

Article 10 of the latter provides for the protection of the family, the mother and the children and Article 23 of the former guarantees the right to marry and found a family and it is based on Article 16 of the Universal Declaration of Human Rights though not so wide as it contains no provision prohibiting « any limitation due to race, nationality or religion ». In view, however, of Article 26 of that Covenant prohibiting any discrimination on any ground such as « race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status (41), it remains a moot point whether the prohibition of the intermarriage between moslems and christians existing in the Cyprus law relating to personal status does not offend against that Covenant and the Constitution of Cyprus (42).

Marriage being one of the more intimate and fundamental of human relations any direct or indirect limitation or restriction to the exercise of the right to marry due to religion, race, nationality, colour or otherwise raises an interest in the international sphere and is looked upon with great concern (43). And the European Commission of Human Rights had opportunity of dealing with complaints relating to the exercise of that right (44).

(41) Similar provision is made in Article 28.2 of the Constitution of Cyprus.

(42) In this respect cf. *Loving v. Virginia* 308 U.S. 1-13 where it was decided that marriage is one of the « basic civil rights of man fundamental to his very existence and survival » and that any restrictions to the exercise of that right owing to race is directly subversive to the principle of equality at the heart of the Fourteenth Amendment and deprives the citizen's liberty without due process.

(43) Such instances see in Green, *Human Rights and the Colour Problem* in *Current Legal Problems*, vol. III, p. 245 sq.

(44) Cf. Application No. 892/60 X against the Federal Republic of Germany in the Yearbook of the European Convention on Human Rights, 1962, p. 240, where it was decided that in considering whether national authorities may have disregarded Article 12 in refusing authorisation for a prisoner applicant to marry, Article 5 of the Convention must be taken into account, particularly sub-paragraphs (c) and (a) of paragraph (1).

LES SYSTÈMES DE CONTROLE NON JUDICIAIRE DES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME

par

Nicolas VALTICOS

Chef du Département des normes internationales du travail
au Bureau international du Travail

Engagée sur une certaine échelle il y a une cinquantaine d'années — et même bien plus tôt en ce qui concerne l'esclavage —, mais seulement dans certains domaines particuliers, comme celui du travail, et dans quelques cas spéciaux, comme ceux des mandats et de certaines minorités, la protection internationale des droits de l'homme n'a été envisagée dans son ensemble qu'après la deuxième guerre mondiale (1). Depuis, elle a pris le départ, mais non sans des piétinements et même des reculs. Si l'on excepte le cas des conventions internationales du travail et, sur le plan régional, de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950, l'effort de protection globale de ces droits sur le plan universel a longtemps paru s'être épuisé ou du moins essoufflé avec l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme en 1948. Les Pactes qui devaient la compléter furent, suivant un précepte généralement plus recommandé en matière d'art poétique que de science juridique, remis « cent fois sur le métier ». Au cours des dernières années cependant, des progrès considérables se sont produits : en décembre 1966, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté les deux Pactes relatifs, l'un aux droits civils et politiques, et l'autre aux droits économiques, sociaux et culturels ; un an plus tôt, elle avait adopté la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Depuis, elle est saisie de propositions rela-

(1) V. notamment René Cassin, « L'homme, sujet du droit international et la protection des droits de l'homme dans la société universelle », *Etudes en l'honneur de Georges Scelle*, 1950, tome I, pp. 67-91.

tives à la création d'un poste de Haut Commissaire pour les droits de l'homme. L'Organisation internationale du Travail, de son côté, poursuivant son action normative (2), adoptait, au cours des vingt dernières années, en plus des conventions relatives aux conditions de travail proprement dites, des textes relatifs à certains droits fondamentaux, comme la liberté syndicale (en 1948), l'abolition du travail forcé (en 1957) et la discrimination dans l'emploi et la profession (en 1958). Dans ce dernier domaine, l'U.N.E.S.C.O. adoptait de son côté, en 1960, une convention parallèle sur la discrimination dans l'enseignement, complétée en 1962 par un Protocole prévoyant l'institution d'une Commission de conciliation et des bons offices. Enfin, les Etats Membres du Conseil de l'Europe signaient, en 1961, la Charte sociale européenne, conçue comme le pendant, dans le domaine social, de la Convention européenne des droits de l'homme et entrée en vigueur en 1965.

Cette évolution présente deux caractéristiques principales : en premier lieu, la protection internationale des droits de l'homme semble s'être définitivement orientée, après un stade initial de formulation de ces droits sous la forme de déclarations solennelles, dont la valeur morale et même parfois pratique ne saurait être sous-estimée, mais dont la portée comme garantie juridique était pour le moins douteuse (3), vers l'adoption d'instruments créant des obligations formelles pour les Etats qui les ratifieraient. En second lieu, ces instruments contiennent, dans une mesure très variable, parfois non sans des imperfections assez sérieuses mais avec un rythme accéléré ces dernières années (4), des dispositions relatives à leur mise en œuvre qui instituent un contrôle ou un embryon de contrôle de leur application. Le souci d'assortir ces

(2) Voir C. Wilfred Jenks, *Human Rights and International Labour Standards*, Londres et New York, 1960, et N. Valticos, « Les droits de l'homme et l'Organisation internationale du Travail », *Mélanges Sefériadès*, Athènes, 1960, pp. 99-127 ; du même, « L'Organisation internationale du Travail et ses conventions », dans *Institutions pour la protection des droits de l'homme*, Fédération mondiale des Anciens Combattants, Paris, 1964.

(3) Voir H. Lauterpacht, *International Law and Human Rights*, Londres, 1950, pp. 397 et s. Pour la France, voir notamment l'arrêt Car du Conseil d'Etat du 11 mai 1960 (*Journal du droit international*, 1961, n° 2, pp. 404-405 et note R. Pinto). Dans le sens d'une valeur juridique de la Déclaration, voir cependant l'avis du professeur Louis B. Sohn, « La Déclaration universelle des droits de l'homme », *Revue de la Commission internationale de juristes*, décembre 1967, tome VIII, n° 2, pp. 18-27, et, sur la valeur particulière que peuvent avoir les déclarations de cet ordre en droit international, voir aussi Egon Schwelb, *Human Rights and the International Community*, Chicago, 1964, notamment pp. 54-74.

(4) Voir R. Cassin, « Vingt ans après la Déclaration universelle », *Revue de la Commission internationale de juristes*, décembre 1967, tome VIII, n° 2, p. 15.

instruments de mécanismes visant à contrôler leur application a brusquement gagné du terrain et a déjà abouti à certaines réalisations.

C'est à ce nouvel aspect de la protection internationale des droits de l'homme que la présente étude sera consacrée. Celle-ci ne portera cependant que sur les systèmes instituant un contrôle non judiciaire, car le système très évolué établi par la Convention européenne des droits de l'homme, qui présente les caractéristiques particulières du type proprement judiciaire, a déjà fait l'objet d'une littérature abondante et complète (5).

Les systèmes les plus significatifs qui peuvent être utilement étudiés à cet égard sont ceux de l'Organisation internationale du Travail, des Nations Unies (principalement en ce qui concerne les Pactes des droits de l'homme), de la Convention de l'U.N.E.S.C.O. sur la discrimination dans l'enseignement, et de la Charte sociale européenne (6). Une telle étude présente cependant, dès l'abord, une difficulté tenant à la date différente d'adoption de ces textes et au fait qu'ils ne sont pas encore tous entrés en vigueur. Ainsi, pour les mécanismes de contrôle institués par l'O.I.T., on dispose déjà d'une longue expérience permettant d'en préciser et d'en éclairer la portée. Pour la Convention de l'U.N.E.S.C.O. sur la discrimination dans l'enseignement, si elle est entrée en vigueur, d'ailleurs récemment, le mécanisme de contrôle en est à ses premiers stades et le Protocole de 1962 instituant une Commission de conciliation et des bons offices n'a pas, au moment où ces lignes sont écrites, recueilli le nombre de ratifications nécessaire pour son entrée en vigueur. Pour la Charte sociale européenne, elle est bien entrée en vigueur en 1965, mais le premier examen des rapports des gouvernements sur son application n'a pas encore eu lieu. Enfin, ni les Pactes des droits de l'homme des Nations Unies ni la convention

(5) Voir surtout A.H. Robertson, *Human Rights in Europe*, Manchester, 1963, et K. Vasak, *La convention européenne des droits de l'homme*, Paris, 1964.

