



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

Distr.
GÉNÉRALE

CCPR/C/SR.2648
6 octobre 2009

Original: FRANÇAIS

COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME

Quatre-vingt-seizième session

COMPTE RENDU ANALYTIQUE DE LA PREMIÈRE PARTIE (PUBLIQUE)*
DE LA 2648^e SÉANCE**

tenue au Palais Wilson, à Genève,
le lundi 27 juillet 2009, à 15 heures

Président: M. IWASAWA

SOMMAIRE

ORGANISATION DES TRAVAUX ET QUESTIONS DIVERSES

Exposé de M. Nicolas Fasel (Haut-Commissariat aux droits de l'homme) sur la question des indicateurs relatifs aux droits de l'homme

Dialogue avec M^{me} Ingeborg Schwarz (Union interparlementaire) sur la question du suivi des observations finales

* Il n'est pas établi de compte rendu analytique pour la deuxième partie (privée) de la séance.

** Il n'a pas été établi de comptes rendus analytiques pour les 2645^e, 2646^e et 2647^e séances.

Le présent compte rendu est sujet à rectifications.

Les rectifications doivent être rédigées dans l'une des langues de travail. Elles doivent être présentées dans un mémorandum et être également incorporées à un exemplaire du compte rendu. Il convient de les adresser, une semaine au plus tard à compter de la date du présent document, au Groupe d'édition, bureau E.4108, Palais des Nations, Genève.

Les rectifications aux comptes rendus des séances publiques du Comité seront groupées dans un rectificatif unique qui sera publié peu après la session.

La séance est ouverte à 15 h 5.

ORGANISATION DES TRAVAUX ET QUESTIONS DIVERSES (point 4 de l'ordre du jour)

Exposé de M. Nicolas Fasel (Haut-Commissariat aux droits de l'homme) sur la question des indicateurs relatifs aux droits de l'homme

1. Le PRÉSIDENT invite M. Fasel à exposer les grandes lignes de l'activité du Haut-Commissariat en ce qui concerne l'utilisation d'indicateurs pour la promotion et la surveillance de la mise en œuvre des droits de l'homme. Il appelle l'attention des membres du Comité sur le rapport établi à ce sujet en 2008 par le Haut-Commissariat (HRI/MC/2008/3), qui leur a été distribué.

2. M. FASEL (Haut-Commissariat aux droits de l'homme) dit que le Haut-Commissariat a entrepris d'élaborer des indicateurs à l'intention des organes conventionnels essentiellement en réponse à une demande que lui avait faite en 2004 la réunion intercomités des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. La réunion intercomités souhaitait que le Haut-Commissariat apporte son aide à l'utilisation des données statistiques fournies dans les rapports des États parties aux fins de l'évaluation de la mise en œuvre des droits de l'homme. En juin 2005, la réunion intercomités a pris note des conclusions d'une étude du Haut-Commissariat consacrée aux initiatives prises dans le domaine des indicateurs des droits de l'homme. Chargé d'élaborer pour la réunion intercomités de 2006 un document d'information sur les possibilités d'utilisation d'indicateurs, le secrétariat a alors élaboré l'ébauche d'un cadre conceptuel et méthodologique et a établi une première liste de quatre indicateurs, qui portaient sur le droit à la vie, le droit à la liberté et à la sécurité de la personne, le droit à une alimentation suffisante et le droit à la santé. La réunion intercomités a demandé au secrétariat de poursuivre ses travaux, notamment pour identifier des indicateurs relatifs à d'autres droits de l'homme, de valider les indicateurs déjà définis et de lui rendre compte de ses travaux en 2008. Le rapport qui vient d'être distribué aux membres du Comité expose le cadre conceptuel et méthodologique adopté pour définir des indicateurs quantitatifs tel qu'il a évolué depuis 2006. Douze indicateurs sont identifiés, dont six portent sur des droits civils et politiques, et les six autres sur des droits sociaux, économiques et culturels. Sont également présentées les observations formulées à la suite d'exercices de validation, qui ont été menés à deux niveaux. Un groupe d'experts a d'abord été mis en place, qui réunissait des experts et des professionnels travaillant sur des indicateurs pour l'évaluation des droits de l'homme issus notamment du milieu universitaire, d'organismes internationaux, d'organisations non gouvernementales et d'organes conventionnels, ainsi que des titulaires de mandat, au titre des procédures spéciales. Deux membres du Comité des droits de l'homme, M. Iwasawa et M. O'Flaherty, ont d'ailleurs participé aux travaux de ce groupe d'experts. La validation a ensuite fait l'objet de plusieurs ateliers organisés à l'échelle régionale et nationale, auxquels ont participé des représentants d'institutions nationales des droits de l'homme, des décideurs, des représentants d'organismes chargés de l'élaboration des rapports à présenter aux organes conventionnels ou de l'application des mandats relatifs à certains droits spécifiques, des représentants de bureaux de statistique, des représentants d'organisations non gouvernementales et du personnel des équipes de pays des Nations Unies. Un premier atelier sous-régional de validation a eu lieu à New Delhi en juillet 2007, et un autre a été organisé dans la capitale de l'Ouganda en octobre de la même année.

