



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

Distr.
GENERALE

CCPR/C/SR.1368
27 octobre 1994

Original : FRANCAIS

COMITE DES DROITS DE L'HOMME

Cinquante-deuxième session

COMPTE RENDU ANALYTIQUE DE LA 1368ème SEANCE

tenue au Palais des Nations, à Genève,
le lundi 24 octobre 1994, à 10 heures

Président : M. ANDO

SOMMAIRE

Organisation des travaux et questions diverses (suite)

- Observation générale sur les réserves formulées par les Etats parties (suite)

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 portées sur un exemplaire du compte rendu. Il convient de les adresser, une semaine au plus tard à compter de la date du présent document, à la Section d'édition des documents officiels, bureau E.4108, Palais des Nations, Genève.

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

La séance est ouverte à 10 h 20.

ORGANISATION DES TRAVAUX ET QUESTIONS DIVERSES (point 2 de l'ordre du jour)
(suite)

Observation générale sur les réserves formulées par les Etats parties (suite)
(CCPR/C/52/CRP.1)

1. Le PRESIDENT invite les membres du Comité à poursuivre l'examen de la recommandation du Groupe de travail de l'article 40 intitulée : "Observation générale sur les questions touchant les réserves formulées au moment de la ratification du Pacte ou des Protocoles facultatifs y relatifs ou de l'adhésion à ces instruments, ou en rapport avec des déclarations formulées au titre de l'article 41 du Pacte" (CCPR/C/52/CRP.1). Il rappelle que la recommandation a été établie sur la base d'un projet révisé soumis précédemment par Mme Higgins. Il propose au Comité de procéder de la façon suivante pour l'examiner : les paragraphes d'introduction, soit les paragraphes 1 à 4, auxquels pourrait être ajouté le paragraphe 15, pourraient être examinés, éventuellement modifiés, et adoptés en dernier lieu; les questions de fond faisant l'objet des paragraphes 5, 6 et 7 pourraient être abordées en priorité, suivies des questions concernant les garanties de procédure, puis des questions relatives aux Protocoles facultatifs et enfin des recommandations adressées aux Etats parties.
2. Mme HIGGINS approuve la méthode de travail proposée par le Président, qui lui paraît préférable à un examen paragraphe par paragraphe.
3. M. DIMITRIJEVIC déclare qu'il a participé à l'élaboration de la recommandation du Groupe de travail, dans l'esprit duquel l'Observation générale devait avoir pour objet d'inviter les Etats parties à faire preuve de la plus grande circonspection lorsqu'ils envisagent de formuler des réserves à l'égard de certaines dispositions du Pacte ou des Protocoles facultatifs. En général, le Comité formule une Observation générale lorsqu'il est confronté à une situation qui lui paraît problématique, ce qui est la raison d'être du premier paragraphe de la recommandation du Groupe de travail. Il approuve, lui aussi, la méthode de travail proposée par le Président.
4. M. WENNERGREN approuve également la façon de procéder proposée par le Président. Il reviendra sur l'ordre des paragraphes d'introduction lorsque le Comité aura achevé l'examen des questions de fond. Il estime, à titre de principe général, que le Comité devrait éviter de donner l'impression qu'il hésite à formuler des Observations sur une question aussi importante que celle des réserves formulées par les Etats parties.
5. M. BAN approuve aussi la proposition du Président. Il s'interroge uniquement sur la raison pour laquelle la question des déclarations formulées au titre de l'article 41 du Pacte est mentionnée dans l'intitulé de la recommandation du Groupe de travail, alors que celle-ci n'est aucunement évoquée, ni dans le corps de la recommandation, ni dans le projet révisé soumis par Mme Higgins.

6. Mme HIGGINS comprend la préoccupation de M. Bán. En effet, le Comité n'a guère éprouvé de problèmes à propos des déclarations faites par les Etats parties au titre de l'article 41 du Pacte, et il pourra éventuellement décider, à l'issue de son examen, de supprimer dans l'intitulé la mention de l'article 41.

7. Le PRESIDENT invite les membres du Comité à examiner les questions de fond faisant l'objet des paragraphes 5, 6 et 7 de la recommandation du Groupe de travail, qui concernent, de façon générale, les critères que le Comité doit appliquer pour décider de la recevabilité des réserves formulées par les Etats parties.

8. Mme EVATT, se référant au paragraphe 5 de la recommandation du Groupe de travail, déclare qu'à son avis seules les deux dernières phrases du paragraphe sont réellement importantes et qu'il faudrait peut-être en étoffer le contenu, en ajoutant que l'objet et le but du Pacte sont d'instituer des normes relatives aux droits de l'homme dont l'application soit obligatoire, et, pour cela, de définir certains droits civils et politiques et de les placer dans le cadre d'obligations dont les Etats parties sont tenus de s'acquitter, et également de prévoir des mécanismes liant les Etats parties. Le Comité pourrait éventuellement conclure en précisant que la formulation de réserves risque de compromettre l'efficacité des mécanismes ainsi mis en place.