(6) On peut mentionner aussi les travaux de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, établie en 1960 dans le cadre de l'Organisation des Etats américains. Cette commission a eu une activité considérable en matière d'enquête, bien que la Convention interaméricaine des droits de l'homme, destinée à compléter la Déclaration américaine des Droits et Devoirs de l'homme, adoptée à Bogota le 2 mai 1948, se trouve toujours à l'état de projet. Aussi, à défaut d'obligations formelles que pourraient assumer les Etats intéressés dans le domaine des droits de l'homme, la Commission a-t-elle fondé son activité sur la Déclaration américaine et en grande partie sur l'interprétation de ses statuts. En 1965 elle s'est vu reconnaître des droits accrus de recevoir des pétitions individuelles et d'adresser des recommandations aux gouvernements au sujet de certains droits civils et politiques.

sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ne sont encore entrés en vigueur. C'est donc avec toute la réserve qu'impose l'absence d'une pratique et d'une jurisprudence en la matière que l'on doit aborder l'examen des diverses méthodes de contrôle prévues par les instruments considérés.

L'établissement de tout système de contrôle pose un certain nombre de problèmes (7) et appelle certaines options qui ne peuvent certes être décidées *a priori*, mais compte tenu du cadre institutionnel dans lequel le contrôle doit se situer, comme du degré de maturité politique de la question. Il n'en reste pas moins que, dans ce choix, certains critères essentiels à l'efficacité du contrôle doivent être gardés à l'esprit.

La première question que pose ce choix porte sur la méthode du contrôle institué. La distinction fondamentale, à cet égard, se fait entre deux catégories de méthodes : celle du contrôle fondé sur la présentation de plaintes (qu'elles soient intitulées pétitions, communications ou autrement) et celle du contrôle fondé sur l'examen de rapports fournis par les gouvernements à intervalles réguliers. Dans le premier cas, qui peut déclencher soit des procédures formelles quasi-judiciaires, soit des procédures plus souples de conciliation et même de bons offices — les distinctions étant parfois floues entre ces catégories —, le contrôle est occasionnel. Dans le second cas, il est permanent (8). On voit ainsi déjà apparaître les avantages et les inconvénients des deux méthodes : le système fondé sur des plaintes peut permettre de porter une attention approfondie sur des cas particuliers de violation d'une convention, mais il présente les inconvénients de l'irrégularité et de l'inégalité, comme aussi le risque de politiser les questions et d'amener l'Etat défendeur, s'estimant en position d'accusé, à raidir son attitude. Le système fondé sur l'examen de rapports réguliers des gouvernements présente les avantages inverses, mais exige une organisation et une documentation solides pour suppléer parfois aux éléments que, dans le premier système, le plaignant est en principe appelé à fournir. Ces deux systèmes peuvent aussi, comme on le verra, être combinés dans une mesure variable.

(7) Voir N. Valticos, « Aperçu de certains grands problèmes du contrôle international (spécialement à propos des conventions internationales du travail) », *Mélanges Maridakis*, Athènes, 1964, tome III, pp. 543-586.

(8) Sur cette distinction, voir Paul Berthoud, *Le contrôle international de l'exécution des conventions collectives*, Genève, 1946, pp. 266 et s.

Une seconde question, particulièrement importante en la matière (9), est celle de la mesure dans laquelle les organes de contrôle sont composés de personnes indépendantes ou de représentants de gouvernements.

En troisième lieu, il faut se demander si le mandat, les pouvoirs et la procédure de ces organes sont de nature à leur permettre d'effectuer un contrôle objectif et efficace. Ainsi énoncé en termes généraux, ce problème comporte toute une série de questions plus précises : tout d'abord, le contrôle peut-il porter effectivement sur l'examen de la situation dans les pays individuels par rapport aux normes internationales acceptées par ces pays (et, pour certaines normes fondamentales, indépendamment même de leur acceptation formelle) ? le contrôle a-t-il une périodicité régulière (s'agissant du contrôle fondé sur l'examen des rapports) ou, s'agissant du contrôle fondé sur des plaintes, la procédure offre-t-elle les garanties d'un examen quasi-judiciaire et permet-elle l'examen de la suite donnée aux recommandations de l'organe de contrôle ? l'organe de contrôle a-t-il, au cours des procédures, un pouvoir d'initiative ou doit-il limiter son examen aux éléments qui lui sont fournis, soit par le pays lui-même (pour les procédures fondées sur l'examen de rapports), soit par les parties (pour les procédures fondées sur des plaintes) ? enfin, les organes de contrôle peuvent-ils, dans certaines conditions, procéder à des visites sur place ?

En quatrième lieu, on doit examiner si ce contrôle fait une certaine place à des éléments non gouvernementaux et enfin si, sous réserve du secret nécessaire, notamment en cours de conciliation, il comporte la publicité nécessaire pour que l'opinion publique puisse éventuellement être alertée ou en tout cas informée (10).

C'est en ayant à l'esprit ces critères élémentaires qu'on pourra essayer d'apprécier la portée des systèmes de contrôle institués, dont on exposera maintenant les grandes lignes.

(9) Voir H. Golsong, « Implementation of International Protection of Human Rights », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, La Haye, 1963, tome III, pp. 24, 34 et 140-141 ; C. Wilfred Jenks, « The International Protection of Trade Union Rights », dans *The International Protection of Human Rights*, publié sous la direction de Evan Luard, Londres, 1967, pp. 230-240 ; F.M. van Asbeck, « Une Commission d'experts », *Symbolae Verzijl*, La Haye, 1958, pp. 18-19 ; P. Juvigny, « La protection juridique des droits de l'homme sur le plan international », *Revue internationale des sciences sociales*, vol. XVIII, n° 1, 1966, p. 76.

(10) Sur l'importance de la publicité dans le contrôle, voir Evan Luard, *The International Protection of Human Rights*, préc., pp. 322 et s.

Les conventions internationales du travail et les procédures établies par l'Organisation internationale du Travail

L'Organisation internationale du Travail a adopté depuis sa création près de 130 conventions, dont un grand nombre traitent de droits économiques et sociaux ou de droits fondamentaux de l'homme, comme en matière de liberté syndicale, de travail forcé et de discrimination. Ces conventions ont fait l'objet de quelque 3.400 ratifications et 1.200 déclarations d'application à des territoires non métropolitains. Le système d'adoption de ces conventions comme celui de leur mise en œuvre, considérés à l'origine comme révolutionnaires en droit international, sont encore maintenant à l'avant-garde parmi ceux qui ont été établis par des organisations internationales (11). Pour contrôler l'exécution des obligations assumées au titre des conventions ratifiées, comme pour promouvoir l'application des conventions non ratifiées, l'Organisation a établi un mécanisme diversifié qui s'est progressivement développé au cours des années. Ce mécanisme est fondé sur l'examen, d'une part, des rapports des gouvernements et, d'autre part, de plaintes. Il comporte des procédures d'application générale aussi bien que des procédures spéciales. Ses grandes lignes ont été souvent décrites (12) et peuvent être rappelées rapidement ci-dessous.

En plus de l'obligation, établie dans la Constitution de l'O.I.T. (article 19), de chaque Etat Membre de soumettre à l'autorité nationale compétente, c'est-à-dire normalement au Parlement, les conventions et recommandations adoptées par la Conférence internationale du Travail, obligation qui vise à assurer l'examen de la suite à donner à ces textes et par conséquent à promouvoir la ratification des conventions, la Constitution de l'O.I.T. prévoit que les

(11) P. Juvigny, *op. cit.*, p. 65.

