



**Pacte international
relatif aux droits civils
et politiques**

Distr.
RESTREINTE */

CCPR/C/47/D/429/1990
29 avril 1993

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMITE DES DROITS DE L'HOMME
Quarante-septième session

DECISION

Communication No 429/1990

Présentée par : E. Wobbes et. al.
[représentés par un conseil]

Au nom de : Les auteurs

Etat partie : Pays-Bas

Date de la communication : 19 novembre 1990 (date de la communication
initiale)

Références : Décisions antérieures - Décision prise par le
Rapporteur spécial conformément à l'article 91
du règlement intérieur et communiquée à l'Etat
partie le 13 février 1991 (non publiée sous
forme de document)

Date de la présente décision : 8 avril 1993

Décision concernant la recevabilité

[Voir annexe]

*/ Chacun est prié de respecter strictement le caractère confidentiel du
présent document.

ANNEXE */

Décision prise par le Comité des droits de l'homme en vertu du
Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif
aux droits civils et politiques - quarante-septième session

concernant la

Communication No 429/1990

Présentée par : E. W. et. al. [nom supprimé]

Au nom de : Les auteurs

Etat partie : Pays-Bas

Date de la communication : 19 novembre 1990 (date de la communication initiale)

Le Comité des droits de l'homme, institué en vertu de l'article 28 du
Pacte international relatif aux droits civils et politiques,

Réuni le 8 avril 1993,

Adopte la décision ci-après :

Décision concernant la recevabilité

Rappel des faits

1. La communication émane de 6 588 citoyens néerlandais qui affirment que le Gouvernement néerlandais a violé les droits qui leur sont reconnus à l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en acceptant que des missiles de croisière pourvus d'ogives nucléaires soient déployés sur le territoire néerlandais. Les auteurs sont représentés par un conseil.

2.1 Lors d'une réunion tenue à Bruxelles le 12 décembre 1979, les ministres de la défense et des affaires étrangères des Etats membres de l'OTAN ont décidé, dans le cadre d'un plan de modernisation des capacités nucléaires de l'OTAN, de déployer 108 missiles Pershing II et 464 missiles de croisière sur le territoire du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et sur le continent. Le 1er juin 1984, les Pays-Bas ont accepté le déploiement de 48 missiles de croisière sur leur territoire, dans une base militaire située à proximité de la ville de Woensdrecht, si, au 1er novembre 1985, les négociations entre les Etats-Unis d'Amérique et l'Union soviétique n'avaient pas abouti à un accord sur la maîtrise des armements. Juridiquement, le déploiement des missiles était autorisé par un Traité conclu entre les Etats-Unis et les Pays-Bas le 4 novembre 1985. Les travaux ont commencé le 26 avril 1986 et se sont achevés en novembre 1987.

*/ Rendue publique sur décision du Comité des droits de l'homme.

2.2 Au milieu des années 80, l'Union soviétique et les Etats-Unis ont repris les négociations sur la réduction de leurs arsenaux nucléaires. Ces négociations ont abouti à la conclusion, le 8 décembre 1987, du Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire. Des missiles de croisière avaient déjà été installés dans d'autres pays européens mais la signature du Traité rendait inutile l'installation de missiles de croisière sur la base de Woensdrecht. Il n'a donc pas été déployé de missiles de croisière sur le territoire néerlandais.

2.3 Les missiles de croisière sont des armes offensives d'une puissance de destruction de 150 à 200 kilotonnes de trinitrotoluène (TNT), qui étaient conçues comme "armes antiforces" faisant partie intégrante de la puissance de guerre de l'OTAN. Se fondant sur la documentation établie par l'Organisation mondiale de la santé et l'armée des Etats-Unis, les auteurs font valoir que le tir d'un seul missile de croisière causerait la mort, par contamination radioactive, de 55 % de la population sur une surface de 120 km² et de 100 % de la population sur une surface de 90 km².

2.4 Au début des années 80, des centaines de milliers de citoyens néerlandais alarmés ont organisé des campagnes de protestation et des manifestations populaires contre le déploiement des missiles de croisière. D'autres, convaincus que la possession et l'emploi éventuel de missiles de croisière constituaient une violation du droit interne ou du droit international, voire des deux, ont demandé aux tribunaux d'en interdire le déploiement. Une fondation pour l'interdiction des missiles de croisière (Strichting Verbiedt de kruisraketten) a été créée et chargée de coordonner l'ensemble des activités menées à cette fin; environ 20 000 personnes, dont les auteurs, ont accepté d'être demandeurs à une action en justice intentée contre le Gouvernement néerlandais.