3. En 2008, la réunion intercomités a invité le secrétariat à poursuivre ses travaux, en particulier au niveau des pays, et à développer la documentation de référence et les outils qui permettront de diffuser et d'affiner le cadre de l'utilisation des indicateurs.
4. Plus généralement, il faut bien voir que les indicateurs ne sont qu'un outil susceptible d'appuyer l'évaluation juridictionnelle ou quasi juridictionnelle de la situation des droits de l'homme à laquelle procèdent les organes conventionnels. En outre, ils devraient contribuer à assurer une plus grande transparence du suivi de l'application des normes internationales relatives aux droits de l'homme et des observations finales des organes conventionnels, et faciliter ce suivi. Enfin, les indicateurs peuvent établir des passerelles entre des communautés différentes.
5. Le cadre conceptuel et méthodologique adopté suit une approche commune pour l'identification des indicateurs qui permettent de promouvoir et de surveiller les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels, ce qui renforce la notion d'indivisibilité et d'interdépendance des droits de l'homme. Ce cadre traduit également de manière exhaustive le contenu normatif des droits de l'homme en une configuration d'indicateurs structurels, d'indicateurs de méthode et d'indicateurs de résultat. Les indicateurs choisis sont centrés sur les mesures prises par l'État partie pour s'acquitter de ses obligations, qu'il s'agisse de son engagement à appliquer les normes internationales relatives aux droits de l'homme (indicateurs structurels), des efforts qu'il déploie pour s'acquitter des obligations découlant des normes (indicateurs de méthode) ou des résultats de ces efforts (indicateurs de résultat).
6. En outre, le cadre met l'accent sur deux catégories d'indicateurs généralement disponibles au niveau des pays: les indicateurs provenant des systèmes statistiques officiels qui utilisent des analyses socioéconomiques et des données administratives (taux de mortalité des moins de 5 ans, nombre de décès enregistrés dans les lieux de détention, etc.), et les informations compilées par des sources non gouvernementales et des organisations de défense des droits de l'homme (nombre de cas enregistrés de détention arbitraire, d'expulsion forcée, etc.). Enfin, le cadre porte essentiellement sur des indicateurs quantitatifs et sur certains indicateurs qualitatifs. On s'est efforcé de définir des indicateurs simples, fondés sur une méthode objective et transparente, en mettant l'accent sur la ventilation des données par motif de discrimination et par groupe de population particulièrement vulnérable ou marginalisé.
7. À la suite des premiers ateliers qui ont été organisés et sur la demande des parties prenantes au niveau des pays, en particulier les institutions nationales des droits de l'homme et les bureaux extérieurs du Haut-Commissariat, d'autres ateliers et des activités de suivi ont été organisés dans plusieurs pays, notamment au Népal, en Ouganda, au Mexique et au Guatemala.
8. Il est important de noter dans ce contexte que les références aux travaux sur les indicateurs qui sont faites dans les directives générales des organes conventionnels concernant l'établissement des rapports des États parties peuvent contribuer à faire progresser les travaux sur les indicateurs au niveau des pays et encourager la mise au point d'indicateurs propres à tel ou tel pays, tout en renforçant les mécanismes de surveillance à l'échelle nationale. Il faut préciser enfin que, pour faire suite à une recommandation de la réunion intercomités, le Haut-Commissariat travaille actuellement à l'élaboration d'un manuel de l'utilisateur et d'autres outils connexes, notamment des fiches de métadonnées, dont des exemples figurent en annexe au

rapport de 2008 (HRI/MC/2008/3). Ces fiches donnent un certain nombre d'informations sur les indicateurs déjà définis et aident à les utiliser.

9. M. Fasel conclut en disant que le Comité souhaitera peut-être consacrer davantage de temps à l'examen de la question des indicateurs et encourager d'autres initiatives pilotes dans ce domaine à l'échelle des pays. Toutes les contributions et observations du Comité sur la question seront bienvenues.

10. M. O'FLAHERTY dit que les travaux du groupe d'experts, auxquels il a participé, sont d'un grand intérêt et nul doute que l'élaboration d'indicateurs apportera beaucoup aux organes conventionnels. Il faut reconnaître toutefois que l'exercice est très complexe, et la réunion la plus récente du groupe d'experts qui s'est tenue en avril 2009 l'a bien montré. La réunion visait à déterminer deux ensembles d'indicateurs supplémentaires concernant l'un la question de la non-discrimination et l'autre celle des violences à l'égard des femmes. Il a été décidé d'appliquer la même méthodologie que pour les indicateurs précédemment établis et notamment de déterminer des indicateurs structurels, des indicateurs de méthode et des indicateurs de résultat. Si la tâche était relativement simple concernant la question des violences à l'égard des femmes, elle s'est révélée particulièrement difficile en ce qui concerne la non-discrimination, ne serait-ce que parce que la liste des discriminations interdites dans les différents instruments internationaux n'est pas exhaustive.