(12) G. Scelle, *L'Organisation internationale du Travail et le B.I.T.*, Paris, 1930, pp. 186-194 ; Lord McNair, « The Committee of Experts on Article 408 », *British Year Book of International Law*, 1933, pp. 143-145 ; Jean Morellet, « Un type original de traités : les conventions internationales du travail », *Revue critique de droit international*, 1938, pp. 1 et s., notamment pp. 11-21 ; J. Zarras, *Le contrôle de l'application des conventions internationales du travail*, Paris, 1937 ; Paul Berthoud, *Le contrôle international de l'exécution des conventions collectives*, *op. cit.* ; Suzanne Tunc, « Le contrôle par l'Organisation internationale du Travail de l'application des conventions et recommandations qu'elle élabore », *Droit social*, nov. 1959, pp. 527-533, et déc. 1959, pp. 602-607 ; N. Valticos, *Une forme d'action internationale : le contrôle de l'application des conventions internationales du travail*, cours (polycopié) à l'Institut des Hautes Etudes internationales de l'Université de Paris, 1960-61 ; E.A. Landy, *The Effectiveness of International Supervision - Thirty Years of I.L.O. Experience*, Londres et New York, 1966.

Etats Membres sont tenus de fournir des rapports portant, d'une part, sur les conventions ratifiées et, d'autre part, sur les conventions non ratifiées et les recommandations.

Pour les conventions ratifiées, l'obligation (article 22 de la Constitution de l'O.I.T.) est de fournir des rapports annuels. Cependant des rapports « détaillés » ne sont demandés que tous les deux ans, sauf dans les cas de divergences importantes. Pour les conventions non ratifiées et les recommandations, le Conseil d'administration choisit chaque année, en vertu de l'article 19 de la Constitution, un certain nombre de textes au sujet desquels il est demandé aux Etats de communiquer des rapports indiquant l'état de leur législation et de leur pratique en la matière, la suite donnée à ces textes, les perspectives qui existent et les difficultés rencontrées. Ces différents rapports doivent être établis sur la base de formulaires et être communiqués en copie aux organisations représentatives des employeurs et des travailleurs, qui peuvent présenter des commentaires à leur sujet. Les Etats doivent aussi fournir des informations sur les mesures prises pour soumettre les conventions et recommandations aux autorités compétentes et sur les décisions de celles-ci.

Un résumé de ces différents rapports et informations est soumis chaque année à la Conférence internationale du Travail.

Les rapports et informations en question sont successivement examinés par deux organes de composition différente : en premier lieu, par une commission d'experts indépendants (13), personnalités de premier plan nommées, à titre individuel, par le Conseil d'administration du B.I.T. sur proposition du Directeur général du B.I.T. En second lieu, sur la base du rapport imprimé de cet organe, qui indique notamment les divergences qui lui sont apparues quant à l'application par chaque Etat des diverses conventions qu'il a ratifiées (14), une commission établie par la Conférence, et comprenant des délégués de gouvernements et d'organisations nationales des employeurs et des travailleurs, discute avec les représentants des Etats intéressés en vue de parvenir à la suppression des divergences constatées. Les débats de cet organe sont publics et publiés et, dans son rapport, la Commission fait figurer sur une liste spéciale les divergences persistantes les plus importantes. Ces deux organes se réunissent chaque année et reprennent réguliè-

(13) V. F.M. van Asbeck, *Une Commission d'experts*, préc.

(14) Les points de moindre importance ne sont pas traités dans le rapport imprimé de la Commission, mais font l'objet de demandes adressées directement aux gouvernements intéressés.

ment les questions qui n'ont pas été résolues après une première intervention de leur part.

Cette procédure n'a certes pas pu aboutir à la suppression de toutes les divergences constatées, mais ses résultats sont dans l'ensemble nettement positifs, du point de vue préventif aussi bien que correctif. Au cours des cinq dernières années, près de 400 points de divergences ont pu être supprimés et une étude récente (15) portant sur un total de quelque 3.400 cas examinés par la Commission d'experts en trente années a fait apparaître que des divergences n'existaient, au moment de la ratification, que dans 28 pour cent des cas (1.000 environ) et que, sur ces cas, l'intervention des organes de contrôle a abouti à l'adoption de toutes les mesures d'application nécessaires dans 32 pour cent des cas, à des mesures d'application partielle dans 29 pour cent des cas, à la dénonciation de la convention dans 2 pour cent des cas, alors que, dans les 37 pour cent restants (soit 10 pour cent du total des ratifications considérées), aucun résultat n'avait encore été atteint.

Parallèlement à ce système fondé sur l'examen des rapports, la Constitution de l'O.I.T. prévoit (article 24 et s.) une autre série de procédures, fondées sur la présentation de deux genres de plaintes.

Le premier de ces cas de contentieux concerne l'examen de réclamations émanant d'organisations d'employeurs et de travailleurs. Cette possibilité a été peu utilisée, soit sept fois entre les deux guerres et, plus récemment, une seule fois, en 1966. L'explication en réside sans doute dans le fait que les organisations intéressées trouvent, dans le cadre de la procédure fondée sur l'examen des rapports, une manière moins lourde et moins formelle de présenter leurs observations.

Le second cas de contentieux concerne les plaintes proprement dites, c'est-à-dire celles que peut présenter un Etat contre un autre Etat au sujet de l'inexécution d'une convention que tous deux auraient ratifiée. Le Conseil d'administration du B.I.T. peut aussi engager la procédure de plainte, soit d'office, soit sur la plainte d'un délégué à la Conférence. Cette procédure également n'a été utilisée que rarement. Cependant, en 1961, deux plaintes ont été pour la première fois présentées par un Etat contre un autre Etat, au sujet de l'application de conventions relatives au travail forcé (16). Comme le prévoit la Constitution, l'examen de ces

(15) E.A. Landy, *op. cit.*

(16) Voir Daniel Vignes, « Procédures internationales d'enquête », *Annuaire français de droit international*, 1963, pp. 438-459.

plaintes fut confié par le Conseil d'administration du B.I.T. à des commissions d'enquête. Ces commissions furent chacune composées de trois personnalités désignées à titre individuel par le Conseil d'administration sur proposition du Directeur général du B.I.T. et le caractère quasi-judiciaire de leurs fonctions a été souligné notamment par le fait que leurs membres furent appelés à faire une déclaration solennelle analogue à celle des juges à la Cour internationale de Justice. Ces commissions entendirent les parties, ainsi que des témoins dont certains désignés par elles-mêmes, et, dans l'un des deux cas, la commission se rendit sur place (Angola et Mozambique) pour se former une impression directe de la situation. A l'issue de leurs travaux, les commissions présentèrent des rapports volumineux, qui furent publiés (17), contenant des recommandations précises. Ces recommandations furent acceptées par toutes les parties et furent suivies par diverses mesures positives prises par les gouvernements intéressés. L'organe de contrôle régulier qu'est la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations fut chargé de suivre la suite donnée aux recommandations des commissions d'enquête et un lien fut ainsi établi entre la procédure occasionnelle de plainte et la procédure permanente de contrôle fondée sur l'examen de rapports.

Les procédures d'application générale dont il vient d'être question ont été complétées, depuis 1950, par un mécanisme spécial de protection de la liberté syndicale établi par l'O.I.T. en vertu d'un accord avec les Nations Unies (18). Ce mécanisme est fondé sur

(17) *Rapport de la Commission instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'O.I.T. pour examiner la plainte déposée par le gouvernement du Ghana au sujet de l'observation par le gouvernement du Portugal de la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957*, B.I.T., *Bulletin officiel*, vol. XLV, n° 2, Suppl. II, avril 1962, et *Rapport de la Commission instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'O.I.T. pour examiner la plainte déposée par le gouvernement du Portugal au sujet de l'observation par le gouvernement du Libéria de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930*, B.I.T., *Bulletin officiel*, vol. XLVI, n° 2, Suppl. II, avril 1963.

(18) Voir C. Wilfred Jenks, *The International Protection of Trade Union Freedom*, Londres, 1957 ; du même, « The International Protection of Freedom of Association for Trade Union Purposes », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, 1955, pp. 7-115, et plus récemment « The International Protection of Human Rights », dans *The International Protection of Human Rights*, préc., pp. 210-247 ; A. Cassese, « Il controllo internazionale sul rispetto della libertà sindacale nel quadro delle attuali tendenze in materia di protezione internazionale dei diritti dell'uomo », extrait de *Comunicazioni e Studi*, vol. XII, Milan, 1966, pp. 293-418 ; Geraldo von Potobsky, « Normas Internacionales, libertad sindical y derecho colectivo del trabajo », dans M. Deveali, *Tratado de derechos del Trabajo*, vol. V, Buenos Aires, 1966, pp. 597-600 ; N. Valticos, « La Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale et le mécanisme de protection internationale des droits syndicaux », *Annuaire français de droit international*, 1967.

l'examen de plaintes qui peuvent être soumises, soit par des Etats, soit par des organisations d'employeurs, soit, ce qui est le plus généralement le cas, par des organisations de travailleurs. Ces plaintes peuvent être examinées même si l'Etat qu'elles visent n'a pas ratifié les deux conventions fondamentales de liberté syndicale de 1948 et 1949, qui ont fait l'objet, l'une de 76, et l'autre de 83 ratifications.