2.5 L'affaire a d'abord été portée devant le tribunal de district (Arrondissementsrechtbank) de La Haye qui, le 20 mai 1986, s'est déclaré incompétent. La Cour d'appel de La Haye, dans son arrêt du 30 décembre 1987, a déclaré qu'il incombait au parlement néerlandais et non aux tribunaux d'examiner les traités auxquels les Pays-Bas étaient parties pour déterminer s'ils étaient conformes aux obligations internationales de l'Etat. La Cour d'appel a donc présumé que le traité sur la base duquel les missiles seraient déployés était conforme au droit international, sans examiner la question plus avant. La Cour suprême (Hoge Raad), dans son arrêt du 10 novembre 1989, a rejeté le raisonnement de la Cour d'appel; après avoir examiné les arguments des auteurs, elle a néanmoins conclu que ni le déploiement, ni l'utilisation éventuelle de missiles de croisière, prévus dans le Traité, ne constituerait une violation du droit international.

La plainte

3.1 Les auteurs affirment que la décision du Gouvernement néerlandais d'accepter le déploiement des missiles de croisière constitue une violation de l'article 6 du Pacte; selon eux, une base de missiles de croisière est une cible pour toute armée ennemie et les auteurs pourraient être placés dans la situation de complices d'un crime contre l'humanité en cas d'emploi de tels missiles. Ils invoquent à cet égard la jurisprudence de la Commission

européenne des droits de l'homme relative à l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence du Comité des droits de l'homme relative à l'article 6 du Pacte 1/ et en déduisent que l'article 6 fait obligation aux Etats parties de protéger activement la vie de leurs citoyens et de prévenir toutes menaces contre leur vie.

3.2 Les auteurs invoquent en particulier l'observation générale 14[23] que le Comité a adoptée au sujet de l'article 6 le 2 novembre 1984, dans laquelle il déclare que "la conception ..., la mise à l'essai, la fabrication, la possession et le déploiement d'armes nucléaires constituent l'une des plus graves menaces contre le droit à la vie qui pèsent aujourd'hui sur l'humanité ... La fabrication, la mise à l'essai, la possession, le déploiement et l'utilisation d'armes nucléaires devraient être interdits et qualifiés de crimes contre l'humanité." Les auteurs soutiennent qu'en préparant effectivement le déploiement de missiles de croisière, l'Etat partie n'a pas agi conformément à l'observation générale du Comité et a donc violé l'article 6 du Pacte.

3.3 Les auteurs reconnaissent que cette observation revêt un caractère général et qu'elle n'exprime pas l'opinion du Comité sur les plaintes individuelles dont il est saisi en vertu du Protocole facultatif. Mais ils jugent en revanche pertinent que le Comité, loin d'envisager uniquement l'emploi effectif d'armes nucléaires, ait également considéré les phases préparatoires de leur utilisation; or, en l'occurrence, ce sont les préparatifs en vue du déploiement d'armes nucléaires et les moyens de les tenir prêts à l'emploi qui sont en cause.

3.4 Les auteurs soutiennent que l'expression "crime contre l'humanité" employée dans l'observation générale doit être interprétée comme signifiant que les Etats parties au Pacte sont tenus de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour éliminer les armes nucléaires. En prenant part à l'élaboration de plans en vue de leur déploiement, ils se rendent coupables d'un crime contre l'humanité. Les auteurs rappellent que cette notion tire son origine du Statut du Tribunal militaire international ("Statut de Nuremberg") qui, en son article 6 c), définit comme crimes contre l'humanité, l'assassinat, l'extermination, la réduction en esclavage, la déportation et tout autre acte inhumain commis contre toutes populations civiles. L'article 6 prévoit in fine ce qui suit : "Les dirigeants, organisateurs, provocateurs ou complices qui ont pris part à l'élaboration ou à l'exécution d'un plan concerté ou d'un complot ... sont responsables de tous les actes accomplis par toutes personnes en exécution de ce plan".