11. Un aspect essentiel de l'élaboration des indicateurs est qu'elle s'appuie scrupuleusement sur la nature des obligations juridiques des États parties. À ce propos, M. O'Flaherty a pu constater l'importance que revêt l'Observation générale du Comité relative à l'article 2 du Pacte, qui inspire à bien des égards les travaux sur les indicateurs. Ces travaux sont centrés sur l'examen des lois, des réformes législatives et des politiques adoptées, mais pas uniquement. Ils s'intéressent également à l'application de ces lois et politiques, ce qui est une juste façon de procéder et est d'ailleurs celle que le Comité suit pour l'examen des rapports des États parties concernant la mise en œuvre du Pacte. Les travaux menés sur les indicateurs tendent également à dégager des points communs aux obligations découlant des différents instruments internationaux et eu égard à tous les types de droits, qu'ils soient civils, politiques, sociaux, économiques ou culturels. Il s'agit non pas de prétendre que les obligations sont identiques au regard de toutes les catégories de droits, mais d'affirmer que chacune de ces catégories fait naître des questions concernant la législation et les politiques et programmes des États parties. En ce sens, les juristes jouent un rôle essentiel dans l'élaboration des indicateurs, mais l'exercice est aussi largement interdisciplinaire, et les spécialistes de tel ou tel droit de l'homme y apportent une contribution précieuse.

12. Comme l'a dit M. Fasel, les indicateurs ne sont qu'un outil pour aider les organes conventionnels à évaluer les mesures prises par les États parties en vue de satisfaire à leurs obligations et ils ne peuvent pas remplacer cette évaluation. Les indicateurs doivent aussi être testés sur le terrain. Des activités sont menées dans ce sens, l'objectif final étant de rendre les indicateurs plus accessibles et d'une utilisation plus aisée.

13. Si le Comité des droits de l'homme décidait d'élaborer des indicateurs pour l'ensemble des droits énoncés dans le Pacte, il se fixerait ainsi une tâche allant bien au-delà de ses capacités. Cela étant, dans le cadre de la réforme envisagée de la procédure au titre de l'article 40 du Pacte, le Comité pourrait trouver une utilité à l'élaboration d'indicateurs, par exemple s'il décidait de

limiter à sept ou huit le nombre de questions à traiter à l'occasion de l'examen des rapports. Une autre façon d'utiliser les indicateurs, qui permettrait aussi de les tester, pourrait consister à ce qu'une équipe spéciale chargée des indicateurs relatifs à la torture, par exemple, aide le Comité à formuler les questions à ce sujet qui seront adressées à un État partie.

14. Le PRÉSIDENT invite M. Scheinin, ancien membre du Comité qui a présidé la plupart des consultations du groupe d'experts, à exposer ses vues sur la question des indicateurs.

15. M. SCHEININ souligne que les indicateurs doivent effectivement être considérés comme un outil pour l'activité de surveillance des organes conventionnels et qu'ils s'inscrivent dans le cadre plus large de la promotion et de la protection des droits de l'homme. Il a constaté que les propositions d'utilisation des indicateurs étaient parfois réductrices, puisqu'elles entendaient substituer de simples statistiques à l'évaluation normative, voire un classement des pays ou d'autres mesures de ce type. Il appartient aux organes conventionnels de montrer aux autres parties prenantes comment utiliser correctement les indicateurs et M. Scheinin constate à ce propos que les milieux universitaires, les organisations intergouvernementales et d'autres institutions intéressées suivent attentivement l'évolution des travaux relatifs aux indicateurs, car ils sont conscients des enseignements qu'ils peuvent tirer de la conception qu'en ont les organes conventionnels.

16. L'élaboration d'indicateurs en matière de droits de l'homme est effectivement très complexe. Cependant, libre à chacun de retenir certains éléments et d'en écarter d'autres. On peut imaginer, par exemple, appliquer des indicateurs par rapport à certains droits spécifiques compte tenu de ce que l'on peut réalistement attendre du rapport d'un État partie ou des sources d'information non gouvernementales disponibles. Les indicateurs ont essentiellement pour objectif d'uniformiser les informations factuelles reçues par les organes conventionnels, de façon à aider ces derniers à apprécier la situation des droits de l'homme sur la base des meilleures informations disponibles, et en ce sens ils pourraient aussi aider les organes conventionnels à améliorer la situation en ce qui concerne leurs sources d'information. Les indicateurs se situent en quelque sorte à mi-chemin entre les faits et les normes et ils ne sauraient remplacer l'évaluation normative à laquelle procèdent les organes conventionnels, et qui reste leur prérogative.

17. En ce qui concerne les caractéristiques des droits, comme il a été dit, une configuration a été établie qui prévoit des indicateurs structurels, des indicateurs de méthode et des indicateurs de résultat. Cela étant, le contenu de chacune de ces trois catégories diffère selon le droit visé. Pour définir les caractéristiques des droits, la source la plus importante est constituée par les observations générales des organes conventionnels. M. O'Flaherty a mentionné l'Observation générale du Comité concernant l'article 2 du Pacte, qui a effectivement inspiré l'élaboration de plusieurs indicateurs, mais d'autres observations générales présentent également un grand intérêt. C'est la raison pour laquelle, si l'on veut développer les indicateurs relatifs aux droits visés dans le Pacte, il est important que le Comité poursuive son activité d'élaboration d'observations générales, ce qui aidera les personnes chargées d'établir des indicateurs à déterminer les questions de fond concernant tel ou tel droit.

