas considéré comme excessif. Devant le grand nombre de membres qui s'étaient prononcés en faveur de la suppression de cet article, le Président (164) proposait de suivre la suggestion de M. Tomuschat (165)

- (157) Voir *ibid.*, par. 24 (M. Opsahl, convaincu par MM. Movchan et Tarnopolsky), par. 27 et 28 (M. Movchan) et par. 30 (M. Espersen).
- (158) Selon le compte rendu analytique (*ibid.*, par. 51), la formule adoptée sur proposition de M. Lallah vise expressément « *la dernière phrase* du paragraphe 2 de l'article 5 du Protocole ».
- (159) Voir surtout CCPR/C/SR. 20, par. 51 (M. Mora Rojas), par. 52 (M. Uribe Vargas), par. 53 et 59 (M. Hanga), par. 60 (M. Prado Vallejo), CCPR/C/SR. 21, par. 6 (M. Movchan) et par. 14 (M. Ben Fadhel).
 - (160) CCPR/C/SR. 21, par. 1.
 - (161) Voir CCPR/C/SR. 20, par. 55 (Sir Vincent Evans).
 - (162) Voir l'allusion faite par M. Opsahl (CCPR/C/SR. 21, par. 5).
 - (163) Ibid., par. 8.
 - (164) Voir ibid., par. 15.
 - (165) Ibid., par. 7.

selon qui il fallait écarter cet article et examiner à nouveau le problème lorsqu'il se poserait effectivement. Une communication qui serait introduite avec un retard « manifestement excessif » pourrait encore être considérée comme un abus du droit de présenter des communications. L'absence d'une disposition expresse à ce sujet permet en tout cas au Comité une grande souplesse qui contraste favorablement avec la rigueur — plutôt excessive — de la règle de six mois dans la Convention européenne.

4) Les demandes de renseignements (article 91)

L'actuel article 91 a trait aux demandes de renseignements se rapportant à la question de recevabilité des communications.

a) L'article 91, paragraphe 1er

Son premier paragraphe stipule qu'il appartient au Comité ou au Groupe de travail constitué en vertu de l'article 89 (166) de décider s'il y a lieu ou non de demander de tels renseignements. Il serait en effet difficile pour le Secrétaire général d'accepter une telle responsabilité (167). En revanche, il n'y aurait eu aucune difficulté de prévoir qu'une fois reçus ces renseignements, le Secrétaire général les transmettrait automatiquement à l'autre partie (168). Une demande de renseignements en vertu de l'article 91 peut être faite aussi bien à l'Etat partie intéressé qu'à l'auteur de la communication. En fait, une telle demande s'adressera surtout à l'Etat partie concerné, puisqu'en cas de besoin, le Secrétaire général aura déjà demandé des éclaircissements à l'auteur de la communication en vertu de l'article 80 (169). Il est très regrettable que le règlement intérieur ne prévoit pas que les renseignements fournis par l'État partie au sujet de la recevabilité ne seront pas transmis pour observations à l'auteur de la communication et vice versa (170). De cette façon, le Comité risque de manquer l'occasion de s'assurer qu'il a obtenu tous les renseignements nécessaires. Pourtant lors de la discussion de cet article, une telle possibilité était évoqué à plusieurs reprises sans soulever des objections de principe (171).