9. A propos du paragraphe 6 de la recommandation, Mme Evatt pense qu'il serait souhaitable d'établir une distinction, parmi les droits auxquels il est interdit de déroger, entre ceux à l'égard desquels la formulation de réserves est incompatible avec le but et l'objet du Pacte et ceux à l'égard desquels des réserves peuvent être émises sans compromettre l'application de celui-ci. Enfin, à propos du paragraphe 7, Mme Evatt souhaiterait que le Comité précise ce qu'il entend par les "règles de droit international coutumier" et qu'il signifie clairement aux Etats parties que les réserves formulées par eux ne les dispensent aucunement de s'acquitter des obligations qu'ils continuent d'avoir en vertu de ces règles.

10. Pour M. EL SHAFEI, on sent que, dans certains paragraphes du texte, le Comité cherche un équilibre entre deux positions : d'une part, réduire le nombre des ratifications assorties de réserves (ou réduire le nombre et la portée des réserves), et, d'autre part, autoriser certaines réserves afin d'obtenir plus de ratifications. Pour sa part, M. El Shafei préférerait que le Pacte soit ratifié par un moins grand nombre d'Etats parties qui feraient seulement quelques réserves ou même n'en feraient aucune, car les réserves ôtent de la force aux articles du Pacte et aux droits qu'ils énoncent. Au paragraphe 5, l'avant-dernière phrase ("De manière générale, l'objet et le but du Pacte sont de garantir les droits civils et politiques fondamentaux dans un aussi grand nombre de pays que possible.") semble dire que le Comité préfère la deuxième situation. Or M. El Shafei n'est pas certain que ce soit le message que le Comité souhaite faire passer et il se demande s'il est bien nécessaire d'être aussi explicite sur ce point.

11. Au paragraphe 6, vers le milieu du paragraphe, le texte serait peut-être plus clair si, au lieu de "la levée de l'état d'urgence nationale", on disait "la nature" ou "les exigences" de l'état d'urgence nationale.

12. M. SADI préférerait que la première phrase du paragraphe 5 commence par les mots "Pour déterminer si une réserve donnée est ou n'est pas compatible, etc." plutôt que par "Pour déterminer si des réserves données sont, etc.". Il est préférable de ne pas faire de généralisation, chaque réserve devant être examinée en particulier. La même phrase se poursuivrait directement (suppression faite du membre de phrase intermédiaire) par les mots "il est nécessaire, etc.", après quoi viendrait l'amendement proposé par Mme Evatt, et le reste de la phrase serait supprimé.

13. Au paragraphe 6, M. Sadi modifierait comme suit la première phrase : "Le Pacte est un instrument qui structure, sous une forme juridiquement obligatoire, l'ensemble des droits civils et politiques" ("which articulates in a legally binding manner ..."). Là encore, M. Sadi propose de reprendre la formule de Mme Evatt. A propos de la quatrième phrase du paragraphe 6 ("Ainsi, il faut se demander ..."), M. Sadi se demande si le Comité se pose vraiment la question ou si son opinion n'est pas déjà faite, à savoir que les Etats parties ne peuvent faire de réserves concernant les dispositions du Pacte auxquelles il ne peut être dérogé. Il propose donc de modifier la phrase comme suit : "Ainsi, des réserves formulées à l'égard d'une disposition du Pacte à laquelle il ne peut être dérogé seraient inacceptables, comme étant incompatibles avec l'objet et le but du Pacte" ("For example, it would be unacceptable to enter reservations vis-à-vis a non-derogable provision of the Covenant as something which is incompatible with the object and purpose of the Covenant."). Ceci afin de lever toute incertitude sur la position du Comité, qui est claire.

14. M. PRADO VALLEJO appuie la proposition de Mme Evatt concernant le paragraphe 5, qui se trouverait ainsi renforcé. Au début de l'avant-dernière phrase de ce paragraphe, il juge mal choisis les termes "De manière générale" (version anglaise : "In a general sense") car le Pacte énonce des obligations précises et concrètes, et non pas "générales". Par ailleurs, dire que le Pacte a pour objet et pour but de garantir les droits civils et politiques fondamentaux "dans un aussi grand nombre de pays que possible" n'est pas tout à fait exact. Le Pacte a pour but d'assurer la garantie des droits en question dans les pays qui le ratifient. Il n'a pas pour objet de promouvoir lui-même sa ratification par le plus grand nombre d'Etats possible.