18. M. THELIN note que les fiches de métadonnées pourraient être utiles si le Comité souhaitait établir un classement des États parties en matière de respect des droits de l'homme. Il pourrait par exemple apprécier la façon dont les États s'acquittent de leurs obligations

découlant des articles 9 et 14 du Pacte en utilisant les indicateurs relatifs au droit à un procès équitable qui figurent à l'annexe I du rapport (HRI/MC/2008/3), et en appliquant une sorte d'échelle d'évaluation comportant des niveaux allant de zéro à 10. M. Thelin souhaiterait savoir si le Comité a envisagé d'établir un tel classement dans le cadre d'un bilan partiel ou final de l'utilisation d'indicateurs, ou s'il a écarté cette idée parce qu'elle présenterait plus d'inconvénients que d'avantages.

19. M. SCHEININ dit que le système d'indicateurs vise non pas à établir un classement entre les pays mais à mesurer dans le temps les progrès accomplis par un pays donné en ce qui concerne le respect des droits de l'homme. Il est vrai que le système pourrait être utilisé à d'autres fins, par exemple pour décider de l'allocation de l'aide au développement ou de l'application de sanctions envers certains pays, mais ce n'est pas dans ce but qu'il a été conçu. Les organes conventionnels peuvent également utiliser les indicateurs pour négocier avec un État partie les objectifs à atteindre avant la soumission de son prochain rapport. Cette méthode convient particulièrement à la surveillance de l'application des droits économiques, sociaux et culturels, qui sont appelés à être mis en œuvre de façon progressive. Elle est peut-être moins adaptée à la surveillance des droits civils et politiques, mais elle pourrait néanmoins permettre au Comité des droits de l'homme de mettre en évidence les progrès réalisés dans certains domaines.

20. M. FASEL (Haut-Commissariat aux droits de l'homme) dit que l'élaboration d'indicateurs visant à mesurer la mise en œuvre des droits civils et politiques, outre qu'elle constitue une question sensible sur le plan politique, pose des problèmes méthodologiques particuliers car ces droits sont difficilement quantifiables. Le projet se concentre sur les données qui peuvent être produites à partir d'un échantillon statistique mais des sources de données moins coûteuses, telles que les données dont disposent les administrations, peuvent être utilisées. Concernant l'administration de la justice par exemple ces données permettent de connaître le nombre de personnes incarcérées dans un pays et le nombre de décès en prison. L'utilisation de ces données présente d'autres avantages, comme de favoriser le renforcement des capacités dans un certain domaine ou la diffusion des informations collectées par l'État.

21. M. SALVIOLI dit qu'il a quelques doutes sur le système des indicateurs, qui est habituellement utilisé pour surveiller la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Il craint notamment qu'avec ce système les États parties ne se sentent autorisés à relativiser le respect des droits en faisant valoir qu'ils ont réalisé des progrès dans un certain domaine, par exemple en ce qui concerne les disparitions forcées dont le nombre peut avoir diminué, alors qu'ils sont tenus de s'acquitter strictement de toutes les obligations qu'ils ont contractées. Il faut donc veiller à ce que cet outil, même s'il peut aider les États à améliorer la situation des droits de l'homme sur leur territoire, ne puisse être utilisé d'une façon qui affaiblisse l'action des organes conventionnels. De plus, alors que de tous côtés on insiste sur la nécessité de ne pas établir une hiérarchie entre les différents droits – civils, politiques, économiques, sociaux et culturels – on parle dans le cadre de ce projet de surveiller la réalisation de certains droits plutôt que d'autres; or une telle démarche implique précisément l'établissement d'un ordre d'importance.

22. M^{me} CHANET dit qu'il faut faire preuve de prudence lorsque l'on tente d'appliquer des outils élaborés selon une certaine logique dans d'autres contextes que celui pour lequel ils ont été conçus. Les indicateurs présentés dans le rapport sont en grande partie fondés sur le principe de la proportion et sur des notions sociologiques, alors que le Comité a une approche purement juridique. Comme l'a relevé M. Salvioli, peu importe que la proportion de disparitions dans un

pays ait diminué; il suffit qu'il y ait une disparition pour que cela constitue un problème. De même pour la peine de mort, ce qui importe n'est pas tant de connaître les statistiques dans ce domaine, mais de savoir si un État respecte ou non l'interdiction faite dans le Pacte d'appliquer la peine de mort aux mineurs de 18 ans et aux femmes enceintes. C'est à ce type de questions juridiques que le Comité s'intéresse lorsqu'il examine le rapport d'un État ou une communication; or une approche sociologique ne permet de répondre aux préoccupations de ce genre.

