

LE SYSTEME DES COMMUNICATIONS ET L'AVENIR DU CONTENTIEUX

Christine CHANET

*Membre et Président du Comité des droits de l'homme
Conseiller à la Cour de cassation*

En 1947, la Commission des droits de l'homme constate, dès sa première réunion la nécessité d'établir des procédures permettant à chaque personne victime de violations des droits de l'homme de saisir les Nations unies.

Les procédures établies à l'époque ont beaucoup évolué, certaines demeurent en cours de discussion telles que le Protocole additionnel au Pacte sur les droits sociaux, économiques et culturels.

Un pas important a été franchi en 1970 lorsque le Conseil économique et social adopte une procédure spécifique dite Procédure 1503 du nom de la résolution qui lui a donné le jour et destiné à examiner "un ensemble de violations flagrantes et systématiques".

Plusieurs conventions : Convention sur l'élimination de la discrimination raciale, Convention contre la torture et aujourd'hui la Convention contre la discrimination à l'égard des femmes par le biais d'un Protocole additionnel à la convention reconnaissent et organisent le droit de recours individuel appelé "communications" aux Nations unies.

S'agissant du Pacte international sur les droits civils et politiques, l'examen des cas individuels par un conventionnel a été rendu effectif en 1976 lorsque le Protocole facultatif est entré en vigueur et que le Comité des droits de l'homme a commencé à fonctionner.

Dans une première partie, après un bref rappel de la procédure suivie au titre du Protocole facultatif ainsi que l'examen de la nature juridique des constatations du comité et des moyens dont dispose le Comité pour donner effet à ces constatations, je m'attacherai au sort fait à celles-ci par les Etats parties tant au plan législatif, administratif et judiciaire que par les juridictions internationales.

I - LA PROCEDURE DU PROTOCOLE FACULTATIF

A - Données de base

Le Pacte international sur les droits civils et politiques et le Protocole facultatif s'y rapportant sont entrés en vigueur le 23 mars 1976.

Aux termes de ces textes les Etats parties au Protocole reconnaissent au Comité des droits de l'homme, organe de contrôle institué par le Pacte composé de 18 membres qui se réunissent 3 fois un mois par an, la compétence pour recevoir et examiner les communications émanant de particuliers qui se disent victimes d'une violation par un Etat d'un droit garanti par le Pacte.

104 Etats ont à ce jour adhéré au Protocole facultatif. Tel n'est le cas ni du Royaume Uni ni des Etats-Unis.

1308 communications sont en cours d'examen devant le Comité qui examine environ 60 cas par an.

B - Conditions de recevabilité de la communication

- a) La communication émane d'un particulier ou à défaut d'un proche ;
- b) Un particulier se disant victime ;
- c) Victime d'une violation d'un droit garanti par le Pacte ;
- d) La question évoquée ne doit pas être en cours d'examen devant une autre instance internationale d'enquête ou de règlement ;
- e) Tous les recours internes doivent être épuisés.

C - Examen de la communication

La procédure est écrite et confidentielle :

- a) Le rapporteur spécial chargé des communications décide de l'enregistrement des communications, saisit les parties, sollicite le cas échéant des informations complémentaires et entre les sessions du Comité, décide des mesures provisoires à solliciter des Etats parties.
- b) Un groupe de travail se réunit avant chaque session pour examiner les projets établis par un membre du comité et le Secrétariat en vue de soumettre les projets à la Plénière. Une décision de recevabilité peut être prise directement par le groupe de travail s'il est composé de plus de cinq membres.
- c) Le Comité en séance plénière examine les projets du groupe de travail à huis clos. Il peut joindre la question de la recevabilité et l'examen de l'affaire au fond. Il n'y a pas de règlement de preuves mais le Comité veille au caractère contradictoire de la procédure et donne l'avantage à l'auteur lorsque l'Etat reste muet.

D - Mesures provisoires

En vertu de l'article 86 de son règlement intérieur le Comité peut demander à un Etat de suspendre une décision qui serait de nature à compromettre définitivement le droit de la personne concernée : expulsion, exécution capitale.

Certains Etats respectaient cette décision, d'autres passent outre, heureusement les moins nombreux. Dans ce dernier cas, le Comité conclut que l'Etat a violé ses obligations au titre du Protocole facultatif (Weiss contre Autriche 1086/2002).

Si les débats sont écrits et confidentiels les décisions du Comité sont publiées dans le rapport que le Comité présente tous les ans à l'Assemblée générale. On peut les trouver maintenant sur le site Internet du Haut-Commissariat.

Enfin chaque membre peut rédiger une opinion individuelle, concordante ou discordante. Celle-ci sera publiée en même temps que la décision elle-même.

II - L'APPLICATION DES CONSTATATIONS DU COMITE

A - Leur valeur juridique

Les constatations du Comité des droits de l'homme n'ont pas, pour les Etats parties au Protocole, le même caractère obligatoire que celui conféré aux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme par la C.E.D.H. Néanmoins un faisceau d'éléments permet de donner à ces décisions l'autorité de la chose constatée.

a) Le Protocole facultatif est un traité. Les Etats ne sont pas tenus d'y adhérer mais lorsqu'ils effectuent une telle démarche, ils s'engagent à appliquer le traité de bonne foi. La bonne foi exige que les décisions du Comité ne soient ni prises à la légère ni considérées comme de simples avis mais comme la constatation d'une violation ou d'une non violation par l'Etat désigné.

b) Tout dispositif d'une décision constatant une violation mentionne d'une part qu'en adhérant au Protocole facultatif l'Etat partie a reconnu la compétence du Comité. Pour déterminer s'il y a eu ou non violation et d'autre part qu'en application de l'article 2 du Pacte l'Etat s'est engagé à garantir à tous les individus se trouvant sur son territoire et relevant de sa juridiction les droits reconnus dans le Pacte et à assurer un recours utile et exécutoire lorsqu'une violation est établie.

