

Distr.  
RESTREINTE

A/CONF.157/PC/62/Add.5  
26 mars 1993

FRANCAIS  
Original : ANGLAIS

CONFERENCE MONDIALE SUR LES DROITS DE L'HOMME  
Comité préparatoire  
Quatrième session  
Genève, 19-30 avril 1993  
Point 5 de l'ordre du jour provisoire

ETAT D'AVANCEMENT DES PUBLICATIONS, DES ETUDES ET DE LA  
DOCUMENTATION A ETABLIR POUR LA CONFERENCE MONDIALE

Note du secrétariat

Additif

Contribution du Comité des droits économiques, sociaux et culturels

L'attention du Comité préparatoire est attirée sur la contribution ci-jointe présentée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Cette contribution est composée de deux textes : le premier (Annexe I) intitulé "Déclaration du Comité des droits économiques, sociaux et culturels à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme", a été adopté par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels le 7 décembre 1992; le deuxième (Annexe II) est une note d'analyse adoptée par le Comité le 11 décembre 1992 intitulée "Elaboration d'un protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels".

A/CONF.157/PC/62/Add.5

page 2

Annexe I

Annexe I

DECLARATION DU COMITE DES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS  
A LA CONFERENCE MONDIALE SUR LES DROITS DE L'HOMME

(Adoptée par le Comité le 7 décembre 1992)

1. Dans le préambule de chacun des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, les Etats parties reconnaissent que, conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'idéal de l'être humain libre, libéré de la crainte et de la misère, ne peut être réalisé que si des conditions permettant à chacun de jouir de ses droits économiques, sociaux et culturels, aussi bien que de ses droits civils et politiques, sont créées. Au cours des 45 années qui ont suivi l'adoption de la Déclaration universelle, diverses formules ont été employées pour décrire les rapports entre les deux catégories de droits, qui ont été diversement qualifiés de liés entre eux, d'interdépendants et d'indivisibles. Si certaines préférences ont été émises quant à l'emploi de l'une ou de l'autre de ces expressions, de l'avis du Comité, les débats ne doivent pas détourner l'attention du fait que les deux catégories de droits doivent être respectées au même titre.

2. Le principe ainsi admis, qui constitue l'un des fondements essentiels du consensus international en matière de normes relatives aux droits de l'homme, a été reconnu à maintes reprises par l'Assemblée générale, le Conseil économique et social et la Commission des droits de l'homme, et a été repris dans une grande diversité d'engagements contractuels au niveau à la fois universel et régional. Toutefois, dans la pratique, l'attention a été appelée sur ce principe davantage en raison de son non-respect que de son application. En 1993, alors que l'Organisation des Nations Unies célèbre le 45ème anniversaire de l'adoption de la Déclaration universelle et à l'occasion de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, il importe au plus haut point d'envisager en profondeur et soigneusement les divers moyens par lesquels le principe de l'indivisibilité peut être appliqué et le statut des droits économiques, sociaux et culturels peut être davantage reconnu.

3. Le Comité tient à souligner que la pleine réalisation des droits de l'homme ne peut en aucun cas être une simple retombée ou une conséquence fortuite de faits survenus par ailleurs, aussi positifs soient-ils. C'est pourquoi l'idée selon laquelle la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels sera la conséquence directe ou découlera automatiquement de l'exercice des droits civils et politiques est dénuée de fondement. Un tel optimisme n'est ni compatible avec les principes fondamentaux régissant l'exercice des droits de l'homme, ni justifié par des preuves empiriques. Dans la réalité, chaque société doit oeuvrer avec circonspection et de manière soigneusement réfléchie pour veiller à ce que tous les membres qui la constituent jouissent de leurs droits économiques, sociaux et culturels. Si le respect des droits civils et politiques est une condition indispensable à la pleine réalisation de l'ensemble des droits de l'homme, rien ne permet cependant d'affirmer que la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels sera nécessairement le corollaire ou le résultat de la réalisation des droits civils et politiques.

4. De même qu'il est indispensable d'adopter des politiques soigneusement orientées et d'exercer une surveillance sans défaillance pour veiller à ce que, par exemple, l'organisation d'élections libres et équitables, ou l'adoption ou le rétablissement d'un système de gouvernement essentiellement démocratique, conduise au respect des droits civils et politiques, de même tout gouvernement qui vise à assurer le respect des droits économiques, sociaux et culturels des citoyens et des individus dont il est responsable doit nécessairement mettre au point et appliquer des politiques et des programmes dans ce sens.

5. La réalité alarmante, compte tenu de laquelle le défi ainsi posé doit être envisagé, est que les Etats et la communauté internationale en général continuent à tolérer trop souvent des violations des droits économiques, sociaux et culturels, alors que si ces violations touchaient les droits civils et politiques, les réactions d'indignation et de révolte seraient telles qu'elles conduiraient à des appels massifs à des sanctions immédiates. Dans les faits, malgré les propos rhétoriques, les violations des droits civils et politiques continuent à être considérées comme beaucoup plus graves et plus manifestement intolérables que les violations massives et directes des droits économiques, sociaux et culturels.