23. La liste d'indicateurs proposée contient néanmoins des paramètres qui pourraient être utiles au Comité pour les problématiques ayant une dimension sociologique, comme celle de la violence à l'égard des femmes, et pourraient permettre de déterminer si un pays a accompli des progrès. Pour ce qui est de l'égalité entre hommes et femmes en revanche les indicateurs ne seraient d'aucune utilité parce qu'ils ne permettraient pas de déterminer par exemple si les droits successoraux sont les mêmes pour les hommes et les femmes, ou si la nationalité se transmet entre mari et femme, éléments révélateurs de la situation dans un pays. Le Comité pourrait sans doute apporter une contribution utile à l'élaboration du système d'indicateurs. Il semble d'ailleurs que ses observations générales aient été utilisées à cette fin, ce qui est une bonne idée.

24. M. O'FLAHERTY rappelle que le projet a été proposé par la réunion intercomités des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme il y a quelques années, que des membres du Comité ont participé aux réunions organisées dans ce cadre et que c'est la deuxième fois que le Comité reçoit des informations à ce sujet.

M. O'Flaherty ne partage pas les préoccupations des autres membres du Comité. Le projet ne fait que systématiser la pratique du Comité et permet en outre de la diffuser auprès des autres organes conventionnels. En effet, lorsque le Comité examine l'application d'un article du Pacte dans un pays, il évalue la législation, la constitution et la politique publique dans le domaine concerné et cherche à déterminer si cette politique est traduite dans les faits.

25. Il n'a jamais été question d'attribuer des notes aux États pour établir un classement entre eux, et certaines des réserves suscitées par le projet semblent dues à une méconnaissance de celui-ci. Il est vrai que les résultats du projet pourraient être utilisés à d'autres fins que celles pour lesquelles il a été conçu, mais on pourrait en dire de même des observations finales du Comité. Le projet mérite le soutien du Comité.

26. M. AMOR dit qu'il ne croit pas possible de définir des critères à la fois neutres, objectifs et précis qui seraient applicables à toutes les situations. On peut même se demander s'il est souhaitable de chercher à définir des critères uniformes car leur application pourrait se révéler totalement contreproductive.

27. M^{me} MAJODINA dit que les indicateurs des droits de l'homme pourraient présenter une certaine utilité pour les travaux du Comité, mais s'inquiète des conséquences préjudiciables que pourrait avoir leur utilisation par d'autres acteurs que les organes conventionnels. Elle craint en particulier que cette utilisation n'aboutisse à une hiérarchisation des droits de l'homme et l'établissement d'un classement des pays.

28. M. SCHEININ souligne que l'approche des indicateurs ne peut en aucun cas remplacer l'évaluation du respect des droits par les organes conventionnels. Les indicateurs sont simplement des outils dont les organes conventionnels peuvent se servir selon qu'ils le jugent

approprié. Chaque indicateur sera assorti d'une fiche de métadonnées expliquant comment l'indicateur a été défini, comment obtenir les données nécessaires et comment ventiler les informations, ce qui permettra de donner un tableau plus détaillé de la situation dans le pays.

29. M. FASEL (Haut-Commissariat aux droits de l'homme) souligne qu'il n'a jamais été question dans ce projet d'établir un classement des pays, ce qui ne serait de toute façon méthodologiquement pas possible à l'heure actuelle. Si les statistiques ont surtout été utilisées jusqu'ici par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, elles pourraient être utiles au Comité des droits de l'homme car elles donnent des informations factuelles. Toutes les données collectées par un office national de statistique peuvent servir à évaluer l'application des articles du Pacte. M. Fasel reste à la disposition des membres du Comité pour toute autre question sur le projet et accueillera leurs commentaires avec intérêt.

Dialogue avec M^{me} Ingeborg Schwarz (Union interparlementaire) sur la question du suivi des observations finales

30. Le PRÉSIDENT remercie M. Scheinin et M. Fasel d'avoir présenté au Comité le projet de système d'indicateurs pour la promotion et la surveillance de la mise en œuvre des droits de l'homme. Il accueille M^{me} Schwarz, représentante de l'Union interparlementaire, qui va présenter les activités de l'Union parlementaire se rapportant à celles du Comité.

31. M^{me} SCHWARZ (Union interparlementaire) explique que l'Union interparlementaire est l'organisation mondiale des parlements. Elle est méconnue, bien qu'elle soit l'organisation multilatérale la plus ancienne, puisqu'elle a été créée en 1889 par deux parlementaires, l'un français et l'autre britannique, pour promouvoir l'arbitrage des conflits. Elle compte actuellement 153 membres, sur les 187 parlements qui existent dans le monde. Elle est dotée depuis 2002 du statut d'observateur auprès de l'Organisation des Nations Unies. Son objectif principal est le même depuis sa création: promouvoir la paix et la démocratie. Elle tient deux assemblées annuelles, qui sont l'occasion d'attirer l'attention des parlementaires sur les questions relatives aux droits de l'homme. Par exemple, à la session d'octobre 2009, une réunion portera sur le mécanisme de l'Examen périodique universel.

32. L'Union interparlementaire met en œuvre trois grands programmes consacrés respectivement à la coopération technique, à la promotion des femmes en politique, et aux droits de l'homme. Le programme sur les droits de l'homme, dont M^{me} Schwarz est responsable, vise à renforcer la capacité des parlementaires de protéger et de promouvoir ces droits.