La combinaison de ces deux obligations, qui, à mon sens devraient être analysées dans une observation générale du Comité, rend très difficile les échappatoires.

B - La procédure de suivi

Aux fins de parvenir à l'application de ces décisions, le Comité a mis en oeuvre une procédure de suivi confiée à un membre du Comité, rapporteur spécial pour le suivi des communications qui présente tous les ans son rapport au Comité. Il lui appartient de contacter les Etats et de dialoguer avec eux.

Dans son rapport de 2003 (§ 256) le Comité réaffirme qu'il est vivement préoccupé par le nombre croissant des cas où les Etats parties ne donnent pas suite à ses constatations ou même ne l'informent pas des mesures qu'ils doivent prendre dans les 90 jours.

Certains Etats discutent les constatations du Comité voire les contestent. D'autres, et c'est heureux, leur réservent une suite reconnue acceptable voire satisfaisante par le Comité.

C - Les mesures prises par les Etats pour donner effet aux constatations du Comité

- a) Rares sont les Etats qui ont institué une procédure spéciale à cette fin (ex : Colombie)
- b) Plus nombreux sont les Etats qui rectifient leur réglementation ou octroient des compensations par le biais de leur système administratif.
- c) La révision des décisions judiciaires est beaucoup plus délicate. La question s'est récemment posée dans une affaire *Kavanagh contre Irlande* et dans plusieurs cas espagnols.

Dans l'un de ces derniers cas les constatations du Comité peuvent être appliquées lorsque le demandeur présente une demande "d'amparo" auprès du tribunal suprême. M. Hill a pu ainsi obtenir satisfaction (Hill contre Espagne 526/1993) en ayant recours à cette procédure.

Un pays n'a, à ma connaissance jamais pris en compte, dans ses décisions, les constatations du Comité des droits de l'homme, c'est la France.

Il ne faut pas s'en étonner. Les juridictions françaises appliquent le Pacte mais les décisions aussi bien celles du Comité que celles de la Cour européenne n'apparaissent jamais même si peu à peu en filigrane on peut détecter leur influence.

Il s'agit à cet égard d'une culture juridique différente de la culture anglo-saxonne. En effet les juges dans cette dernière culture ne craignent pas de prendre en compte les décisions de juridictions nationales et internationales étrangères pour élaborer leur motivation.

Parfois il n'y a pas de référence directe mais seulement implicite, parfois la référence est explicite. La Cour Suprême d'Australie en 2003 s'est expressément refusée à la jurisprudence du Comité sur l'interprétation de l'article 9 du Pacte selon laquelle la détention, il s'agissait en l'espèce de demandeurs d'asile, doit

non seulement être légale mais également dépourvue d'arbitraire A contre Australie 560/93.

La Cour Suprême du Canada a adopté un comportement analogue en 2001.

La Cour Suprême Tchèque s'est référée de manière générale à "diverses décisions d'organes de contrôle" d'instruments en matière de droits de l'homme, dans une décision du 21 janvier 2003 pour asseoir une motivation relative à une interprétation de la notion de discrimination.

La Cour constitutionnelle allemande pour sa part dès 1986 s'était appuyée sur la décision du Comité *M. Benge contre Zaïre* pour définir les conditions très restrictives dans lesquelles ne personne peut être jugée pénalement en son absence.

Enfin deux juridictions, récemment et cela vaut la peine de le souligner, en Asie, ont cité dans leurs décisions les constatations du Comité.

- Il s'agit de la cour d'appel de Hong Kong (A contre Australie). L'habeas corpus est un recours répondant aux exigences de l'art 9-§4 du Pacte qui peut être utilisé par les demandeurs d'asile.

- De même la Cour du district de Tokyo s'est référée à la décision du Comité dans l'affaire *Gueye contre France* comme constituant un élément supplémentaire d'interprétation.

Je me contenterai de citer pour mémoire le cas du Zimbabwe qui dans une décision de peine de mort s'est appuyé sur une opinion individuelle d'un membre du Comité des droits de l'homme, pour motiver sa décision.

D - En ce qui concerne les juridictions internationales

Dès lors que ceux-ci motivent leurs décisions à la manière anglo-saxonne ils ne craignent pas de s'appuyer pour asseoir leur décision sur les décisions des comités en particulier celles du Comité des droits de l'homme.

C'est le cas très régulièrement du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie notamment dans l'affaire *Tadic* qui a comparé l'article 14 du Pacte et son propre statut à la lumière des constatations du Comité des droits de l'homme pour en déduire que l'égalité des armes était bien respectée par le statut conformément à l'interprétation du texte donnée par le Comité dans ses décisions concernant le droit au procès équitable

La Chambre des droits de l'homme de Bosnie a procédé de manière similaire. De même le Tribunal pénal international pour le Rwanda dans l'affaire de la *Radio des mille collines* s'est appuyé sur la décision du Comité des droits de l'homme *Faurisson contre France*.

La liste n'est pas exhaustive mais il convient de mentionner la Cour internationale de justice qui dans son avis du 9 juillet 2004 relatif au mur érigé

par Israël, se réfère aux conclusions finales du Comité, à ses observations générales et à la décision du Comité consacrant l'application du Pacte en dehors des frontières du territoire national (§409 de l'avis de la Cour).

Ce rapide tour d'horizon, depuis 30 ans de procédures de communication, permet de tracer les lignes qui devraient déterminer l'avenir de ce contentieux : une montée en puissance des communications en nombre, en complexité de problèmes.