3.5 Les auteurs admettent que la violation de leurs droits a cessé avec la signature, en décembre 1987, du Traité sur les armes nucléaires à portée intermédiaire. Ils soutiennent toutefois que le Protocole facultatif ne prévoit pas que la violation alléguée d'un droit doive nécessairement avoir lieu au moment où la communication est présentée. Ils observent à cet égard que l'Etat partie n'a jamais reconnu qu'il y avait eu une telle violation; il n'a pas non plus pris de mesures pour y remédier. Au contraire, le Gouvernement néerlandais continue d'autoriser la présence d'armes nucléaires sur le territoire néerlandais et d'appuyer la stratégie de l'OTAN qui envisage le recours à l'arme nucléaire en cas de conflit armé.

3.6 Les auteurs soutiennent que le fait qu'en l'occurrence des milliers d'individus se plaignent ensemble de violations de leurs droits ne donne pas à la communication le caractère d'une action populaire, dans la mesure où, de par sa nature, la violation alléguée a affecté tous les auteurs simultanément. A cet égard, ils rappellent que dans ses constatations relatives à la communication No 167/1984 2/, le Comité a estimé que "rien ne s'oppose à ce qu'un groupe de personnes, s'estimant victimes d'un même préjudice, soumette ensemble une communication alléguant une atteinte à leurs droits".

3.7 Les auteurs affirment que le Gouvernement néerlandais les a placés dans une situation où il existait un risque réel de violation du droit qui leur est reconnu par l'article 6, ce qui, à leur avis, suffit pour que le Comité conclue à une violation. Ils rappellent à cet égard les arrêts rendus récemment par la Cour européenne des droits de l'homme 3/ et la Cour suprême néerlandaise 4/, dans lesquels il est dit que le simple fait de placer une personne dans une situation où elle risque d'être exposée à un traitement cruel, inhumain ou dégradant ou à la peine de mort constitue une violation des articles 2 et 3 de la Convention européenne.

3.8 Les auteurs font valoir qu'ils ont tous été menacés dans leur droit à la vie dès qu'ont été commencés les travaux de transformation de la base aérienne de Woensdrecht en base de missiles et, à fortiori, lorsque la base a été prête à accueillir des missiles puisqu'on peut raisonnablement supposer qu'elle avait alors été ajoutée à la liste des cibles éventuelles d'attaques nucléaires dressée par le Haut Commandement du Pacte de Varsovie.

3.9 Hormis les griefs de violations passées de l'article 6, les auteurs prétendent qu'ils continuent d'être victimes de telles violations du fait de la présence ou du déploiement d'autres types d'armes nucléaires sur le territoire néerlandais, à savoir les explosifs nucléaires dont dispose la marine, l'artillerie nucléaire, les missiles "Lance" et les armements placés à bord des chasseurs F-16 à capacité nucléaire. Tous ces armements se trouvent dans des bases réparties dans tout le pays et, de l'avis des auteurs, leurs caractéristiques sont les mêmes que celles des missiles de croisière; en particulier, les missiles transportés à bord de l'avion F-16 sont censés atteindre le même type de cibles que celles contre lesquelles les missiles de croisière auraient été déployés.

3.10 L'affaire ayant fait l'objet d'un arrêt de la Cour suprême néerlandaise, les auteurs affirment qu'ils ont épuisé tous les recours internes. Ils déclarent que l'affaire n'a pas été portée devant une autre instance internationale d'enquête ou de règlement.

Observations de l'Etat partie et commentaires des auteurs à ce sujet

4.1 Dans ses observations en date du 12 mars 1992, l'Etat partie soutient que la communication est irrecevable, les auteurs ne pouvant être considérés comme victimes d'une violation d'un droit énoncé dans le Pacte, au sens de l'article premier du Protocole facultatif.

4.2 L'Etat partie fait valoir que, puisque les missiles de croisière n'ont jamais été déployés, il n'y a pas eu risque de violation de l'article 6 du

Pacte et que, par conséquent, les auteurs ne peuvent prétendre être victimes d'une violation dudit article. Il soutient à cet égard qu'une simple décision ne peut constituer une violation des droits de l'homme, si elle n'est pas appliquée : on ne saurait prétendre qu'il y a eu violation d'un droit de l'homme si l'acte censé être à l'origine de cette violation n'a pas eu lieu.

4.3 L'Etat partie allègue en outre que la communication a le caractère d'une action populaire et est de ce fait irrecevable eu égard à l'article premier du Protocole facultatif. Il affirme que le souci de tout citoyen de ne pas être exposé aux représailles d'un ennemi en cas de conflit armé ne suffit pas pour faire de lui une victime d'une violation de l'article 6 du Pacte. De plus, il soutient que l'argument des auteurs selon lequel ils pourraient être appelés à participer d'une façon ou d'une autre au déploiement ou à l'emploi des missiles de croisière est à rejeter comme manquant de plausibilité.