- (166) Et non en vertu de l'article 88 comme l'indique par erreur le texte de ce paragraphe. L'article 89 prévoit l'établissement d'un ou de plusieurs groupes de travail chargés de présenter au Comité des recommandations touchant l'exécution des conditions de recevabilité.
- (167) Puisque les communications manifestement irrecevables ne seront pas transmises à l'Etat partie concerné, la transmission d'une communication à un Etat partie implique une évaluation prima facie de la communication.
 - (168) Voir CCPR/C/SR. 22, par. 94 et 101 (M. Movchan).
 - (169) Voir ibid., par. 85 (M. Opsahl).
 - (170) Voir aussi supra, p. 42.
- (171) Voir ibid., par. 94 et 101 (M. Movchan) et CCPR/C/SR. 23, par. 3 (M. Espersen) et par. 23 (Sir Vincent Evans). M. Lallah (CCPR/C/SR. 24, par. 37) estimait qu'il était malheureux qu'on eût supprimé la phrase qui stipulait que les renseignements et observations seraient communiqués à l'autre partie et que par conséquent les renseignements fournis par l'Etat ne seraient pas obligatoirement transmis au particulier. Nous espérons avec M. Lallah que, dans la pratique, le Comité les lui transmettra quand même. Mais cette transmission créera des retards mutiles aussi longtemps qu'elle ne se fera pas automatiquement par le Secrétaire général.

En outre, il serait faux de supposer qu'une telle possibilité provoquerait un retard. En effet, puisque le Comité normalement ne tient que deux sessions ordinaires par an, il n'y aurait aucun retard, même en prévoyant un délai de six semaines dans les deux sens, si le Secrétaire général transmettait automatiquement les renseignements de l'Etat partie à l'auteur et puis ceux de l'auteur à l'Etat partie. Le projet initial prévoyait un délai de trois semaines, mais certains membres estimaient qu'un délai de six semaines serait plus prudent. Finalement, l'article 91 prévoit dans son premier paragraphe que « le Comité ou le Groupe de travail fixe un délai pour la présentation de ces renseignements ou observations en vue d'éviter que l'affaire ne traîne en longueur ».

b) L'article 91, paragraphes 2 et 3

Il est clair que le Comité peut rejeter une communication manifestement irrecevable sans la transmettre à l'Etat partie (172). En revanche, le deuxième paragraphe de l'article 91 stipule clairement qu'« une communication ne peut être déclarée recevable qu'à condition que l'Etat partie intéressé ait reçu le texte de la communication et que la possibilité lui ait été eonnée de soumettre des renseignements ou des observations ». En outre, le troisième paragraphe de l'article 91 stipule qu'une telle demande doit préciser qu'elle « ne signifie pas qu'une décision quelconque a été prise sur la question de la recevabilité ».

B. LES PROCEDURES A SUIVRE APRES LA DECISION SUR LA RECEVABILITE (ARTICLES 92 A 94)

En fait, aussi bien l'article 92 relatif aux communications déclarées irrecevables que les articles 93 et 94 relatifs aux communications déclarées recevables concernent des procédures à suivre après la décision sur la recevabilité.

1) Les articles 92 et 93, paragraphes 1er, du règlement intérieur

La décision du Comité en matière de recevabilité sera communiquée aux deux parties concernées en vertu des paragraphes 1er des articles 92 et 93. Evidemment, le Comité ne fera connaître une éventuelle décision d'irrecevabilité à l'Etat concerné qu'au cas où la communication en question lui a été précédemment transmise. Le deuxième paragraphe de l'article 92 prévoit la reconsidération d'une communication déclarée irrecevable en vertu du paragraphe 2 de l'article 5 du Protocole, lorsque le Comité sera saisi, par le particulier concerné, d'une demande écrite contenant des renseignements dont il ressortira que les motifs d'irrecevabilité visés dans ce paragraphe auront cessé d'exister. Ceci sera le cas lorsque la même question ne sera plus en cours d'instance devant une autre instance internationale, lorsque le

particulier aura épuisé tous les recours internes disponibles ou lorsqu'il sera apparu que ces procédures de recours ont excédé des délais raisonnables. De toute façon, il faut à ce sujet que le Comité se trouve en présence d'une circonstance nouvelle pour qu'il puisse reviser une décision prise antérieurement (173). Les obstacles à la recevabilité prévues au paragraphe 2 de l'article 5 font l'objet d'une mention spéciale, puisqu'ils sont de nature temporaire (174).