L'organe qui examine couramment ces plaintes est le Comité de la liberté syndicale, qui comprend trois membres gouvernementaux, trois membres employeurs et trois membres travailleurs du Conseil d'administration du B.I.T. Cet organe a entouré sa procédure de diverses règles visant à en assurer l'objectivité et l'impartialité. La continuité de son œuvre quasi-judiciaire a été assurée du fait que depuis sa création, il a été présidé, pendant les dix premières années, par Paul Ramadier, ancien Président du Conseil de France, puis, depuis 1961, par M. Roberto Ago, professeur de droit international à l'Université de Rome. Ce comité a examiné quelque 550 cas et a édifié progressivement une importante jurisprudence en matière de liberté syndicale. Les résultats des recommandations que, sur sa proposition, le Conseil d'administration a adressées aux gouvernements ont été souvent positifs. La procédure a aussi eu une importance plus générale du fait qu'elle a introduit une obligation générale de rendre compte de leur action en matière de liberté syndicale pour tous les gouvernements, même s'ils ne sont pas expressément liés par les conventions adoptées en la matière, et que les Etats ont ainsi acquis progressivement le sentiment d'une responsabilité internationale dans ce domaine.

La procédure établie prévoyait cependant aussi l'intervention d'un organe plus formel, la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale, commission composée de dix personnalités indépendantes désignées par le Conseil d'administration du B.I.T. sur proposition du Directeur général du B.I.T. et pouvant se répartir en groupes de trois à cinq membres. Aucun cas ne pouvant être soumis à la Commission sans le consentement exprès du gouvernement intéressé, le mécanisme parut grippé dès l'origine du fait que les premiers gouvernements dont le consentement fut demandé refusèrent de le donner. C'est la raison pour laquelle le Comité de la liberté syndicale, qui avait été conçu à l'origine comme un simple organe chargé d'examiner les plaintes de manière préliminaire, a été progressivement amené, pour sortir de l'impasse, à procéder lui-même à un examen du fond des affaires. Cependant, en 1964, le gouvernement du Japon donna son

consentement au renvoi à la Commission d'une importante affaire concernant les personnes employées dans le secteur public (19). Trois membres de la Commission furent chargés d'examiner l'affaire et suivirent une procédure analogue à celle des commissions d'enquête, qui a été décrite plus haut. Ainsi, la Commission d'investigation et de conciliation entendit les parties, interrogea des témoins, dont certains désignés par elle-même, et se rendit au Japon où elle eut notamment des discussions privées avec des représentants des parties, y compris des membres du Cabinet, discussions au cours desquelles elle soumit des propositions aux deux parties. Enfin, la Commission présenta, dans son rapport (20), des recommandations détaillées qui furent acceptées par les deux parties comme une base pour la solution progressive des questions en suspens.

Ce mécanisme spécial en matière de liberté syndicale a une signification particulière à un double titre : du fait qu'il a introduit une procédure permettant de procéder à des enquêtes et de faire des recommandations en allant au-delà des obligations strictes assumées par les Etats qui ont ratifié les conventions considérées et aussi du fait que les organes de contrôle ont, sur la base des dispositions de ces conventions, élaboré une jurisprudence qui a fini par former un droit commun international en la matière.

D'une manière plus générale, le système de contrôle de l'O.I.T., bien que de nature non judiciaire à proprement parler, combine des éléments juridictionnels et des éléments de persuasion et de conciliation.

Il se caractérise, pour ce qui est des méthodes suivies, par le jeu de procédures diversifiées, mais complémentaires, et, dans la plupart d'entre elles, par la distinction entre une phase d'examen juridictionnel objectif, confié à des organes indépendants, et une phase de discussion entre les organes tripartites de l'Organisation et les gouvernements intéressés. Un important élément de dynamisme de ce système est la participation, à diverses étapes, des éléments non gouvernementaux que sont les organisations d'employeurs et de travailleurs, alors que la publicité, à certains stades, des procédures, permet à l'opinion publique d'être informée des

(19) Voir P. Vellas, « L'évolution de la compétence contentieuse de l'Organisation internationale du Travail et l'affaire de la liberté syndicale au Japon », *Droit social*, décembre 1966, pp. 622-629, et juin 1967, pp. 357-362.

(20) *Rapport de la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale concernant les personnes employées dans le secteur public au Japon*, B.I.T., *Bulletin officiel*, vol. XLIX, n° 1, janvier 1966, supplément spécial.

questions et au besoin de faire sentir son poids. On ne doit enfin pas négliger l'importance de deux facteurs moins apparents : d'une part, pour faire face à certains problèmes pratiques ou politiques pouvant surgir au cours des procédures, un haut fonctionnaire du B.I.T. est chargé, sous la responsabilité du Directeur général, de consultations appropriées de caractère diplomatique avec les gouvernements et les autres parties intéressés ; d'autre part, pour permettre aux organes de contrôle de disposer de toute la documentation nécessaire et de fonder leurs conclusions sur une étude approfondie des questions, un secrétariat qualifié est mis à la disposition de ces organes.

Si l'on peut résumer ainsi les techniques utilisées, il ne faut pas perdre de vue l'esprit général qui en a animé le fonctionnement et qui constitue maintenant la tradition qui les inspire. Cet esprit a consisté à fonder le contrôle sur un examen objectif et approfondi des questions pour aboutir à une évaluation et à des recommandations faites impartialement, sans préjugé ni crainte, avec mesure et dans un esprit constructif, et poursuivies avec persévérance et en ayant en vue le but visé, qui est d'aboutir au respect des normes internationales considérées.

Tel qu'il a été établi et s'est développé, ce système est considéré comme le plus avancé qui ait été mis sur pied dans les institutions de la famille des Nations Unies (21) et il n'est pas surprenant que, tant en doctrine (22) que, comme on le verra, lors de l'établissement de systèmes de contrôle par d'autres organisations (23), on ait estimé que ces méthodes ou principes pourraient être utilisés avec profit dans d'autres domaines de traités multila-

(21) Voir F.M. van Asbeck, « Quelques aspects du contrôle international non judiciaire de l'application par les gouvernements de conventions internationales », *Nederlands Tijdschrift voor International Recht* (volume en l'honneur du professeur François), 1959, pp. 27-41, *passim* ; R. Cassin, « La protection internationale des droits de l'homme », dans *Institutions pour la protection des droits de l'homme*, Fédération des Anciens Combattants, Paris, 1964, p. 28 ; H. Golsong, « Implementation of International Protection of Human Rights », *op. cit.*, pp. 33-48 ; P. Juvigny, *op. cit.*, p. 65 ; M. Slusny, « Quelques observations sur les systèmes de protection internationale des droits de l'homme », *Mélanges offerts à Henri Rolin*, Paris, 1964, p. 383 ; D.W. Bowett, *The Law of International Institutions*, Methuen, Londres, 1964, pp. 128, 130 ; W. Paul Gormley, « The Emerging Protection of Human Rights by the International Labour Organisation », *Albany Law Review*, vol. 30, n° 1, janvier 1966, pp. 14, 47, 49 ; P. Vellas, *op. cit.*, *Droit Social*, décembre 1966, p. 624. Voir aussi *The United Nations and Human Rights* (18th Report of the Commission to Study the Organisation of Peace), New York, août 1967, p. 36.

(22) Voir déjà en ce sens G. Scelle, *Précis de droit des gens*, vol. II, 1934, p. 521, et récemment Lord McNair, « The International Labour Conventions », dans *The Expansion of International Law*, Jérusalem, 1962, p. 45.

(23) Voir aussi E.A. Landy, *op. cit.*, pp. 204-209.

téraux de caractère normatif ou même dans des systèmes de contrôle portant sur des problèmes internationaux d'un ordre complètement différent, comme le désarmement nucléaire ou le progrès technologique (24).