15. Au paragraphe 6, il ne paraît pas possible, selon M. Prado Vallejo, d'affirmer que le Pacte est un instrument "qui structure l'ensemble (version anglaise : "the entirety") des droits civils et politiques", car il est au moins un droit civil et politique très important qui n'est pas protégé par le Pacte, à savoir le droit d'asile. Pour sa part, il supprimerait le terme "ensemble". Quant à la septième phrase du paragraphe 6 ("Cette interdiction vise, etc."), elle mériterait d'être clarifiée; elle lui paraît rédigée en termes trop larges et trop généraux et devrait être remaniée pour confirmer ce qui est dit plus loin, au paragraphe 7, à propos des principes du jus cogens, auxquels il ne peut être dérogé.

16. M. NDIAYE se dit embarrassé par le projet d'Observation générale parce qu'il y voit une orientation vers un système multilatéral, institutionnel de contrôle de la compatibilité des réserves, dans lequel l'Etat qui fait une réserve ne saura ce qu'en pense le Comité qu'un an après, au mieux, c'est-à-dire lors de la présentation de son rapport initial. Il en va de même

pour les autres Etats qui doivent attendre eux aussi pour pouvoir se faire une idée de la compatibilité de ladite réserve avec le Pacte. Et, d'un point de vue pratique, M. Ndiaye pense que cela pose des problèmes, alors que, dans le système bilatéral de contrôle des réserves, un Etat faisait objection aux réserves d'un autre Etat et l'Etat qui émettait des réserves savait tout au moins jusqu'à quel point il était engagé. D'autre part, il se peut que, face à l'inactivité des Etats, cette orientation soit de nature à apporter quelques améliorations. Quoi qu'il en soit, M. Ndiaye reste très ouvert et n'est pas opposé à cette Observation générale dans son principe.

17. En revanche, il estime qu'il faudrait changer l'ordonnancement du texte et que les réserves qui sont illicites du fait de leur incompatibilité avec une norme impérative du droit (jus cogens) devraient être présentées avant les autres, car il y a tout de même gradation. Aucun traité ne peut déroger à une norme du jus cogens. Le Comité devrait donc partir de l'incompatibilité avec une norme du jus cogens pour arriver à l'incompatibilité avec le but et l'objectif du Pacte. Aller du général au particulier paraît plus éclairant que l'inverse, qui semble être la démarche suivie dans le projet.

18. De surcroît, en raison de problèmes de traduction de l'anglais vers le français sans doute, certains passages ne sont pas clairs dans la version française. C'est le cas, par exemple, de la dernière phrase du paragraphe 5. Une rédaction maladroite fait que M. Ndiaye juge également presque incompréhensibles certains passages du milieu du paragraphe 6. Il est certain qu'il y a des droits garantis par le Pacte qui ne sont pas cités comme des droits auxquels il ne peut être dérogé mais qui, pour autant, ne peuvent pas être suspendus par la proclamation de l'état d'urgence; le texte cite la liberté de conscience, mais on pourrait parler aussi du consentement au mariage. Enfin, la dixième phrase du texte français paraît malvenue : non seulement il n'est pas "impensable ... qu'un Etat puisse se réserver le droit de soumettre comme bon lui semble ses ressortissants à la torture", mais cela est très couramment pratiqué par certains Etats.

19. Mme EVATT précise que, dans ses propositions concernant le paragraphe 6, la question des réserves visant l'article 4 devrait être traitée séparément, étant entendu que des réserves visant cet article ne peuvent concerner que les paragraphes 2 et 3, car des réserves portant sur le paragraphe 1 n'auraient pas vraiment de sens. Par conséquent, Mme Evatt propose qu'une distinction soit faite entre les réserves visant l'article 4 proprement dit et les réserves portant sur les droits mentionnés au paragraphe 2 de l'article 4, et aussi que la phrase qui traite des réserves visant l'article 4, vers le début du paragraphe 6 du projet, soit déplacée vers la fin du paragraphe.

20. M. BAN juge très intéressante la proposition de Mme Evatt concernant le paragraphe 5, et souhaiterait pouvoir disposer du texte écrit. En revanche, il n'est pas sûr d'avoir bien saisi les diverses propositions portant sur l'introduction du paragraphe 5 : est-ce que le texte précédant les deux dernières phrases serait abandonné, modifié ou maintenu ? Pour sa part, M. Bán souhaiterait que l'on conserve la partie introductive qui peut être utile pour que les Etats parties sachent sur quelles bases le Comité s'appuie pour examiner la compatibilité des réserves avec les obligations énoncées par le Pacte. Le texte figurant entre crochets au milieu du paragraphe contient, à son avis, des références très utiles, mais on pourrait citer également comme

élément d'appréciation les travaux préparatoires, le droit international coutumier (qui est du reste mentionné au paragraphe 7), et aussi, peut-être, la jurisprudence du Comité.