Le deuxième paragraphe de l'article 93 correspond au deuxième paragraphe de l'article 4 du Protocole qui prévoit que « Dans les six mois qui suivent, ledit Etat soumet par écrit au Comité des explications ou déclarations éclaircissant la question et indiquant, le cas échéant, les mesures qu'il pourrait avoir prises pour remédier à la situation ». Le troisième paragraphe de l'article 93 prévoit la communication au particulier de ces explications ou déclarations soumises par l'Etat. Il est positif de constater que cette fois-ci (au stade de l'examen du fond de la communication et contrairement à l'article 91 concernant les renseignements ou observations soumis par l'Etat au stade de l'examen de la recevabilité) le règlement intérieur prévoit la transmission au particulier des explications ou déclarations soumises par l'Etat. Toutefois, le Comité s'est réservé le droit de fixer dans chaque affaire particulière le délai dans lequel le particulier pourra soumettre des renseignements ou observations. L'absence d'un délai fixe, qui empêche le Secrétaire général de faire la transmission automatique des explications ou déclarations soumises par l'Etat, risque de retarder inutilement l'examen des communications. En outre, on peut se demander si les Etats accepteront que les dernières observations présentées par le particulier ne seront plus soumises à l'Etat concerné. Une transmission supplémentaire, mais automatique, serait plus respectueuse de l'intérêt des parties en cause et causerait moins de retard que l'attente de la session suivante du Comité pour la fixation d'un délai.

3) L'article 93, paragraphe 4, du règlement intérieur

Au cours de sa troisième session, tenue à Genève du 16 janvier au 8 février 1978, le Comité a ajouté un nouveau paragraphe 4 à l'article 93 du règlement intérieur (175). Ce nouveau paragraphe est rédigé comme suit : « Le Comité peut revoir la décision par laquelle il a déclaré une communication recevable, à la lumière des explications ou déclarations présentées par l'Etat partie en vertu du présent article ». Cette adjonction s'est faite suite à la prise d'une « décision provisoire » au sujet de deux communications individuelles (176). Le Comité souhaitait d'être formellement habilité à revoir ses décisions

⁽¹⁷³⁾ Pour la discussion, voir CCPR/C/SR. 24, par. 59 à 68 et CCPR/C/SR. 33, par. 6 à 19 et 53 à 68.

⁽¹⁷⁴⁾ Voir surtout les interventions de M. Opsahl (CCPR/C/SR. 24, par. 66 et CCPR/C/SR. 33, par. 9 et 13).

⁽¹⁷⁵⁾ Voir CCPR/C/SR. 72, par. 19 à 26.

⁽¹⁷⁶⁾ Ibid., par. 20.

touchant la recevabilité des communications compte tenu des renseignements qui pouvaient lui être fournis à ce sujet après la décision sur la recevabilité.

Comme M. Ganji (177), nous estimons qu'il est « très dangereux » de prévoir la possibilité de revenir sur une décision touchant la recevabilité d'une communication (178). En effet, en prévoyant cette possibilité, le Comité n'incite certainement pas les Etats à soumettre des renseignements ou des observations se rapportant à la question de la recevabilité d'une communication, lorsque ceux-ci seront demandés en vertu de l'article 91 du règlement intérieur. Le risque existe que certains Etats sachant désormais qu'ils peuvent demander une réouverture de la question de recevabilité négligeront d'examiner cette question avec tout le sérieux nécessaire avant qu'ils se voient confrontés avec une communication déclarée recevable. En revenant sur sa décision initiale de recevabilité, le Comité risque en outre de donner l'impression fâcheuse à l'auteur de la communication que le Comité s'est laissé influencer par des pressions d'ordre politique émanant de l'Etat concerné.