Les instruments adoptés dans le cadre des Nations Unies et plus particulièrement les Pactes des droits de l'homme

Parmi les instruments adoptés dans le cadre des Nations Unies, il existe certes un domaine, celui des stupéfiants, où une convention unique de 1961, comme les conventions de 1925 et de 1931 qui l'ont précédée, a établi le principe d'un contrôle évolué comportant un Organe international de contrôle composé de « personnes qui, par leur compétence, inspirent la confiance générale » (article 9, paragraphe 2) et dont l'entrée en vigueur a été fixée au 2 mars 1968. Il s'agit cependant d'un domaine particulier et c'est dans des conventions plus récentes, et non encore en vigueur, que l'on trouve des dispositions instituant un certain contrôle sur des questions de portée plus générale.

Chronologiquement, de telles dispositions ont figuré d'abord dans la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, que l'Assemblée générale a adoptée en décembre 1965 (25), mais qui s'inspire du projet de Pacte relatif aux

(24) Voir C. Wilfred Jenks, « The Laws of Nature and International Law », dans *Law, Freedom and Welfare*, Londres, 1963, pp. 41, 43 et s.

(25) Cette convention prévoit que les Etats Parties enverront, en principe tous les deux ans, des rapports sur son application et que ces rapports seront examinés par un Comité composé de 18 experts « connus pour leur haute moralité et leur impartialité » et élus par les Etats Parties sur une liste de candidats désignés par chacun de ces Etats. Ce comité fournira un rapport annuel à l'Assemblée générale et pourra présenter à celle-ci des suggestions et des recommandations « d'ordre général » fondées sur l'examen des rapports des gouvernements. Si un Etat Partie à la convention estime qu'un autre Etat Partie n'en applique pas les dispositions, il pourra attirer l'attention du Comité sur la question. Celui-ci pourra désigner une commission de conciliation *ad hoc* qui mettra ses bons offices à la disposition des Etats Parties au différend afin de parvenir à une solution amiable de la question fondée sur le respect de la convention. Les Etats pourront enfin reconnaître la compétence du Comité de recevoir et examiner des communications de personnes ou groupes de personnes relevant de sa juridiction. (V. Schwelb, « The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination », *The International and Comparative Law Quarterly*, 1966, pp. 996 et s., et Casse, « Il sistema di garanzia della Convenzione dell'O.N.U. sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale », *Rivista di diritto internazionale*, 1967, pp. 270-336).

droits civils et politiques, alors en discussion, et qui devait être adopté l'année suivante, ainsi que des méthodes de contrôle de l'O.I.T. (26).

En raison du vaste domaine sur lequel ils portent, il convient d'examiner de plus près les dispositions en matière de contrôle contenues dans les deux Pactes internationaux sur les droits de l'homme qu'après une longue élaboration l'Assemblée générale a adoptés en décembre 1966 (27). Le système de contrôle établi par ces Pactes semble, il faut le dire, modeste et imparfait et il est en retrait, à certains égards, par rapport aux projets initiaux. Chacun des deux Pactes prévoit du reste un système différent et il faut donc les examiner successivement.

Le *Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (article 16 et s.) prévoit l'envoi, par les Parties, de rapports sur son application, qui devront être présentés par étapes, selon un calendrier à établir par le Conseil économique et social. Si les Etats ont déjà fourni des renseignements à cet égard aux Nations Unies ou à une institution spécialisée, ils pourront simplement s'y référer. Les rapports en question pourront être renvoyés par le Conseil économique et social à la Commission des droits de l'homme, aux fins d'étude et recommandations « d'ordre général » ou pour simple information. Le Conseil économique et social pourra lui-même soumettre à l'Assemblée générale des recommandations « de caractère général ».

En plus, le Secrétaire général transmettra aux institutions spécialisées copie des rapports des gouvernements qui ont trait à des questions relevant de la compétence de ces institutions et le Conseil économique et social pourra conclure des arrangements avec les institutions spécialisées pour que celles-ci présentent des rapports sur les progrès accomplis quant à l'application des dispositions du Pacte qui relèvent de leur compétence. Ces rapports pourront comprendre des données sur les décisions et recommandations des organes compétents des institutions spécialisées au sujet de cette mise en œuvre. En outre, les institutions spécialisées pourront présenter au Conseil économique et social des observations sur toute recommandation d'ordre général de la Commission des droits de l'homme.

Pour ce qui est du *Pacte relatif aux droits civils et politiques* (articles 28 et s.), il dispose aussi que les Etats Parties devront

(26) Voir Cassese, *op. cit.*, p. 281.

(27) Voir C. Wilfred Jenks, « The United Nations Covenants on Human Rights come to Life », *Recueil d'Etudes de droit international en hommage à Paul Guggenheim*, Genève, 1968, pp. 765-773.

fournir des rapports sur son application, mais il établit des règles différentes pour l'examen de ces rapports. Ainsi, il prévoit la constitution d'un organe spécial, le Comité des droits de l'homme, composé de 18 membres, qui devront être des « personnalités de haute moralité possédant une compétence reconnue dans le domaine des droits de l'homme » et siéger à titre individuel. Les membres de ce comité seront élus par les Etats Parties au Pacte sur une liste de personnes présentées par chacun de ces Etats parmi ses propres ressortissants (alors que le projet établi par la Commission des droits de l'homme permettait aux Etats de présenter aussi la candidature de ressortissants d'autres Etats Parties). Les Parties devront fournir des rapports sur l'application du Pacte chaque fois que le Comité le demandera et, en tout cas, un an après l'entrée en vigueur pour l'Etat intéressé. Après consultation du Comité, les institutions spécialisées pourront recevoir copie des parties des rapports des gouvernements sur les questions de leur compétence. A la suite de l'examen des rapports, le Comité pourra adresser aux Etats Parties et au Conseil économique et social des « observations générales ».

Ce Pacte prévoit en outre, mais de manière facultative, l'examen d'allégations relatives à des violations du Pacte. Ainsi, tout Etat Partie pourra déclarer qu'il reconnaît la compétence du Comité pour examiner des communications d'un autre Etat Partie, ayant aussi reconnu la compétence du Comité en ce qui le concerne et alléguant qu'il ne s'acquitte pas des obligations au titre du Pacte, et le Comité mettra ses bons offices à la disposition des parties intéressées afin de parvenir à une solution amiable fondée sur le respect des droits reconnus par le Pacte. S'il n'y parvient pas, il pourra, avec l'assentiment des Etats intéressés, désigner une commission de conciliation *ad hoc* qui mettra également ses bons offices à la disposition des parties intéressées afin de parvenir à une solution amiable de la question, fondée sur le respect du Pacte. A défaut, elle fera figurer dans son rapport ses conclusions sur les points de fait litigieux et ses constatations sur les possibilités de règlement amiable de l'affaire. Un Protocole facultatif prévoit enfin la possibilité pour les parties de reconnaître la compétence du Comité d'examiner des communications de particuliers relevant de sa juridiction qui prétendent être victimes d'une violation du Pacte.

Les Pactes précisent que leurs dispositions ne portent pas atteinte aux dispositions constitutionnelles et procédures des institutions spécialisées dans le domaine des droits de l'homme.

Le système de contrôle de l'application des Pactes, comme on le voit, n'est pas très poussé en ce sens que, notamment pour le

Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, il ne prévoit qu'une sorte d'examen d'ensemble, par la Commission des droits de l'homme, des progrès accomplis. Ce n'est qu'exceptionnellement, dans le seul cas du Pacte relatif aux droits civils et politiques, et si l'Etat intéressé a expressément accepté cette procédure facultative, que pourront être examinées des allégations concernant des Etats déterminés, et, dans le cas des allégations émanant de particuliers que prévoit le Protocole, elles ne peuvent provenir que de personnes relevant de la juridiction de l'Etat visé.