21. En ce qui concerne le paragraphe 6, M. Bán n'est pas très satisfait du libellé de certains passages et souhaiterait que l'expression "les droits d'une importance capitale" soit modifiée car il pourrait y avoir contradiction avec le contexte.

22. M. SADI propose de supprimer le mot "habituellement", qui ne lui paraît pas utile, dans la première phrase du paragraphe 7.

23. M. WENNERGREN propose tout d'abord de dire, dans la première phrase du paragraphe 6, que "le Pacte est un instrument qui structure un ensemble de droits civils et politiques" plutôt que "l'ensemble des droits civils et politiques", car la notion de droits civils n'a pas de définition très rigoureuse.

24. Deuxièmement, dans le passage du paragraphe 6 qui concerne les réserves visant l'article 4, il lui paraît nécessaire d'ajouter, à la fin de la phrase, les mots "en période d'exception", afin d'éviter tout malentendu.

25. Troisièmement, enfin, M. Wennergren saisit mal la logique de la dernière phrase du paragraphe 6 telle qu'elle est rédigée dans le texte anglais. Peut-être faudrait-il remplacer le mot "While" par "Although" et développer le dernier membre de la phrase pour dire qu'il incombe à l'Etat qui veut faire "pareille réserve" d'en "justifier la nécessité de manière très complète".

26. M. POCAR accepte l'essentiel des paragraphes 5, 6 et 7. Il peut aussi approuver la proposition de Mme Evatt tendant à développer la définition de l'objet et du but du Pacte, mais cela peut être dangereux, car le Comité sera lié par sa définition. Il est donc essentiel que cette définition soit suffisamment souple.

27. Pour ce qui est des paragraphes 6 et 7, qui traitent du fond de la question concernant l'objet et le but du Pacte, le Comité pourrait être plus complet et signifier qu'aucune réserve à l'article 2 en général, et non pas seulement au paragraphe 3 de cet article, ne serait compatible avec le Pacte. En effet, il ne faudrait pas accepter, par exemple, qu'un Etat refuse d'adopter des mesures "propres à donner effet aux droits reconnus dans le [...] Pacte" (paragraphe 2 de l'article 2). Il convient de ne pas réduire les problèmes de fond à la seule question des droits non susceptibles de dérogation d'une part, et des droits qui représentent des règles de droit international coutumier, d'autre part. Une phrase plus générale portant sur les droits de fond pourrait être insérée au paragraphe 6. Faute de quoi, il semblerait ressortir du texte qu'à l'exception de certains droits relevant des deux catégories citées, le Comité considère que toute réserve pourrait être autorisée.

28. Mme EVATT rappelle que les paragraphes 6 et 7 visent à déterminer s'il existe des motifs de considérer que les réserves visant tel ou tel article seraient par nature incompatibles avec le Pacte du fait de la teneur de ces articles.

29. Certains membres du Comité pensent qu'aucun des droits visés dans le paragraphe 2 de l'article 4 ne peut faire l'objet d'une réserve et d'autres, au contraire, pensent qu'il n'en est pas nécessairement ainsi. Si le Comité ne retient que le paragraphe 2 de l'article 4 pour conclure que certains droits peuvent faire l'objet d'une réserve, il doit l'énoncer plus clairement. Il faut régler cette question et, quand cela sera fait, le problème des réserves portant sur le paragraphe 2 de l'article 4 pourra être traité, éventuellement dans un paragraphe distinct. Ce qui est important, c'est la nature du droit et la question de savoir si une réserve portant sur ce droit est autorisée. A l'évidence, si le Comité détermine que l'article 6 ou l'article 7 du Pacte ne peut pas faire l'objet d'une réserve, la simple application de ce principe entraîne l'impossibilité d'émettre une réserve à l'égard du paragraphe 2 de l'article 4.

30. Mme CHANET fait siennes les remarques de M. Ndiaye. En ce qui concerne le paragraphe 6 du projet, le texte initial de Mme Higgins lui semblait de loin préférable au texte proposé par le Groupe de travail, mais, puisque Mme Higgins présentera au Comité un nouveau projet formulé compte tenu des observations des membres, elle aura toute latitude pour réintroduire dans ce projet les parties de son texte initial qui ont reçu un soutien ferme.

31. Mme Chanet relève une contradiction entre la troisième phrase du paragraphe 4, où il est dit que le paragraphe 3 de l'article 19 de la Convention de Vienne sur le droit des traités donne des orientations utiles, et le paragraphe 14, où, selon le projet, le Comité se déclare d'avis que "les dispositions de la Convention de Vienne sur les réserves ne permettent pas de régler le problème des réserves aux instruments relatifs aux droits de l'homme". Comme le Comité reconnaît que la question des réserves telle qu'elle est traitée par la Convention de Vienne ne peut pas être passée sous silence et que la Cour internationale de Justice, dans son avis sur les réserves émises à l'égard de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, a renforcé cette référence, il doit, pour être cohérent, indiquer éventuellement que les dispositions de la Convention de Vienne sur les réserves ne permettent pas de régler "tous" les problèmes.