Lorsque le Comité estime qu'il lui est difficile de prendre une décision définitive à l'égard de l'un ou de l'autre motif d'irrecevabilité, il ferait mieux de joindre cette exception préliminaire à l'examen du fond. De telle façon, le Comité pourrait fonder sa demande de renseignements sur l'obligation juridique des Etats contenue dans l'article 4 du Protocole, sans courir le risque de compromettre son autorité et sa crédibilité en revenant sur une décision prise préalablement.

4) L'article 94 du règlement intérieur

L'article 94 reprend tout d'abord les éléments contenus dans les paragraphes 1et et 4 de l'article 5 du Protocole. En vertu de ces paragraphes le Comité examine la communication à la lumière de tous les renseignements que le particulier et l'Etat concerné lui ont communiqués par écrit et il leur fait part de ses constatations (179). En outre, la deuxième phrase du paragraphe 1et de l'article 94 prévoit la possibilité de renvoyer la communication à un groupe de travail pour que ce dernier fasse des recommandations au Comité. Le deuxième paragraphe de l'article 94 reprend pratiquement les termes du paragraphe 4 de l'article 5 du Protocole. Plus important est le troisième paragraphe prévoyant que « tout membre du Comité peut demander qu'un résumé de son opinion individuelle soit joint aux constatations du Comité lorsqu'elles sont communiquées à l'individu et à l'Etat partie intéressé ». Quelques membres (180) ont craint que la communication de ces

⁽¹⁷⁷⁾ Ibid., par. 22.

⁽¹⁷⁸⁾ Voir aussi supra, p. 41.

⁽¹⁷⁹⁾ Lors de sa troisième session et suite à l'adoption d'un nouveau paragraphe 4 de l'article 93 du règlement intérieur, le Comité a ajouté les mots « Si la communication est recevable », au début du paragraphe 1 de l'article 94 (voir *ibid.*, par. 21).

⁽¹⁸⁰⁾ Voir CCPR/C/SR. 34, par. 20 et 45 (M. Uribe Vargas), par. 25 et 51 (M. Prado Vallejo), par. 35 (M. Lallah) et par. 43 (M. Espersen).

opinions dissidentes risquât d'affaiblir l'autorité morale des constatations du Comité, tandis que d'autres (181) se sont montrées favorables à cette possibilité. Le Comité décida finalement de ne communiquer ces opinions individuelles que si les membres ayant des opinions divergentes en font la demande. Un emploi judicieux de cette possibilité contribuera sans doute au renforcement du caractère quasi-judiciaire des « constatations » du Comité.

VIII. OBSERVATIONS FINALES

L'élaboration de son règlement intérieur a été la tâche principale du Comité lors de ses deux premières sessions. L'importance du travail accompli se fera sans doute sentir pendant tous les travaux futurs du Comité. En effet, même dans l'hypothèse d'une modification sensible de la composition du Comité dans les années à venir, il sera toujours difficile de revenir sur ce qui a été admis durant cette première année d'existence du Comité. Incontestablement l'élaboration de ce règlement intérieur a été avant tout l'œuvre du Comité lui-même. On ne saurait tout de même sous-estimer la contribution du Secrétariat qui a largement facilité la tâche du Comité sans toutefois empiéter sur les privilèges de celui-ci. Il va de soi que l'élaboration du règlement intérieur aurait pris plus de temps si le Comité n'avait pu disposer des projets d'articles préparés par le Secrétaire général. En plus, le Comité a su profiter de l'expérience acquise par le Secrétaire général en assurant le secrétariat d'organes semblables, et plus particulièrement celui du CERD.