Les parlementaires ne peuvent pas s'acquitter de cette tâche essentielle s'ils ne sont pas eux-mêmes en mesure de s'exprimer librement et d'exercer leurs droits fondamentaux. C'est pourquoi l'Union interparlementaire a mis en place, dans les années 70, le Comité des droits de l'homme des parlementaires, chargé d'examiner des cas de violations des droits de l'homme commises contre des parlementaires. Ce Comité est composé de cinq membres représentant chacun une grande région géopolitique et tient quatre sessions annuelles d'une semaine. Il s'emploie à vérifier les allégations dont il est saisi auprès des autorités du pays concerné mais également auprès d'autres sources, en vue de parvenir à un règlement qui soit conforme aux normes internationales et régionales relatives aux droits de l'homme. Cela peut prendre très longtemps. L'affaire la plus difficile par exemple a été réglée au bout de vingt ans, mais elle ne l'aurait jamais été sans le Comité, qui n'a cessé de relancer l'État en cause tout au long de ces années. L'examen est en général confidentiel, mais le Comité peut, pour exercer des pressions,

rendre une affaire publique avec l'accord du Conseil directeur, organe plénier de décision de l'Union interparlementaire. Le Comité fait aussi des missions sur le terrain, notamment des missions d'observation de procès. Les rencontres avec des délégations parlementaires du pays concerné constituent un autre moyen efficace de pression. Dans ses décisions, le Comité rappelle systématiquement aux États leurs obligations au titre des instruments internationaux qu'ils ont ratifiés et fait également référence aux recommandations ou aux observations finales du Comité des droits de l'homme. Le Comité de l'Union interparlementaire est d'ailleurs saisi de quelques affaires que le Comité des droits de l'homme examine également.

33. Les travaux du Comité des droits de l'homme des parlementaires constituent l'essentiel des activités de l'Union interparlementaire dans le domaine des droits de l'homme, mais l'organisation s'efforce aussi de promouvoir l'intégration de ces droits dans la structure parlementaire. C'est pourquoi elle s'intéresse particulièrement aux commissions parlementaires chargées des droits de l'homme. Elle a constitué une base de données s'y rapportant, et organise des séminaires à leur intention. Elle espère aussi mettre en place un réseau des parlementaires soucieux de la question des droits de l'homme. Force est cependant de reconnaître que les parlementaires manifestent peu d'intérêt pour les droits de l'homme et ce, quel que soit le pays. La plupart ne connaissent pas les instruments internationaux que leur parlement a pourtant ratifiés, ni les obligations qui en découlent et encore moins les organes conventionnels. Or les parlements ont un rôle essentiel à jouer dans la mise en œuvre des recommandations de ces organes, notamment celles du Comité des droits de l'homme, que ce soit en adoptant des lois, en surveillant le pouvoir exécutif, ou encore en intervenant dans la détermination du budget. L'Union interparlementaire a donc élaboré, en collaboration avec le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, un guide sur les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme à l'intention des parlementaires. Elle a également conduit un projet pilote d'évaluation dans ce domaine auquel plusieurs parlements d'Afrique francophone ont décidé de participer. La première phase du projet a consisté à établir un «état des lieux»: les parlementaires ont passé en revue les traités ratifiés par leur pays et vérifié où il en était dans la soumission des rapports périodiques et dans la mise en œuvre des recommandations des organes conventionnels. La deuxième phase a consisté à élaborer, sur la base de ce constat, une stratégie à court terme. Cette tâche a été confiée à un comité formé de parlementaires de la majorité et de l'opposition, mais aussi de représentants de la société civile et de la Commission nationale des droits de l'homme, lorsqu'il en existait une. Enfin, la dernière phase a consisté à évaluer ce qu'avait réussi à faire le Parlement, les difficultés qu'il avait rencontrées et le rôle qu'il pouvait jouer à l'avenir. Le projet a eu des résultats très positifs et inattendus. Un séminaire régional a permis aux parlements participants de partager leur expérience, et une déclaration, dite Déclaration de Libreville, a été adoptée à cette occasion. Elle contient un certain nombre de propositions intéressantes, comme la publication par les parlements d'un rapport annuel recensant toutes les actions parlementaires dans le domaine des droits de l'homme, ou encore la création d'un observatoire interparlementaire régional chargé de veiller à l'harmonisation des politiques de protection et de promotion des droits de l'homme et à la mise en application des recommandations des mécanismes régionaux et internationaux. Ce projet a été un grand succès et nombre de parlements souhaitent se soumettre à leur tour à une évaluation, mais l'Union interparlementaire ne dispose malheureusement pas des ressources nécessaires. Elle continue cependant d'encourager la mise en œuvre des recommandations des organes conventionnels. Elle va ainsi organiser à l'automne un séminaire destiné aux parlementaires des pays dont le rapport périodique a été examiné par le Comité des droits de l'homme ou par le Comité des

droits économiques, sociaux et culturels au cours de l'année écoulée, ou le sera au cours de l'année suivante.