32. La notion de jus cogens n'est pas reconnue par tous les Etats; ainsi la France ne la reconnaît pas. Il faut donc déterminer clairement, au paragraphe 7, s'il s'agit dans tous les cas de jus cogens et s'il ne s'agit pas simplement de droit coutumier international. Pour faire en sorte qu'un Etat qui ne reconnaît pas le jus cogens ne se sente pas autorisé à agir au mépris de certaines règles, il conviendrait de modifier la troisième et la quatrième phrase du paragraphe 7 comme suit : "... relevant du droit international coutumier et a fortiori du jus cogens. Un arrêt de la Cour internationale de Justice, dans l'affaire Nicaragua c. Etats-Unis, renferme une formule dans ce sens.

33. Le PRESIDENT, prenant la parole en tant que membre du Comité, souhaiterait qu'il soit tenu compte d'un autre élément relatif au contenu des droits et qui pourrait avoir une importance dans une observation générale consacrée aux réserves. Les articles qui font l'objet de la troisième partie du Pacte (art. 6 à 27) montrent que dans certains cas les droits qui y sont consacrés peuvent être restreints et, en pareil cas, les rédacteurs du Pacte ont énoncé les motifs justifiant une éventuelle restriction. L'application

d'autres articles ne peut être restreinte en aucun cas. Le Comité se rappellera que, lors de l'examen du troisième rapport périodique du Japon, un débat avait eu lieu au sujet d'une disposition de la Constitution japonaise qui prévoit une possibilité générale de restreindre l'application des droits pour le motif appelé "l'intérêt public". Le fait que le Pacte traite la question de la possibilité de restreindre les droits au cas par cas doit être pris en considération.

34. Mme HIGGINS a pris bonne note de toutes les objections et suggestions des membres. Elle ne s'arrêtera que sur celles qui appellent des commentaires de sa part. Le premier grand sujet de controverse est la question de savoir si, du seul fait qu'un article du Pacte n'est pas susceptible de dérogation, il s'ensuit automatiquement qu'il ne peut pas faire l'objet d'une réserve. C'est délibérément que Mme Higgins n'a pas retenu ce point de vue qui est fréquemment avancé, surtout par les organisations non gouvernementales, et qu'elle juge simpliste. Il est essentiel pour le Comité d'avancer des propositions juridiquement inattaquables, et c'est pourquoi Mme Higgins a choisi d'élaborer davantage la question de l'article 4 du Pacte. Elle espère convaincre les membres du Comité qu'il faut s'abstenir de faire une équation pure et simple entre l'impossibilité de déroger à un article et l'impossibilité d'émettre une réserve à son sujet. Si telle avait été la réalité, en effet, il aurait été facile de le dire dans le Pacte et le Pacte ne le dit pas. En revanche, Mme Higgins admet volontiers que son projet, ou celui du Groupe de travail, doit être amélioré.

35. En ce qui concerne l'objection de M. Ndiaye relative au délai entre le moment où un Etat formulera une réserve et le moment où le Comité se prononcera sur sa légitimité, ce problème pratique est réel, mais cette situation reste préférable au mode bilatéral d'acceptation des réserves.

36. Pour ce qui est des règles de droit international coutumier, il est faux de dire qu'elles ne sont pas susceptibles de réserves. En règle générale, les obligations qui, tout en relevant du droit international coutumier, ont été contractées en vertu d'un traité peuvent parfaitement faire l'objet d'une réserve. Si, comme il semble ressortir du débat, le Comité veut affirmer qu'en matière de droits de l'homme il ne doit pas en être ainsi, il doit souligner que la raison en est le caractère différent, particulier, des dispositions concernant les droits de l'homme. En ce qui concerne le jus cogens, Mme Higgins étudiera l'arrêt de la Cour internationale de Justice évoqué par Mme Chanet et y trouvera sans aucun doute matière à améliorer le texte.

37. Enfin, Mme Higgins ne manquera pas d'éliminer la contradiction relevée par Mme Chanet au sujet de l'utilité des dispositions de la Convention de Vienne; elle précisera au paragraphe 14 que ces dispositions sont certes utiles mais que le système selon lequel les Etats décident bilatéralement d'accepter une réserve ou de la rejeter n'est pas approprié en l'occurrence étant donné que le Pacte ne constitue pas un échange d'obligations entre Etats.

38. Ces précisions étant données, Mme Higgins s'estime en mesure de tenir compte de toutes les suggestions et objections des autres membres du Comité.