Mis à part les premiers articles du règlement intérieur (voir les articles 4, 5, 6, 10 et 26) qui donnaient lieu à une discussion faisant état d'une certaine méfiance du Comité à l'égard du Secrétariat, les propositions du Secrétaire général étaient généralement suivies par le Comité (182). En préparant ses projets le Secrétaire général s'est appuyé dans une large mesure sur des règlements intérieurs d'autres commissions ou ceux d'autres comités internationaux compétents en matière de droits de l'homme. L'influence du règlement intérieur de la Commission européenne des droits de l'homme s'est fait sentir surtout dans le chapitre relatif à la procédure d'examen des communications reçues en vertu du Protocole et plus particulièrement dans les dispositions générales régissant l'examen de ces communications. Cette influence s'est manifestée le plus clairement dans les projets d'articles 84 et 85 du règlement intérieur qui renforcent le caractère quasi-judiciaire du Comité en prévoyant qu'en certaines circonstances un membre du Comité ne prend pas part à l'examen d'une communication. Ces projets d'articles n'ont pas soulevé d'objections notables de la part des membres du Comité. Le Secré-

⁽¹⁸¹⁾ Ibid., par. 22 (M. Graefrath), par. 30 et 39 (M. Opsahl), par. 33 (Sir Vincent Evans), par. 36 (M. Tarnopolsky), par. 46 (M. Movchan) et par. 49 (M. Tomuschat).

⁽¹⁸²⁾ Parmi les exceptions sur cette règle générale, il faut mentionner la proposition — assez malheureuse — tendant à introduire un délai à compter de la date de l'épuisement des recours internes et après lequel une communication ne serait normalement plus examinée. Cette proposition fut rejetée à la demande de la grande majorité des membres du Comité.

taire général s'est aussi fait inspirer par le règlement intérieur de la Commission européenne lorsqu'il a proposé un article relatif aux mesures conservatoires. Le Comité a toutefois légèrement atténué la fermeté de la formulation de cet article 86.

L'apport du règlement intérieur de la Commission inter-américaine des droits de l'homme se limite pratiquement à la formulation de l'article 1et du règlement intérieur. Par cette formulation, le Comité a voulu se réserver le maximum de latitude dans la fixation du nombre des sessions qu'il estime nécessaire pour s'acquitter de ses fonctions. Il s'agit d'une question qui pourrait facilement conduire à des conflits dus à l'ambiguïté du statut du Comité en tant qu'organe autonome, instauré par une convention internationale, mais fonctionnant dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies dont il dépend pour ses ressources en matière de budget et de secrétariat (183). Le projet d'article fut adopté sans changement, malgré les réserves exprimées par trois membres originaires de pays socialistes (184).

Ce genre d'oppositions de caractère politique était assez rare au sein du Comité. L'exemple le plus frappant est constitué par la discussion relative à l'opportunité d'une disposition prévoyant l'adoption des décisions par consensus. MM. Graefrath et Movchan se sont efforcés pour faire introduire cette notion de consensus dans le règlement intérieur. Devant l'opposition de la grande majorité des membres du Comité, ils ont dû se contenter d'une simple note en bas de page qui n'entame nullement la capacité du Comité de prendre ses décisions par un vote majoritaire. Le fait que le Comité prenne dans la pratique ses décisions par consensus n'infirme en rien cette dernière affirmation. En effet, la différence est grande entre des décisions qui doivent se prendre par consensus et des décisions qui se prennent par consensus sans qu'il existe une obligation quelconque de procéder de cette façon. Dans le premier cas, la décision tiendra nécessairement compte de l'opinion de la minorité qui sinon serait en mesure de bloquer l'adoption de la décision (185). Dans le second cas, la décision reflètera nettement plus l'opinion de la majorité qui peut toujours imposer sa volonté par un vote. Dans ce dernier cas, le fait que la décision est prise par consensus n'enlève pas le caractère majoritaire de la décision. Souvent la minorité, bien que se trouvant en désaccord avec la décision proposée, préférera s'associer à un consensus, plutôt que demander un vote qu'elle sait d'avance perdu. Seulement lorsque d'importantes questions de principe sont en jeu elle demandera un vote formel pour manifester publiquement son désaccord.

Une opposition de caractère politique était également très nette lors de la discussion des articles relatifs à la publicité qu'il convenait de donner aux

⁽¹⁸³⁾ Le statut du Comité est encore plus dépendant de l'ONU que celui du CERD qui pour la moitié de ses ressources dispose des contributions faites par les Etats parties à la Convention raciale.