34. Enfin, il convient de noter que le programme de l'Union interparlementaire pour la promotion des femmes en politique collabore étroitement avec le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. Par exemple, chaque fois qu'il va examiner un rapport périodique, le Comité en informe le président du parlement du pays concerné puis, au cours de son dialogue avec la délégation, il demande toujours si le parlement national a contribué à l'élaboration du rapport périodique et s'il participera à la mise en œuvre des observations finales. Celles-ci sont systématiquement communiquées au parlement par l'Union interparlementaire. Le parlement fait un rapport au Comité sur ses activités et sur le rôle qu'il a pu jouer dans le suivi des observations finales. Ces différentes mesures se révèlent assez efficaces; le Comité des droits de l'homme pourrait lui aussi envisager d'instituer une collaboration analogue avec le programme sur les droits de l'homme de l'Union interparlementaire.

35. Le PRÉSIDENT remercie M^{me} Schwarz de sa présentation et invite les membres du Comité à poser des questions.

36. Sir Nigel RODLEY dit qu'il ne fait aucun doute que les travaux du Comité et ceux de l'Union interparlementaire dans le domaine des droits de l'homme, en particulier ceux du Comité des droits de l'homme des parlementaires, se recoupent dans une certaine mesure et pourraient s'enrichir mutuellement. Il faudrait en particulier étudier les moyens par lesquels l'Union interparlementaire pourrait contribuer au suivi des observations finales du Comité. La création au sein des parlements d'une structure chargée spécifiquement des droits de l'homme, recommandée dans la Déclaration de Libreville, serait une excellente chose car une telle structure pourrait contribuer très utilement à la préparation de l'examen des rapports périodiques et s'assurer de la suite donnée par le gouvernement aux recommandations du Comité. Le séminaire que l'Union interparlementaire organisera à l'automne prochain serait une bonne occasion de faire mieux connaître le Comité et ses travaux aux parlementaires et d'envisager avec eux des moyens de renforcer leur action en faveur des droits de l'homme et leur coopération avec les organes conventionnels. Comme le Comité tient sa session au même moment, il n'est pas exclu qu'un ou deux de ses membres puissent l'y représenter. Une autre question qui mérite l'attention des parlementaires est celle de la place des droits de l'homme dans la politique étrangère. En effet, si certains gouvernements se souciaient davantage de la situation des droits de l'homme dans les pays avec lesquels ils entretiennent des relations privilégiées, nul doute que la situation des droits de l'homme dans ces pays pourrait être sensiblement améliorée. Il serait intéressant de savoir si, dans le cadre de l'Union interparlementaire, des tentatives ont été faites par des parlementaires pour influencer sur la situation des droits de l'homme dans des pays où elle laissait à désirer.

37. M. SALVIOLI dit que les parlementaires doivent prendre conscience de ce que lorsque des violations des droits de l'homme sont commises, la responsabilité de l'État peut être engagée du fait de l'action ou du défaut d'action de ses parlementaires; l'Union interparlementaire a un rôle important à jouer à cet égard. Il est en outre indispensable que dans chaque parlement, les droits de l'homme soient l'affaire de tous et non pas seulement d'un petit groupe spécifiquement chargé de la question, de sorte que chaque parlementaire tienne compte dans ses travaux des instruments relatifs aux droits de l'homme et des décisions des organes conventionnels. L'Union interparlementaire contribue déjà grandement à la prise en considération des droits de l'homme

par les parlements, notamment en diffusant les travaux des organes conventionnels, mais ses efforts pourraient être renforcés, par exemple en établissant des partenariats avec les universités de façon que les droits de l'homme soient intégrés dans les techniques législatives enseignées.

38. M. FATHALLA dit qu'il est essentiel de rappeler aux parlements qu'ils ont des obligations au regard des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme dont ils ont accepté la ratification, c'est-à-dire qu'il leur incombe d'adopter les lois nécessaires à leur application. Ils sont aussi tenus de s'assurer que le gouvernement s'acquitte en pratique des obligations qu'il a contractées en devenant partie à ces instruments. Les parlements doivent en outre participer davantage à l'élaboration des rapports destinés aux organes conventionnels, ce à quoi l'Union interparlementaire devrait les encourager. M^{me} Schwartz a indiqué que le Comité des droits de l'homme des parlementaires avait été saisi de cas qui avaient également été soumis au Comité des droits de l'homme. Il faudrait s'assurer que l'examen par le Comité des droits de l'homme d'une affaire en cours d'examen devant le Comité des droits de l'homme des parlementaires n'est pas contraire à l'article 5 du Protocole facultatif se rapportant au Pacte.

39. M^{me} WEDGWOOD relève que le Comité reçoit très peu de plaintes concernant des pays d'Afrique et d'Asie du Sud-Est et demande si l'Union interparlementaire a une jurisprudence concernant ces régions et si le Comité pourrait y avoir accès afin d'enrichir ses propres travaux. Les pays dont la législation doit être modifiée pour être mise en conformité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme manquent souvent des ressources, du temps ou de la volonté nécessaires pour s'atteler à cette tâche. L'Union interparlementaire a-t-elle déjà songé à créer un groupe de travail chargé d'élaborer des modèles de lois dont les parlements membres pourraient ensuite s'inspirer?