39. Le PRESIDENT invite les membres du Comité à commenter les paragraphes 8 et 9 de la recommandation du Groupe de travail qui traitent des garanties.

40. M. SADI, relevant que, dans la troisième phrase du paragraphe 8, il est indiqué qu'un Etat ne pourrait pas se réserver la liberté de n'assurer l'application des droits consacrés dans le Pacte que sur une base discriminatoire, rappelle que, lorsque le Comité a examiné les rapports d'Etats parties islamiques faisant apparaître une discrimination entre les hommes et les femmes en matière d'héritage, les membres étaient nombreux à encourager ces Etats à formuler une réserve. Le Comité doit donc veiller à ne pas se contredire.

41. Mme EVATT pense que si le Comité affirme, comme il le fait dans le paragraphe 8, que les réserves visant le paragraphe 3 de l'article 2 ne sont pas autorisées, il est essentiel de renforcer l'argumentation, car il s'agit d'une affirmation très importante. Il convient également d'insister sur le fait que les garanties dont les droits spécifiés dans le Pacte doivent être assortis constituent le cadre juridique nécessaire à la protection de ces droits. Plus loin dans le paragraphe, dans le passage portant sur le rôle du Comité, il serait utile d'insister sur le fait que le rôle de contrôle du Comité entre dans le cadre des objectifs du Pacte, qu'il est destiné à assurer l'exercice effectif des droits et libertés et que toute tentative visant à se soustraire à cet aspect essentiel du Pacte serait incompatible avec ce dernier. En effet, le Comité a fréquemment constaté que les Etats manquaient à l'obligation énoncée au paragraphe 3 de l'article 2 en ce qui concerne les recours.

42. Le paragraphe 9 devrait également être renforcé; ainsi le Comité se déclarerait extrêmement préoccupé par le fait que pour certains Etats les réserves sont un moyen d'éviter de modifier leur droit interne. La dernière phrase du paragraphe 9, qui renvoie à nouveau aux garanties, serait davantage à sa place dans le paragraphe précédent.

43. M. POCAR pense lui aussi qu'il convient de mieux souligner l'importance des garanties. Il souhaiterait qu'une distinction soit faite entre les garanties prévues à l'échelon international et les garanties nationales, qui devraient être traitées plus en détail. Le paragraphe 3 de l'article 2 est cité à juste titre mais il y a d'autres dispositions, par exemple l'article 14, qui ne sauraient en aucune manière faire l'objet d'une réserve générale, même si des réserves particulières sur tel ou tel aspect sont compatibles avec le Pacte.

44. M. WENNERGREN souhaiterait que la question du rôle du Comité au regard du Pacte fasse l'objet d'un paragraphe distinct. Il faudrait définir la compétence du Comité en reprenant l'article 40 du Pacte ainsi que l'article premier du Protocole facultatif. Il faudrait aussi approfondir la question de savoir s'il est possible de faire une réserve qui restreigne partiellement ou totalement la compétence du Comité.

45. M. PRADO VALLEJO pense également qu'il faut renforcer davantage la teneur du paragraphe 8, concernant les garanties. L'expérience du Comité montre que certains Etats font des réserves pour ne pas avoir à harmoniser leur

législation interne avec les dispositions internationales. Il importe de dire clairement que cette pratique n'est pas acceptable. Nul n'ignore que certains Etats abusent véritablement du recours aux réserves.

46. M. NDIAYE ne comprend pas ce qu'il faut entendre par les termes "structure du Pacte", au paragraphe 8, et souhaiterait que l'on en précise le sens.

47. Par ailleurs, M. Ndiaye fait observer à propos du paragraphe 9 que le Comité n'est jamais parvenu à un consensus sur la question de savoir s'il était habilité à interpréter les dispositions du Pacte, comme peut le faire un Etat partie, et c'est pour cette raison, d'ailleurs, que le Comité formule des "Observations générales" sur tel ou tel article du Pacte. A son sens, il conviendrait de tenir compte de ce fait dans la rédaction du paragraphe 9.

48. M. BAN pense qu'il faudrait dire, dans le paragraphe 8, que les réserves devraient avoir nécessairement un caractère temporaire. Cette idée est d'ailleurs exprimée dans le paragraphe 3, et M. Bán appelle l'attention du Comité sur le fait que, d'une façon générale, le texte du projet (CCPR/C/52/CRP.1) ne concorde pas toujours avec le principe énoncé dans ledit paragraphe. En particulier, le paragraphe 17 pourrait laisser supposer que le Comité est enclin à tolérer une situation dans laquelle un Etat partie refuserait d'adapter sa législation au Pacte et de retirer la ou les réserves qu'il aurait formulées. M. Bán souhaite, par conséquent, que non seulement le paragraphe 8, mais aussi le reste du texte soit harmonisé sur ce point.