Cette différence entre les deux Pactes a été expliquée par la nature différente des droits que chacun d'eux consacre, le Pacte relatif aux droits civils et politiques comportant l'obligation des Etats de *respecter* et *garantir* certains droits (article 2, paragraphe 1), alors que le Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels prévoit que chaque Etat s'engage à agir, tant par ses moyens propres que par l'assistance internationale, au maximum de ses ressources disponibles, en vue *d'assurer progressivement* le plein exercice des droits reconnus dans le Pacte, par tous les moyens appropriés. Dans le premier cas, l'obligation serait précise et d'application immédiate, dans le second, elle viserait à promouvoir l'application progressive des droits reconnus, en tout cas de la plupart d'entre eux, et une procédure d'examen des plaintes n'a pas paru appropriée pour des droits dont la pleine application ne peut être que progressive (28). L'explication est cependant dans une certaine mesure artificielle et dangereuse, car le contenu différent d'un droit ne suffit pas pour limiter le contrôle de son application et exclure la possibilité de recours. On peut rappeler ici que la Charte sociale européenne, de même que certaines conventions internationales du travail, comprennent des dispositions de caractère général et d'application progressive et que ces dispositions font, comme les autres, l'objet du contrôle normal. On peut même considérer que, dans le cas de telles dispositions, un contrôle périodique permettant de suivre les progrès accomplis au cours des années présente une importance particulière.

Quoi qu'il en soit, le contrôle, pour les deux Pactes, est principalement fondé sur l'examen de rapports, et il restera évidemment à mettre au point les mesures tendant à assurer que cet examen des rapports soit effectué avec le degré de précision et d'objectivité indispensables.

(28) Voir Sir Samuel Hoare, « The United Nations Commission on Human Rights », dans *The International Protection of Human Rights*, préc., p. 70 ; P. Juvigny, *op. cit.*, pp. 70-71.

A cet égard, on a vu que le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels prévoit que les institutions spécialisées recevront des copies des rapports des gouvernements sur des questions de leur compétence et que celles-ci pourront signaler, entre autres, les décisions et recommandations de leurs organes compétents au sujet de la mise en œuvre du Pacte. Etant donné le nombre et l'importance des dispositions du Pacte qui entrent dans le domaine de la compétence de l'O.I.T., le caractère nécessairement plus précis et détaillé des conventions internationales du travail adoptées dans ce domaine et l'existence d'un système plus développé de contrôle de leur application, l'O.I.T. pourrait apporter une contribution substantielle à la mise en œuvre du Pacte et contribuer ainsi à donner une plus grande consistance au mécanisme établi dans les Pactes.

D'une manière plus générale, l'Organisation des Nations Unies a paru accorder récemment une attention accrue aux procédures de contrôle des instruments qu'elle élabore. Ainsi, en 1965, le Conseil économique et social demanda à l'O.I.T. et à l'U.N.E.S.C.O. des rapports sur leurs propres systèmes de mise en œuvre des instruments relatifs aux droits de l'homme (29). L'O.I.T. ayant présenté un rapport détaillé (30), le Conseil économique et social en prit note avec satisfaction et recommanda, en mars 1966, que les futures conventions des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme contiennent des dispositions appropriées en vue de leur mise en œuvre (31). De son côté, l'Assemblée générale (32) et, après elle, le Comité spécial des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats se sont préoccupés des méthodes d'établissement des faits et d'enquête internationale comme moyen d'assurer l'exécution de certains traités et un rapport soumis par le Secrétaire général des Nations Unies à cet égard signalait les méthodes suivies par un certain nombre d'organisations internationales (33). Plus récemment, par une résolution (34) adoptée le 18 décembre 1967, l'Assemblée générale a signalé l'utilité de recourir à des méthodes

(29) Résolution 1075 (XXXIX) du 28 juillet 1965.

(30) Voir *Documents officiels du Conseil économique et social, quarantième session, Annexes*, point 9 de l'ordre du jour, document E/4144.

(31) Résolution 1101 (XL) du 10 mars 1966.

(32) Résolution 2104 (XX) adoptée par l'Assemblée générale le 20 décembre 1965.

(33) Assemblée générale, 21^e session, document A/6228 du 22 avril 1966 (Rapport du Secrétaire général sur les méthodes d'établissement des faits).

(34) Résolution 2329 (XXII).

impartiales d'établissement des faits et a invité les Etats à confier cette tâche notamment aux organisations internationales compétentes.

Les instruments de l'U.N.E.S.C.O.

Pour les méthodes de contrôle prévues par l'U.N.E.S.C.O., il faut distinguer entre les règles d'application générale et celles établies plus spécialement dans le cas de certains instruments.

Sur le plan général, l'Acte constitutif de l'U.N.E.S.C.O. prévoit (article IV, paragraphe 4), d'une manière analogue à la Constitution de l'O.I.T., l'obligation des Etats Membres de soumettre à leurs autorités nationales compétentes les conventions et recommandations adoptées dans le cadre de l'U.N.E.S.C.O., dans le délai d'un an après leur adoption. Une autre disposition (article VIII) comporte l'obligation pour les Etats Membres de fournir des rapports périodiques sur la suite donnée à ces conventions et recommandations. La Conférence de l'U.N.E.S.C.O. adopta aussi, en 1950, un règlement précisant les modalités d'envoi des rapports en question, mais les rapports fournis ont essentiellement porté sur la soumission des conventions et recommandations aux autorités compétentes.

S'il n'existe pas, dans l'acte constitutif de l'U.N.E.S.C.O., de dispositions plus précises sur le contrôle de l'application des conventions, diverses conventions de l'U.N.E.S.C.O., et notamment la convention de 1960 sur la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, prévoient expressément l'envoi, par les Etats qui y deviennent Parties, de rapports périodiques sur leur application (35). En 1964, la Conférence générale de l'U.N.E.S.C.O. fut saisie d'un Plan pour l'organisation du contrôle de l'application de cette convention (36). Dans les propositions contenues dans ce plan, comme dans les interventions de représentants de plusieurs pays au cours des débats, on trouve de nombreuses références à l'expérience de l'O.I.T. et au rôle de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. Le Comité juridique, dont la Conférence adopta le rapport, se rallia au point de vue d'après lequel un examen préalable des rapports des gouvernements devait être confié à un organisme spécialisé présentant toutes les garanties de compétence et d'impartialité nécessaires,

(35) Voir H. Saba, « L'activité quasi-législative des institutions spécialisées des Nations Unies », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, 1964, vol. I, pp. 651-656.

(36) U.N.E.S.C.O., Conférence générale, 13^e session, document 13 C/12.

semblable, précisèrent certains délégués, à la Commission d'experts de l'O.I.T. Le plan proposé envisageait aussi, à l'image de ce qui se fait à l'O.I.T., une périodicité régulière de l'envoi de ces rapports, la communication de ces rapports, par les gouvernements, aux Commissions nationales de l'U.N.E.S.C.O., pour leurs observations, et la possibilité pour des organisations non gouvernementales de présenter également leurs commentaires. Le Conseil exécutif de l'U.N.E.S.C.O. fut invité à prendre, à sa 70^e session (mai 1965), les mesures appropriées pour mettre ce plan à exécution, mais, s'il fut décidé par celui-ci (37) que des rapports sur l'application de cette convention, ainsi que sur la recommandation qui la complète, seraient demandés aux gouvernements sur la base d'un questionnaire, la majorité du Conseil exécutif repoussa, par contre, la proposition du Comité juridique tendant à confier l'examen des rapports à des experts indépendants et préféra en charger un comité spécial composé de 12 membres du Conseil exécutif lui-même, c'est-à-dire de représentants de gouvernements (38). Le Conseil exécutif estima aussi prématuré de fixer à ce stade la périodicité des rapports. Ce comité spécial, puis la Conférence générale de l'U.N.E.S.C.O. elle-même, procédèrent, en 1966, à un premier examen des rapports reçus, à la suite duquel il fut décidé de demander aux gouvernements des informations supplémentaires, en vue d'une évaluation par le Comité spécial en juillet 1968.

Parallèlement à cette procédure fondée sur l'examen des rapports, un Protocole de 1962, non encore en vigueur, prévoit, pour la convention considérée, l'institution d'une Commission de conciliation et des bons offices (39), composée de « personnalités connues pour leur haute moralité et leur impartialité », qui seraient élues par la Conférence générale sur une liste de personnes présentées par les Etats ayant ratifié le Protocole — après consultation de la Commission nationale de l'U.N.E.S.C.O. par chacun de ces Etats —, ressortissants de ces Etats, mais siégeant à titre individuel. Cette commission, dont le principe s'inspire dans une grande mesure du système du Pacte international relatif aux droits civils et politiques — alors en projet —, pourra être saisie par tout Etat Partie au Protocole qui estimerait qu'un autre Etat Partie au Protocole n'applique pas les dispositions de la convention — l'extension à des Etats Parties à la convention, mais non au Protocole étant envi-

(37) Résolution 5.2.1. du Conseil exécutif (70^e session).