40. M. O'FLAHERTY dit que l'Union interparlementaire constitue une source d'informations très précieuses que le Comité des droits de l'homme devrait exploiter davantage. Il serait notamment très utile que le Comité connaisse mieux la structure, le fonctionnement et les ressources des parlements des pays dont il examine les rapports afin de tenir compte des moyens d'action concrets dont les parlements disposent quand il leur recommande de s'impliquer davantage dans la surveillance de la situation des droits de l'homme en général, et de ceux garantis par le Pacte en particulier. Les relations entre les institutions nationales des droits de l'homme et les parlements sont un autre domaine dans lequel l'Union interparlementaire pourrait apporter des renseignements très utiles. Il serait également intéressant de connaître les dispositifs en place dans les parlements pour assurer la diffusion des observations finales du Comité, dont les recommandations à ce sujet pourraient ainsi être formulées en connaissance de cause. Le Comité serait curieux de savoir si ses recommandations sont utiles aux parlementaires, notamment si elles les aident à identifier les modifications à apporter à la législation. La participation à la direction des affaires publiques, visée à l'article 25 du Pacte, n'est pas une question que le Comité aborde souvent, faute d'informations suffisantes. L'Union interparlementaire pourrait certainement combler cette lacune, ce qui permettrait au Comité de développer une jurisprudence sur la question, laquelle pourrait ensuite être diffusée auprès des parlementaires.

41. M. LALLAH insiste sur l'importance de mettre en place au sein de chaque parlement une structure chargée des droits de l'homme qui non seulement s'assurerait de la compatibilité de la législation avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme, mais aussi et surtout examinerait systématiquement les recommandations des organes conventionnels en vue d'y

donner pleinement effet. Une proposition est faite dans ce sens dans la Déclaration de Libreville, mais il reste à la concrétiser.

42. M^{me} SCHWARZ (Union interparlementaire) dit que le Comité des droits de l'homme des parlementaires n'est pas une instance internationale d'enquête ou de règlement au sens de l'article 5 du Protocole facultatif se rapportant au Pacte; rien n'empêche par conséquent le Comité des droits de l'homme d'examiner une affaire dont le Comité des droits de l'homme des parlementaires est également saisi. Des consultations avaient d'ailleurs été menées avec le Comité des droits de l'homme au moment de la création du Comité des droits de l'homme des parlementaires afin de s'assurer de la compatibilité de leurs travaux respectifs en matière d'examen de plaintes. En outre, les critères concernant la recevabilité appliqués par les deux organes ne sont pas les mêmes: l'épuisement des recours internes n'est pas requis pour que le Comité des droits de l'homme des parlementaires accueille une plainte. L'Union interparlementaire encourage les parlements à s'intéresser aux travaux des organes conventionnels, à en tenir compte et à y contribuer, mais on est encore loin du degré d'implication des parlementaires dans la défense des droits de l'homme souhaité par le Comité. Toutefois, lorsque les droits de parlementaires sont bafoués dans un pays donné, les parlementaires de tout autre pays membre de l'Union interparlementaire peuvent agir de diverses manières, selon les circonstances; ils peuvent notamment envoyer une délégation parlementaire dans le pays, ou profiter d'une visite de parlementaires pour évoquer l'affaire en question. L'expérience a montré que ces diverses formes d'action pouvaient être efficaces. L'intégration des droits de l'homme dans l'enseignement des techniques législatives et la mise au point d'un corpus législatif de référence à l'intention des parlements sont des questions que l'Union interparlementaire n'a pas vraiment étudiées jusqu'à présent. Elles pourront toutefois être soumises à l'équipe chargée du programme de coopération technique de l'Union, qui collabore avec des experts du Programme des Nations Unies pour le développement et d'autres organismes spécialisés afin d'aider les parlements à s'acquitter de leur mission.

43. L'Union interparlementaire s'emploie à renforcer le rôle des parlements, mais c'est un travail de longue haleine qui passe par la responsabilisation des parlementaires eux-mêmes. Il faut notamment cultiver leur indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif et des partis politiques, ce qui, dans certains pays, ne va pas de soi. L'Union interparlementaire a en effet constaté une ingérence croissante des partis politiques dans l'exécution des mandats parlementaires, qui peut dans certains cas aller jusqu'à la destitution de parlementaires. Elle présentera une étude sur ce sujet à l'occasion de la conférence sur la tolérance politique qu'elle organisera en septembre 2009. Dans la mesure où ces questions touchent à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, il serait bon de réfléchir au moyen d'établir une collaboration entre l'Union interparlementaire et le Comité des droits de l'homme dans ce domaine.

44. Le PRÉSIDENT remercie M^{me} Schwarz d'avoir accepté l'invitation du Comité et espère que les idées échangées à la présente séance déboucheront sur des mesures concrètes de nature à renforcer la collaboration entre l'Union interparlementaire et le Comité.

La première partie (publique) prend fin à 17 h 10.