49. M. FRANCIS, revenant sur la question de M. Ndiaye concernant la "structure du Pacte", recommande au Comité de faire preuve de prudence dans sa formulation, d'autant plus que ce qui est dit dans le paragraphe 8 s'applique également au Protocole facultatif. Il précise que le Protocole a pour but de s'assurer que les Etats parties respectent les droits consacrés par le Pacte.

50. Mme CHANET souligne que les garanties prévues au paragraphe 3 de l'article 2 du Pacte sont essentielles, et qu'une réserve concernant ces dispositions dénaturerait complètement les droits garantis par l'instrument. En outre, il est important de dire que toute réserve qui ne concernerait en rien le Pacte est, elle aussi, exclue. Enfin, les deux premières phrases du paragraphe 8 sont à lire en regard de ce qui est dit dans la dernière phrase du paragraphe 9.

51. Une autre remarque de Mme Chanet concerne la première phrase du paragraphe 11, dans laquelle il est dit que le Comité considère que les réserves d'ordre procédural formulées en vertu du Protocole facultatif ne seraient pas compatibles avec le but et l'objet de cet instrument; Mme Chanet estime que cette formulation est un peu excessive. Il vaudrait mieux se contenter de dire que le Comité est maître de sa propre procédure. Un Etat partie ne peut pas, par le biais d'une réserve visant l'instrument, porter atteinte à une procédure qui ne relève pas du Protocole facultatif. Aucune réserve ne saurait être faite au sujet d'un domaine qui ne relève pas du Protocole, comme c'est le cas du règlement intérieur du Comité. Si l'on maintient la première phrase du paragraphe 11, il faudrait préciser qu'il s'agit des réserves d'ordre procédural qui concernent la procédure suivie par le Comité et relèvent de son règlement intérieur.

52. M. EL SHAFEI, revenant sur la question posée par M. Ndiaye, fait observer que la formulation de la version anglaise est tout à fait claire. Pour régler le problème, il suggère de remplacer les termes "cet aspect de la structure du Pacte" par "ces garanties", dans la deuxième phrase du paragraphe 8.

53. Enfin, ce qu'a déclaré M. Prado Vallejo lui paraît très important; à son sens, toutefois, il convient de le traiter non pas dans le paragraphe 8 ou 9 mais dans le paragraphe 3, comme c'est le cas dans le texte actuel (CCPR/C/52/CRP.1).

54. Mme HIGGINS suggère, pour répondre au souci de M. Ndiaye, de ne pas parler d'interprétation des dispositions du Pacte, dans le paragraphe 8, mais de préciser les compétences du Comité telles que définies par le Pacte.

55. En ce qui concerne l'emploi du mot "systématique", au paragraphe 9, qui paraît gêner M. Wennergren, Mme Higgins précise que ce mot n'est pas fortuit, mais qu'il exprime une réalité : c'est un fait que certains pays, par le biais de réserves, rejettent systématiquement des droits consacrés dans le Pacte.

56. Cela étant dit, Mme Higgins estime que le Comité ne saurait considérer comme inacceptable qu'un Etat partie ait recours à des réserves pour éviter de modifier sa législation interne afin de la rendre conforme au Pacte. La question qui se pose est de déterminer les dispositions qui peuvent faire l'objet de réserves et celles auxquelles des réserves ne sont en aucun cas applicables compte tenu du but et de l'objet du Pacte. Mme Higgins rappelle que tout Etat partie est libre de mettre ou non sa législation en conformité avec le Pacte. Si un Etat refuse de le faire, et pour autant que les réserves qu'il formule ne portent pas atteinte au but et à l'objet du Pacte, aucune disposition du droit international ne lui fait d'obligation à cet égard. De même, Mme Higgins ne pourrait adhérer à une formulation qui tendrait à dire que les réserves d'un Etat partie doivent nécessairement avoir un caractère temporaire et être conçues de façon à permettre à cet Etat de rendre sa législation compatible avec le Pacte. Mme Higgins ne souscrit pas à ce raisonnement, à la fois pour la raison évoquée précédemment et parce que les auteurs du Pacte ont clairement renoncé à incorporer dans le texte une disposition de ce type, contrairement à ce qu'ont fait les auteurs de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle renvoie à ce propos les membres du Comité aux travaux préparatoires, et ajoute qu'elle voit mal sur quoi le Comité pourrait aujourd'hui fonder des propos allant dans un sens contraire. De l'avis de Mme Higgins, toutes ces questions nécessitent à l'évidence un débat plus approfondi au sein du Comité.

57. M. WENNERGREN approuve Mme Higgins, mais il souhaiterait que l'on rectifie un point : il faudrait parler de rejet systématique des droits consacrés par des instruments internationaux.