4.4 L'Etat partie fait observer enfin que lors des procédures de recours internes, seule la question de l'installation effective des 48 missiles de croisière sur le territoire néerlandais était en cause. Il soutient par conséquent que, dans la mesure où les auteurs affirment que le simple fait d'accepter le déploiement des missiles de croisière est en soi une violation de l'article 6 du Pacte ou que la présence d'armes nucléaires quelles qu'elles soient sur le territoire néerlandais serait contraire aux dispositions de l'article 6, les recours internes n'ont pas été épuisés.

5.1 Dans ses commentaires sur les observations de l'Etat partie, le conseil des auteurs soutient que la communication répond à tous les critères de recevabilité énumérés dans le Protocole facultatif. Il fait une distinction entre le grief relatif à l'installation de missiles de croisière à Woensdrecht et celui relatif à la présence d'autres types d'armes nucléaires aux Pays-Bas. Selon lui, le deuxième grief aussi devrait être jugé recevable bien que les tribunaux néerlandais n'en aient pas été saisis. Il fait valoir que l'arrêt rendu par la Cour suprême dans l'affaire des missiles de croisière a un caractère général, qu'on ne peut s'attendre à ce qu'elle statue différemment sur la légalité d'autres armes nucléaires et que, par conséquent, un recours devant les tribunaux ne serait pas un recours utile au sens du paragraphe 2 de l'article 5 du Protocole facultatif.

5.2 Le Conseil des auteurs souligne en outre que la plainte ne vise pas la décision de principe d'accepter le déploiement de missiles de croisière mais l'application de cette décision et les préparatifs actifs en vue du déploiement desdits missiles. Tel était également l'objet du recours intenté au niveau national. Le Conseil affirme d'ailleurs que, même dans le cas contraire, cette partie de la communication devrait quand même être déclarée recevable, car rien ne permet de penser que la décision des tribunaux sur les préparatifs en vue du déploiement serait différente de celle rendue sur le déploiement lui-même; il en conclut qu'il n'existe pas de recours interne utile.

5.3 Le conseil fait observer que la communication a été présentée au nom de 6 588 personnes qui se prétendent toutes victimes d'une violation de leurs droits par les Pays-Bas. Déclarer la communication irrecevable en tant

qu'action populaire parce qu'un grand nombre de personnes s'estiment victimes d'un même préjudice reviendrait à priver d'effet le Pacte en cas de violations à grande échelle de ses dispositions.

5.4 En ce qui concerne l'argument de l'Etat partie selon lequel les auteurs ne sauraient être considérés comme victimes de la violation alléguée, le conseil soutient que la question devrait être examinée au fond car elle intéresse la portée et la teneur du Pacte. Il affirme à cet égard que s'agissant de la violation alléguée de l'article 6 du Pacte, il n'y a pas de différence notable entre les travaux effectués sur la base aérienne de Woensdrecht en vue du déploiement des missiles de croisière et le déploiement effectif de ces derniers. Il propose de communiquer éventuellement au Comité des attestations des auteurs dans lesquelles ceux-ci expliquent de quelle manière ils ont été individuellement affectés par la participation de l'Etat partie au déploiement des missiles.

5.5 Le conseil des auteurs réaffirme que les effets du déploiement d'armes nucléaires (ou des préparatifs en vue de leur déploiement) sont réels et redoutables parce qu'ils font du site la cible d'éventuelles attaques nucléaires. A ce propos, il soutient qu'un risque réel d'exposition à un traitement qui serait contraire au Pacte peut en soi déjà constituer une violation du Pacte. Selon lui, lorsqu'on interprète l'article 6 du Pacte, il faudrait faire la différence entre les armes nucléaires et les armes classiques. Les auteurs affirment qu'ils ne sont pas obligés d'accepter le risque d'être exposés à la riposte d'un ennemi lorsque ce risque résulte d'actes qui constituent en eux-mêmes une violation du droit international et qu'en l'espèce ce risque donne lieu à une violation de l'article 6. Leur conseil cite à cet égard la décision du Comité concernant la communication No 35/1978 5/.