⁽¹⁸⁴⁾ Les pays socialistes poursuivent une politique visant systématiquement à limiter les dépenses de l'ONU.

⁽¹⁸⁵⁾ Ce mécanisme est toutefois faussé lorsque les membres sont des Etats de puissance très inégale.

travaux du Comité. Aussi bien à l'égard de l'article 36 (les comptes rendus analytiques) qu'à l'égard de l'article 64 (les rapports et autres documents officiels du Comité), les quatre membres des pays socialistes adoptaient une attitude nettement différente de celle des autres membres du Comité. Dans ces deux cas, MM. Graefrath, Hanga, Koulishev et Movchan, qui se montraient partisans d'une attitude moins libérale en cette matière, ont réussi à faire insérer une légère réserve quant à l'accessibilité des documents au grand public (186).

L'influence du règlement intérieur du CERD était donc nettement plus importante que celle d'autres règlements intérieurs. Ceci n'a rien d'étonnant puisque aussi bien le CERD que le Comité sont deux organes instaurés par une convention internationale élaborée et adoptée dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies et pour lesquels le Secrétaire général de cette organisation assure les services de secrétariat. En préparant son projet, le Secrétaire général ne s'est pas contenté de reprendre certaines des dispositions du règlement intérieur du CERD tel qu'il était établi à son origine, mais il y a incorporé également des éléments qui ne s'étaient ajoutés à ce règlement qu'au cours des travaux ultérieurs du CERD. Ainsi, l'introduction de certaines dispositions que le CERD n'avait adoptées qu'après plusieurs sessions était dès le début proposée pour adoption au Comité. Ces dispositions du règlement intérieur du CERD étaient donc considérées comme un acquit à partir duquel le Comité pourrait élaborer son propre règlement intérieur.

Parfois même le Secrétaire général allait plus loin que la pratique du CERD comme dans les articles 34 et 64 concernant les questions de publicité. Dans le cas de l'article 34 le Secrétaire général proposait d'emblée la règle de la distribution générale pour tous les comptes rendus des séances publiques. Le Comité toutefois adoptait une disposition plus en retrait en ajoutant une exception (« à moins que, dans des circonstances exceptionnelles, le Comité n'en décide autrement »). Dans le cas de l'article 64 le Secrétaire général avait remplacé la disposition du CERD (« si les Etats parties le demandent ») par les termes « à moins que l'Etat partie intéressé ne demande qu'il en soit autrement ». Loin de critiquer ce « progressisme » le Comité renforçait encore cette disposition, déjà plus favorable à une plus grande publicité à donner aux travaux du Comité, en la limitant uniquement aux « autres renseignements » (supplémentaires), fournis par l'Etat partie concerné.

L'élaboration du chapitre relatif aux rapports communiqués en vertu de l'article 40 du Pacte est l'exemple le plus éclatant d'une série d'articles proposée par le Secrétaire général sur la base de la pratique du CERD. La plupart de ces articles ont été entérinés par le Comité, bien que plusieurs de

⁽¹⁸⁶⁾ Il s'agit de l'adjonction de membre de phrase « à moins que, dans des circonstances exceptionnelles, le Comité n'en décide autrement » en ce qui concerne la distribution des comptes rendus analytiques du Comité (article 36) et des mots « à moins que celui-ci (l'Etat partie) ne demande qu'il en soit autrement », mais seulement pour la distribution des « autres renseignements » (supplémentaires) fournis par l'Etat partie en question (article 64). Dans les deux cas toutefois, le progrès enregistré par rapport aux dispositions du règlement intérieur du CERD reste considérable.