6. Ces constatations s'appliquent également aux politiques et aux pratiques discriminatoires. Le refus du droit de vote ou du droit à la liberté d'expression, uniquement en raison de la race ou du sexe, est ouvertement et à juste titre condamné par la communauté internationale. Or, les formes profondément ancrées de discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels à l'égard des femmes, des personnes âgées, des handicapés et d'autres groupes vulnérables et défavorisés sont trop souvent tolérées comme s'il s'agissait d'une regrettable fatalité. Ainsi, par exemple, un grand nombre de défenseurs des droits de l'homme restent impuissants devant l'affirmation selon laquelle les femmes, dans nombre de pays, "sont gratifiées [en retour de la somme de travail disproportionnée qu'elles fournissent] de moins de nourriture, moins de soins de santé, moins d'éducation, moins de formation, moins de loisirs, moins de revenus, moins de droits et moins de protection" a/.

7. Les données statistiques illustrant la mesure du non-respect ou des violations des droits économiques, sociaux et culturels ont été citées si souvent qu'elles ont tendance à perdre de leur signification. L'ampleur, la gravité et la persistance de ce non-respect ont donné lieu à des attitudes de résignation, à des sentiments d'impuissance et à l'abandon de toute compassion. Ces réactions étouffées sont dues en partie au refus de considérer que les problèmes qui se posent sont le résultat de violations flagrantes et massives des droits économiques, sociaux et culturels. Il est néanmoins difficile d'envisager de décrire autrement la situation sans manquer de réalisme.

8. Le fait qu'un cinquième de la population mondiale soit victime de la pauvreté, de la faim, de la maladie, de l'analphabétisme et de l'insécurité suffit à conduire à la conclusion que cette partie de la population est victime de violations massives de ses droits économiques, sociaux et culturels. Pourtant, des défenseurs convaincus des droits de l'homme - particuliers, groupes et gouvernements - continuent à exclure entièrement ces phénomènes de leurs préoccupations. Une telle attitude à l'égard des droits de l'homme est inhumaine, irréaliste et incompatible avec les normes internationales. En outre, elle va à l'encontre du but recherché.

9. La démocratie, la stabilité et la paix ne peuvent pas se maintenir longtemps dans des conditions de pauvreté, de dénuement et de négligence chroniques. Dans les dernières années, un nombre croissant de peuples ont adopté avec enthousiasme les principes de la liberté politique, de l'ouverture des marchés et du pluralisme, en partie en raison des perspectives que ces nouvelles orientations offraient en matière de réalisation des droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux. Si ces espoirs sont déçus, des pressions considérables risquent d'être exercées au sein de nombreuses sociétés pour rétablir les régimes autoritaires. De plus, les échecs entraîneront de nouveau de vastes mouvements de populations et des afflux supplémentaires de migrants et de réfugiés, notamment de réfugiés "économiques", avec tous les problèmes et les tragédies qu'ils entraînent. Comme le Secrétaire général l'a souligné dans son Rapport sur l'activité de l'Organisation présenté à l'Assemblée générale lors de sa quarante-septième session :

Progrès politique et développement économique sont indissolubles : tous deux sont d'importance égale et doivent être encouragés simultanément. La stabilité politique est nécessaire au développement de politiques économiques efficaces, mais lorsque la situation économique se détériore par trop ... elle risque de donner lieu à des dissensions politiques b/.

10. L'accent placé de plus en plus sur les politiques de libéralisation des marchés entraîne une nécessité beaucoup plus grande de veiller à ce que des mesures appropriées soient prises pour protéger et promouvoir les droits économiques, sociaux et culturels. Même les plus ardents défenseurs du marché libre ont reconnu de façon générale que la libéralisation n'était pas en elle-même la garantie de la protection des couches les plus vulnérables et les plus défavorisées de la société. C'est pourquoi la notion de filets de protection sociale a été largement appuyée. Bien que cette notion soit essentiellement positive, il est impératif qu'elle soit définie de façon à porter sur la totalité des droits de l'homme et qu'elle soit formulée en termes de droits, plutôt que sous l'angle de la charité ou de la générosité. Les filets de protection, qui peuvent être supprimés selon l'humeur des gouvernements ou de tout autre agent, ne peuvent en conséquence pas offrir de garantie appropriée de protection des droits économiques, sociaux et culturels.

11. Malgré les problèmes particuliers auxquels un grand nombre de pays en développement et autres pays en transition sont confrontés, aucun groupe particulier de pays ne s'est distingué exclusivement en négligeant de considérer sérieusement les atteintes au respect des droits économiques,

sociaux et culturels. En réalité, la situation dans certains pays fait très souvent l'objet de généralisations extrêmement exagérées et il n'est aucunement tenu compte du fait que certains des gouvernements concernés se sont efforcés bien davantage que d'autres de promouvoir la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

12. Les mêmes constatations s'appliquent aux gouvernements des pays industrialisés. Certains de ces gouvernements ont tendance à considérer que l'existence d'un système véritablement démocratique et le niveau relativement élevé du revenu par habitant sont des preuves suffisantes que les droits de l'homme sont globalement respectés. Or, le Comité a eu amplement l'occasion de constater que ces conditions pouvaient parfaitement exister alors que nombre des citoyens étaient largement privés de leurs droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux. Les taux élevés de mortalité infantile, la faim, ou la malnutrition parmi une grande partie de la population, le chômage généralisé, le nombre considérable de sans-abri et le taux élevé d'abandon scolaire sont des indicateurs, au moins à première vue, de violation des droits économiques, sociaux et culturels et donc des droits de l'homme en général.