5.6 En réponse à l'argument de l'Etat partie selon lequel il est peu plausible que les auteurs puissent, comme ils le prétendent, être appelés à coopérer au déploiement ou à l'utilisation des missiles de croisière, le conseil renvoie à l'article 97 de la Constitution néerlandaise qui stipule que tout citoyen néerlandais peut être appelé à participer à la sauvegarde de l'indépendance du Royaume et à la défense du territoire national.

Délibérations et décision du Comité

6.1 Avant d'examiner une plainte contenue dans une communication, le Comité des droits de l'homme doit, conformément à l'article 87 de son règlement intérieur, décider si la communication est ou non recevable en vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte.

6.2 Les auteurs affirment que les travaux entrepris par l'Etat partie pour préparer le déploiement de missiles de croisière à Woensdrecht et la présence sur le territoire néerlandais d'autres armes nucléaires portent atteinte aux droits qui leur sont reconnus par l'article 6 du Pacte. Le Comité rappelle à cet égard sa deuxième observation générale concernant l'article 6 dans laquelle il a déclaré que "la conception, la mise à l'essai, la fabrication, la possession et le déploiement d'armes nucléaires constituent l'une des plus

graves menaces contre le droit à la vie qui pèsent aujourd'hui sur l'humanité" 6/. Le Comité relève par ailleurs que les procédures prévues dans le Protocole facultatif n'ont pas été conçues pour donner l'occasion d'un débat public sur des sujets d'intérêt général, comme le désarmement, ou les questions relatives aux armements nucléaires et à d'autres armes de destruction massive.

6.3 Le Comité a examiné l'argument de l'Etat partie selon lequel la communication constitue en fait une action populaire. Il observe que, sous réserve que chacun des auteurs soit une victime au sens de l'article premier du Protocole facultatif, il n'est pas interdit à un grand nombre de personnes d'engager une action en application du Protocole facultatif. Le nombre élevé d'auteurs ne suffit pas à transformer la communication en action populaire, et le Comité conclut que la plainte ne saurait être rejetée pour ce motif.

6.4 Le Comité a ensuite recherché si les auteurs sont des victimes au sens du Protocole facultatif. Toute personne qui se prétend victime de la violation d'un droit protégé par le Pacte doit démontrer soit qu'un Etat partie a, par action ou par omission, déjà porté atteinte à l'exercice de son droit, soit qu'une telle atteinte est imminente, en se fondant par exemple sur le droit en vigueur ou sur une décision ou pratique judiciaire ou administrative. Il s'agit en l'espèce de savoir si les préparatifs en vue du déploiement des armes nucléaires, ou leur déploiement effectif, ont été cause pour les auteurs d'une violation effective ou imminente de leur droit à la vie, violation propre à chacun. Le Comité constate que les travaux qui ont été effectués du 1er juin 1984 au 8 décembre 1987 en vue du déploiement de missiles de croisière et la poursuite du déploiement d'autres armements nucléaires aux Pays-Bas n'ont pas, à l'époque pertinente, créé pour les auteurs une situation telle qu'ils puissent se prétendre victimes d'une violation effective de leur droit à la vie ou d'une menace imminente de violation de ce droit. Après examen approfondi des arguments invoqués et des éléments d'information dont il dispose, le Comité conclut donc que les auteurs ne peuvent prétendre être des victimes au sens de l'article premier du Protocole facultatif.

7. En conséquence, le Comité des droits de l'homme décide :

a) Que la communication est irrecevable en vertu de l'article premier du Protocole facultatif;

b) Que la présente décision sera communiquée à l'Etat partie, aux auteurs et à leur conseil.

[Texte établi en anglais (version originale) et traduit en espagnol et en français]

Notes

1/ Il est fait référence, entre autres, aux décisions du Comité concernant les communications Nos 84/1981 (Dermit Barbato c. Uruguay, constatations adoptées le 21 octobre 1982), 30/1978 (Bleier c. Uruguay, constatations adoptées le 29 mars 1982), et 161/1983 (Herrera Rubio c. Colombie, constatations adoptées le 2 novembre 1987).

2/ Ominayak c. Canada, constatations adoptées le 26 mars 1990, par. 32.1.

3/ Soering c. Royaume-Uni (1/1989/161/217), arrêt du 7 juillet 1989, par. 32.1.

4/ Hode Raad, S. c. Pays-Bas, arrêt du 30 mars 1990.

5/ S. Aumeerruddy-Cziffra e.a. c. Maurice, constatations adoptées le 9 avril 1981.

6/ Observation générale 14 [23], adoptée le 2 novembre 1984.