ces dispositions n'étaient pas explicitement prévues par le Pacte lui-même. Il s'agit plus particulièrement des directives générales du Comité concernant la forme et le contenu des rapports (article 66, paragraphe 3), de la présence active des représentants des Etats parties lors de l'examen de leurs rapports respectifs (article 68), de l'envoi éventuel de rappels et de la signalisation dans le rapport d'un défaut éventuel (article 69), de la demande éventuelle de renseignements supplémentaires (article 70, paragraphe 2) et de la faculté de constater qu'un Etat partie ne s'est pas acquitté éventuellement de certaines obligations qui lui incombent en vertu du Pacte (article 70, paragraphe 3). Toutes ces dispositions se situent parmi les plus réussies de celles adoptées par le Comité. Il est difficile de s'imaginer qu'elles auraient pu être adoptées en absence de la pratique préalable du CERD.

Parmi les autres dispositions particulièrement réussies, il faut compter la constatation du Comité qu'il n'y a qu'une notion unique de recevabilité (voir les articles 89 et 90) et qu'il n'y a pas d'ordre chronologique impératif à suivre dans l'examen des différents motifs de recevabilité. De même, il est réjouissant qu'aucune communication ne soit déclarée recevable avant que l'Etat partie intéressé l'eût reçue pour observations (article 91, paragraphe 2). Il est également positif que les observations de l'Etat partie sur le fond seront communiquées à l'auteur de la communication (article 93, paragraphe 3). Moins heureux est le fait que ceci n'est pas prévu au stade de la recevabilité et que ces transmissions ne se feront pas automatiquement par le Secrétaire général, mais par le Comité qui devra fixer chaque fois un délai. En dernier lieu, l'addition lors de la troisième session d'un paragraphe 4 à l'article 93 prévoyant une révision éventuelle de la décision de recevabilité a suscité à juste titre des réserves.

Quant à l'avenir, il est évident que l'activité du Comité en matière d'examen des communications individuelles retiendra une attention toute particulière. Toutefois, il ne sera nullement facile de suivre cette question puisque l'examen de ces communications se fera en séance privée (187). L'attitude des membres venant des pays socialistes prendra un intérêt particulier, d'autant plus qu'aucun de ces pays n'a ratifié le Protocole. De toute façon, l'élaboration des articles du règlement intérieur relatifs à l'examen de ces communications n'a pas permis de distinguer une attitude particulièrement restrictive de la part des membres originaires de ces pays. Comme la majorité des membres ils étaient opposés à l'introduction d'un délai après lequel une communication individuelle ne pourrait plus être examinée. Il est aussi intéressant de noter que MM. Graefrath et Movchan se sont prononcés avec la majorité des membres du Comité en faveur de la faculté pour les membres d'exprimer une opinion individuelle. Ce n'est que l'emploi de cette faculté qui permettra de connaître l'attitude des différents membres du Comité à l'égard des communications individuelles dirigées envers des Etats parties au Protocole.

⁽¹⁸⁷⁾ Cependant des informations particulièrement intéressantes viennent d'être fournies dans le deuxième rapport du Comité (A/33/40, par. 573-591).

Le bilan général de l'œuvre principale du Comité lors de sa première année d'existence est tout à fait remarquable. Le Comité s'est pourvu d'un règlement intérieur qui est considérablement plus avancé que celui avec lequel le CERD a débuté. Ceci est le plus frappant dans les questions de publicité et de procédure d'examen des rapports. En matière de communications individuelles, le Comité a su éviter un nombre d'écueils qui étaient pourtant nombreux et variés. Désormais il existe dans le système des Nations Unies un organe opérationnel en matière de droits de l'homme reposant sur une base conventionnelle solide. Dès le début les membres de cet organe se sont montrés à la hauteur de leur tâche complexe et délicate. Il est certes encore trop tôt pour évaluer la contribution du Comité à l'avancement de la protection internationale des droits de l'homme, mais la manière avec laquelle il a élaboré son règlement intérieur inspire beaucoup de confiance dans l'avenir du nouveau Comité des droits de l'homme.