58. Mme EVATT fait observer que, si le motif d'une réserve n'est pas nécessairement incompatible avec le Pacte, le fait que des réserves soient très nombreuses peut avoir pour résultat une incompatibilité avec cet instrument.

59. Mme HIGGINS déclare que c'est précisément ce que le Groupe de travail a souhaité exprimer dans le paragraphe 9, et elle cite notamment les deux dernières phrases qui lui paraissent particulièrement importantes à cet égard.

60. Mme EVATT propose de rendre le paragraphe 9 plus incisif en soulignant que les éléments essentiels des garanties prévues par le Pacte sont supprimés lorsqu'un Etat partie n'applique pas les dispositions du paragraphe 3 de l'article 2 du Pacte et qu'il énonce un grand nombre de réserves, ce qui peut entraîner une incompatibilité desdites réserves avec le Pacte, même si les raisons de telle ou telle réserve particulière ne sont pas, elles, en contradiction avec le but et l'objet de cet instrument.

61. M. EL SHAFEI estime, quant à lui, que les Etats parties sont tenus d'amender leur législation, le cas échéant, pour la rendre compatible avec le Pacte.

62. Mme HIGGINS fait observer que la seule obligation qui incombe aux Etats parties consiste à rendre la législation interne conforme aux dispositions auxquelles ils ont souscrit. De sorte qu'un Etat partie doit indiquer clairement les dispositions qu'il accepte et celles sur lesquelles il émet des réserves.

63. M. EL SHAFEI suggère, pour régler la question, d'établir, dans le texte de l'Observation générale, une distinction entre les articles du Pacte à propos desquels les Etats Parties peuvent faire des réserves et ceux sur lesquels aucune réserve n'est autorisée.

64. M. HERNDL, revenant sur ce qui est dit dans les deux dernières phrases du paragraphe 9, note que le Comité se heurte à un problème délicat : en effet, force est de constater que la plupart des réserves formulées par les Etats parties découlent du refus de modifier la législation interne pour la rendre conforme au Pacte. A son sens, c'est là le motif essentiel des réserves.

65. Par ailleurs, l'emploi du mot "systématique" n'est guère judicieux. Si l'on parle de rejet systématique des droits consacrés par le Pacte, cela amène à poser la question de savoir qui détermine qu'un rejet a un caractère systématique. M. Herndl pense qu'il vaudrait mieux parler de "tendance" des gouvernements à passer outre aux droits consacrés dans le Pacte en recourant à des réserves.

66. M. BRUNI CELLI souscrit aux propos de M. Herndl concernant le fondement des réserves. Il ajoute cependant que l'obligation qui est faite aux Etats parties d'adapter leur législation pour la rendre conforme au Pacte lui a toujours paru une obligation secondaire, complétant celle, fondamentale, qui est énoncée au paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte. Par conséquent, selon lui, le Comité ne devrait pas insister sur la nécessité d'adapter la législation, car ce serait donner trop d'importance à cette obligation par rapport à d'autres, véritablement essentielles, qui incombent aux Etats parties en vertu du Pacte.

67. Mme CHANET appelle l'attention sur le fait que ce qui est visé au paragraphe 9 est ce que l'on pourrait appeler l'adhésion de façade au Pacte, autrement dit le cas où un Etat adhère au Pacte, mais met en place un système qui le rend inapplicable, notamment en formulant des réserves, en maintenant la prépondérance du droit interne sur le Pacte pour la quasi-totalité des droits consacrés par le Pacte, en empêchant que ces derniers puissent être invoqués devant les tribunaux et en n'adhérant pas au Protocole facultatif. En ce sens, les deux dernières phrases du paragraphe 9 du projet lui paraissent essentielles, et elle souscrit pleinement, en particulier, à la conclusion énoncée dans la dernière phrase. En revanche, l'expression "rejet systématique" ne lui paraît pas judicieuse, car à son avis c'est la prépondérance de la législation nationale sur les dispositions du Pacte qui pose des problèmes.

68. Mme HIGGINS remercie Mme Chanet, dont l'intervention lui a permis de voir plus clairement dans quel sens le texte du projet (CCPR/C/52/CRP.1) devrait être amendé. Elle suggère que le Groupe de travail s'inspire des arguments exposés par Mmes Evatt et Chanet et M. Herndl, et qu'il reformule les paragraphes pertinents de façon à dire que le Comité déplore la tendance des Etats parties à refuser d'envisager de modifier leur législation pour la rendre conforme au Pacte, et que l'effet cumulatif des réserves peut soulever des questions de compatibilité avec le Pacte, de même que la prépondérance du droit interne sur les dispositions de cet instrument.

69. Le PRESIDENT annonce que le Comité poursuivra l'examen du projet d'Observation générale sur la question des réserves (CCPR/C/52/CRP.1) lors d'une prochaine séance.

La séance est levée à 13 h 5.