(38) Voir déjà à cet égard H. Golsong, *op. cit.*, p. 38.

(39) Voir Suzanne Bastid, « Une nouvelle Commission de conciliation », dans *Mélanges offerts à Henri Rolin*, Paris, 1965, pp. 1-12 ; H. Saba, *op. cit.*, pp. 653-656.

sagée à une date ultérieure, si ces Etats donnent leur accord. Elle ne pourra toutefois pas être saisie, comme cela avait été envisagé par le Président Cassin, qui s'était notamment référé au précédent de la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale et de la Commission européenne des droits de l'homme, par des organisations non gouvernementales. La commission devra établir les faits et mettre ses bons offices à la disposition des parties pour parvenir à une solution amiable « fondée sur le respect de la convention ». Au cours des discussions, il fut souligné par le représentant de la France que la Commission ne devrait pas être liée par les seuls documents fournis par les parties, et il semble bien qu'au cours de l'examen des cas elle aura un pouvoir d'initiative (40).

Si une solution est obtenue, la Commission se bornera, dans son rapport, à un bref exposé des faits et de la solution intervenue. Dans le cas contraire, elle devra établir un rapport sur les faits et indiquer les recommandations qu'elle a faites en vue de la conciliation. Cela semble bien indiquer que les termes du Protocole d'après lesquels elle mettra ses bons offices à la disposition des Etats afin de parvenir à une solution amiable (article 17) ne doivent sans doute pas être pris dans un sens restrictif, ce qui limiterait considérablement le rôle de la Commission (41) — et le même risque existe du reste pour le Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques —, mais que la Commission sera aussi appelée à faire des recommandations en vue de la conciliation. Une question importante restera de savoir si ces recommandations porteraient seulement sur des bases de discussion, comme l'impliquerait la notion de bons offices, ou si la Commission pourrait proposer les termes d'un règlement possible, ce qui correspondrait à la notion de conciliation (42).

On peut enfin signaler, bien qu'il ne s'agisse pas d'un instrument susceptible de donner lieu à engagements internationaux, qu'une recommandation concernant la condition du personnel enseignant fut adoptée en octobre 1966 par une Conférence intergouvernementale spéciale convoquée par l'U.N.E.S.C.O., avec la participation de l'O.I.T., et que la Conférence générale de l'U.N.E.S.C.O. et le Conseil d'administration du B.I.T. ont prévu la mise sur pied, par les deux organisations, d'un mécanisme commun chargé

(40) Voir Suzanne Bastid, *op. cit.*, p. 9.

(41) Voir Suzanne Bastid, *op. cit.*, p. 10, para. 11.

(42) Voir le règlement de la procédure de conciliation internationale établi par l'Institut de droit international (*Annuaire de l'Institut*, session de Salzbourg, 1961, tome II, pp. 375-376, article premier).

de suivre la mise en application du texte et fondé sur l'examen de rapports des gouvernements. Ce mécanisme comportera un comité de 12 experts indépendants désignés, pour moitié, par le Conseil d'administration du B.I.T., sur proposition du Directeur général du B.I.T., et pour moitié par le Conseil exécutif de l'U.N.E.S.C.O., sur proposition du Directeur général de l'U.N.E.S.C.O. Ce comité sera appelé à examiner, en 1970, les premiers rapports sur l'application de la recommandation.

La Charte sociale européenne et le Code européen de sécurité sociale

Elaborée par le Conseil de l'Europe, avec la contribution technique de l'O.I.T., la Charte sociale européenne, qui est entrée en vigueur en 1965, s'inspire dans une certaine mesure du système de contrôle de l'O.I.T., ou du moins de la procédure fondée sur l'envoi de rapports périodiques par les gouvernements.

Elle prévoit ainsi, en premier lieu, que les gouvernements devront envoyer des rapports biennaux sur l'application des dispositions de la Charte qu'ils auront acceptées (43) et que ces rapports seront communiqués à certaines organisations nationales d'employeurs et de travailleurs, qui pourront présenter leurs observations. Ces rapports seront examinés par un Comité d'experts indépendants « de la plus haute intégrité et d'une compétence reconnue », désignés par le Comité des Ministres sur une liste de personnes proposées par les Parties Contractantes. Ils seront ensuite examinés par un Sous-Comité gouvernemental, auquel participeront, à titre consultatif, deux organisations internationales d'employeurs et deux organisations internationales de travailleurs. La Charte prévoit en outre la consultation de l'Assemblée Consultative, qui communiquera son avis sur les conclusions du Comité d'experts. Enfin, le Comité des Ministres pourra, à la majorité des deux tiers, adresser des recommandations aux Parties Contractantes.

Le parallélisme avec le système de l'O.I.T. n'est, il est vrai, pas absolu (44) et l'on a pu relever des différences, comme pour ce qui

(43) Des rapports peuvent aussi être demandés aux Etats ayant ratifié la Charte et en vertu de celle-ci, sur les dispositions qu'ils n'ont pas acceptées. Des rapports ne peuvent être demandés, toutefois, sur l'ensemble de la Charte à un Etat qui ne l'a pas ratifiée.

(44) Voir « La Charte sociale européenne et les normes internationales du travail », *Revue internationale du Travail*, vol. LXXXIV, n^{os} 5-6, novembre-décembre 1961, pp. 388-411 et 506-522, et pp. 508-514 ; F.M. van Asbeck, « La

est du mode de désignation des experts, de la participation moins étroite des organisations professionnelles au contrôle, de la moins grande publicité de la procédure, de l'absence d'un mécanisme complémentaire fondé sur la présentation de plaintes (45), etc. Les analogies demeurent cependant nombreuses.

Bien plus, la Charte sociale européenne prévoit expressément qu'un représentant de l'O.I.T. participera, à titre consultatif, aux délibérations du Comité d'experts et, sur la base de cette collaboration institutionnelle, des arrangements seront pris pour que les organes de contrôle de la Charte puissent tenir compte des conclusions auxquelles les organes de contrôle de l'O.I.T. auront abouti, de leur côté, au sujet de textes analogues.

Une collaboration encore plus étroite est envisagée par le Code européen de sécurité sociale, établi, avec l'assistance du B.I.T., sur le modèle de la convention de l'O.I.T. concernant la norme minimum de sécurité sociale, de 1952, mais prévoyant un niveau plus élevé. Ce Code est entré en vigueur en mars 1968 et prévoit (46) que l'organe compétent de l'O.I.T. (c'est-à-dire la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations) sera consulté en premier lieu au sujet des rapports des Parties Contractantes et que ses conclusions seront communiquées au Conseil de l'Europe, dont le Comité des Ministres déterminera, à la majorité

Charte sociale européenne : sa portée juridique, sa mise en œuvre», dans *Mélanges offerts à Henri Rolin*, Paris, 1965, pp. 427-448 ; H. Golsong, *op. cit.*, pp. 37-38 ; N. Valticos, « La Charte sociale européenne. Sa structure, son contenu, le contrôle de son application », *Droit social*, 26^e année, n^{os} 9-10, sept.-oct. 1963, particulièrement pp. 477-481.

(45) F.M. van Asbeck, *op. cit.*, p. 441 ; Hans Wiebringhaus, « La Charte sociale européenne », *Annuaire français de droit international*, 1963, p. 719. Inversement, pour le système très évolué établi par la Convention de 1950 de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, il n'existe pas, à côté de la procédure fondée sur la présentation de plaintes — qui ne pourraient émaner que de gouvernements, lorsqu'il s'agit d'Etats n'ayant pas accepté les recours individuels —, de procédure régulière fondée sur l'examen d'office de rapports de gouvernements, à l'exception de la possibilité offerte au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, par l'article 57 de la convention, de demander à un Etat contractant des explications sur l'application effective de la convention. Pendant plusieurs années, cette disposition n'avait pas été utilisée (voir H. Golsong, *op. cit.*, pp. 27-28, 30-33 ; K. Vasak, *op. cit.*, pp. 221-226 ; A.H. Robertson, *op. cit.*, pp. 107-108 ; Roger Pinto, *Les organisations européennes*, Paris, 1963, p. 168 ; *La protection internationale des droits de l'homme dans le cadre européen*, Annales de la Faculté de droit et des sciences politiques et économiques de Strasbourg, X, Paris, Dalloz, 1961, pp. 288, 300, 370, 393 et 413). Elle le fut pour la première fois en 1964 mais, si une telle mesure peut avoir une utilité, elle ne constitue à proprement parler pas un moyen de contrôle, en l'absence d'organes chargés d'examiner et d'évaluer le contenu des réponses des gouvernements.

(46) Article 74, paragraphe 4.

des deux tiers, si chaque Partie Contractante s'est conformée aux obligations découlant du Code (article 75).

Conclusion

Ainsi, au cours des quelques dernières années, de grandes organisations internationales sont parvenues, comme l'O.I.T. l'avait fait plusieurs années plus tôt dans son propre domaine, à établir diverses procédures visant à assurer un certain contrôle non judiciaire de la mise en œuvre des instruments normatifs qu'elles ont adoptés en matière de droits de l'homme. Les modalités et l'intensité de ces procédures varient sensiblement, mais, à travers leur diversité, certains traits communs se dessinent : par exemple, les systèmes considérés sont essentiellement fondés sur l'examen de rapports périodiques des gouvernements, une place est souvent aussi faite à des procédures complémentaires de conciliation, enfin les tâches de contrôle sont de plus en plus confiées à des organes composés de membres indépendants ou du moins siégeant à titre individuel.

Il faut cependant constater aussi qu'en raison principalement des résistances des souverainetés nationales, la plupart des systèmes nouvellement établis comportent de sérieuses faiblesses.

Ainsi, la périodicité des rapports des gouvernements n'est pas toujours précisée (47) et, par conséquent, la continuité du contrôle n'est pas assurée. En outre, l'examen des rapports n'est pas complété par des procédures quasi-judiciaires d'examen de plaintes, les recours étant, soit totalement exclus (48), soit prévus en vue d'une conciliation et sur une base facultative. De tels recours ne peuvent en effet viser que les Etats ayant non seulement ratifié les instruments considérés, mais accepté expressément de se soumettre à une telle procédure (49). Ces recours ne peuvent qu'exception-

(47) Convention sur la discrimination dans l'enseignement et Pactes des droits de l'homme.

(48) Pacte relatif aux droits sociaux, économiques et culturels, Convention sur la discrimination dans l'enseignement (à l'exclusion du Protocole) et Charte sociale européenne (qui permet cependant aux organisations d'employeurs de présenter des observations au sujet des rapports des gouvernements).

(49) Pacte relatif aux droits civils et politiques et Protocole à la Convention sur la discrimination dans l'enseignement (dans la Convention sur l'élimination de la discrimination raciale, l'examen de communications n'est par contre pas subordonné à l'acceptation de l'Etat intéressé).

nellement (50) émaner de particuliers et ceux-ci devraient alors relever de la juridiction de l'Etat visé.

Pour ce qui est de la composition des organes chargés du contrôle, si le principe de leur composition par des personnes indépendantes paraît admis de manière croissante (51) mais non absolue (52), leur mode de désignation, qui laisse une grande latitude aux gouvernements quant à la présentation de candidats (53), n'est de ce fait pas de nature à donner la garantie d'une complète indépendance.

Le mandat des organes de contrôle est souvent défini de manière trop limitée et ne paraît même parfois pas permettre, pour ce qui est de l'examen des rapports, que les organes de contrôle aboutissent à des observations précises au sujet de l'application de l'instrument considéré dans un pays donné (54), alors que les commissions de conciliation *ad hoc* ou de conciliation et de bons offices prévues notamment dans le cadre du Pacte relatif aux droits civils et politiques ou du Protocole à la Convention de l'U.N.E.S.C.O. sur la discrimination dans l'enseignement, dont la nature juridique est ambiguë, semblent essentiellement chargées d'établir les faits et d'offrir leurs bons offices à une solution amiable des contestations, solution fondée, il est vrai, sur le respect de l'instrument considéré et avec la possibilité, semble-t-il, de faire des recommandations en vue de la conciliation.

D'autre part, la participation aux procédures de contrôle est en règle générale limitée aux gouvernements (55).

(50) Dans le cas des Etats qui accepteraient le Protocole facultatif au Pacte relatif aux droits civils et politiques, ou feraient la déclaration prévue à l'article 14 de la Convention sur l'élimination de la discrimination raciale.

(51) Convention sur l'élimination de la discrimination raciale, Pacte relatif aux droits civils et politiques, Charte sociale européenne et Protocole de 1962 à la Convention sur la discrimination dans l'enseignement.

(52) Voir ainsi le Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels et la méthode instituée pour l'examen des rapports prévus par la Convention sur la discrimination dans l'enseignement.

(53) Voir ainsi le Comité des droits de l'homme prévu par le Pacte relatif aux droits civils et politiques, le Protocole de 1962 à la Convention sur la discrimination dans l'enseignement et le Comité d'experts indépendants de la Charte sociale européenne.

(54) C'est le cas des Pactes sur les droits de l'homme.

(55) Les exceptions sont la Charte sociale européenne, qui fait une certaine place aux organisations d'employeurs et de travailleurs, ainsi qu'aux parlementaires constituant l'Assemblée Consultative, le Protocole facultatif au Pacte relatif aux droits civils et politiques, et l'article 14 de la Convention sur l'élimination de la discrimination raciale, qui permettent, si l'Etat intéressé l'a expressément accepté, l'examen de communications émanant de particuliers « relevant de la juridiction » de l'Etat visé.

Enfin, la publicité des procédures en question est généralement limitée.

Malgré toutes ces imperfections, les procédures examinées ont néanmoins l'avantage d'exister, du moins, pour certaines, en puissance. La première question pour l'avenir du contrôle sera donc que les instruments considérés recueillent bientôt le nombre de ratifications nécessaire pour leur entrée en vigueur et que ces ratifications ne fassent pas l'objet de réserves compromettant le fonctionnement des systèmes prévus (56).

Ensuite, lorsque ces systèmes auront commencé à fonctionner, la question sera d'en assurer et, progressivement, d'en améliorer le fonctionnement en tenant compte de certaines exigences essentielles pour leur efficacité : en premier lieu, l'établissement d'une périodicité régulière de l'envoi des rapports des gouvernements, dans les cas où celle-ci n'est pas encore précisée ; en deuxième lieu, la désignation des organes de contrôle et l'organisation de leurs travaux de manière à garantir pleinement un examen sérieux et impartial ; en troisième lieu, la possibilité pour ces organes d'examiner la conformité des situations de pays individuels avec les normes internationales considérées ; enfin, la combinaison des procédures fondées sur l'examen de rapports des gouvernements avec des procédures, qui ne soient pas excessivement limitatives, fondées sur la présentation de plaintes.

Un élément qui pourra donner à ces systèmes de contrôle de plus larges et de plus solides assises sera la coopération susceptible de s'établir entre les procédures mises sur pied dans le cadre des différentes organisations. Parfois expressément prévue dans les textes (57) et même déjà pratiquée dans certains cas, cette assistance réciproque est de nature à permettre aux divers systèmes de contrôle de s'étayer mutuellement et aux nouveaux mécanismes d'avoir un démarrage plus facile.

Aujourd'hui, avec l'établissement de ces différentes procédures, une étape importante a été franchie. L'avenir dira si les procédures

(56) V. C. Wilfred Jenks, *The United Nations Covenants on Human Rights come to Life*, préc.

(57) Par exemple dans les Pactes des droits de l'homme et la Charte sociale européenne.

ainsi établies pourront surmonter certaines faiblesses constitutionnelles et si, avec l'indispensable coopération des Etats, leur développement sera marqué du dynamisme et du sens des responsabilités nécessaires pour que les contrôles prévus puissent fonctionner de manière objective et efficace. S'il en est ainsi, l'étape actuelle constituera à son tour le point de départ pour de nouveaux progrès sur la route encore longue qui reste à parcourir pour que la protection des droits de l'homme en général puisse vraiment devenir une réalité concrète pour chaque homme en particulier.

Mars 1968.