13. Bien que certains progrès aient été réalisés dans les dernières années, le Comité estime qu'un grand nombre de mesures doivent encore être prises d'urgence pour promouvoir concrètement la réalisation progressive de ces droits dans les années à venir.

14. En premier lieu, tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies devraient ratifier les deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme ou y adhérer. Le Comité note que plus de 60 Etats n'ont pas encore pris cette décision et il les invite instamment à envisager très sérieusement de ratifier ces instruments ou d'y adhérer. En outre, les Etats qui ne sont parties qu'à l'un des Pactes internationaux devraient tenir soigneusement compte des incidences de leur choix eu égard à la notion fondamentale de l'interdépendance des deux catégories de droits.

15. Le Comité tient à souligner l'importance qu'il attache à l'obligation faite aux Etats parties de soumettre des rapports, obligation qu'ils ont acceptée lorsqu'ils ont ratifié le Pacte ou lorsqu'ils y ont adhéré. Les Etats qui négligent de soumettre leurs rapports ou qui les soumettent dans des délais excessifs commettent une violation d'une importante obligation énoncée dans le Pacte à l'égard de la communauté internationale. Il serait souhaitable en conséquence que la Conférence mondiale envisage les moyens de souligner le caractère inacceptable de telles pratiques.

16. Pour les Etats parties au Pacte, la nécessité la plus urgente est qu'ils prouvent que leur engagement à l'égard du respect des droits économiques, sociaux et culturels est véritable et durable. Comme le Comité l'a déjà indiqué, ils devraient pour ce faire, fixer des normes leur permettant d'évaluer précisément la mesure dans laquelle les éléments essentiels des droits fondamentaux en question sont respectés. En outre, les gouvernements devraient mettre en place des mécanismes nationaux et locaux appropriés en vertu desquels eux-mêmes et leurs agents pourront être appelés à rendre compte de leurs agissements dans des situations où l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels est manifestement refusé.

17. Il a souvent été argué que ces droits ne relevaient pas du domaine de la justice, ce qui signifiait que leur non-respect n'était pas susceptible de faire l'objet de décisions de la part des tribunaux. Il est évident, toutefois, que l'exercice d'un grand nombre et, sans doute, de l'ensemble de ces droits, comporte au moins certains éléments qui, selon la législation et la pratique de certains Etats, peuvent déjà faire l'objet de décisions de justice. En outre, un grand nombre de moyens sont mis à la disposition des particuliers ou des groupes se déclarant victimes de violation de leurs droits économiques, sociaux et culturels pour introduire des recours administratifs ou judiciaires. Dans la plupart des pays, ces recours ne font pas l'objet d'une attention suffisante, non seulement en raison de leur complexité au regard de la loi ou par ailleurs, mais également du fait que les gouvernements ne sont pas disposés à faire preuve de la volonté politique nécessaire et à respecter leurs engagements à l'égard de la justice économique et sociale.

18. La communauté internationale a reconnu depuis longtemps qu'il importait d'offrir aux particuliers la possibilité de former un recours dans l'Etat où ils considéraient que leurs droits fondamentaux avaient été violés (par exemple, sous la forme du droit à un recours utile, tel qu'il est reconnu au paragraphe 3 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques). En conséquence, et compte tenu du fait que les principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme prévoient déjà une telle procédure, le Comité estime que toutes les conditions sont réunies pour adopter une procédure d'examen de communications (sous la forme d'un protocole facultatif se rapportant au Pacte) applicable aux droits économiques, sociaux et culturels consacrés dans le Pacte c/. Cette procédure, qui serait entièrement facultative, permettrait aux particuliers ou aux groupes qui se plaignent de violations des droits reconnus dans le Pacte de présenter des communications. Elle pourrait également s'accompagner d'une procédure facultative d'examen de plaintes entre Etats parties. Diverses garanties seraient prises pour empêcher tout abus dans l'application de la procédure. Ces garanties seraient semblables à celles qui sont prévues dans le premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

---

a/ Fonds des Nations Unies pour l'enfance, La situation des enfants dans le monde, 1992, Genève, Tex SA, 1992, p. 55.

b/ A/47/1, par. 64.

c/ Cette proposition est exposée en détail dans le document joint à la présente déclaration et au rapport du Comité sur sa septième session (annexe IV) [Dans le présent document du Comité préparatoire, la proposition figure à l'annexe II ci-dessous.].

A/CONF.157/PC/62/Add.5

page 8

Annexe I



Annexe II

ELABORATION D'UN PROTOCOLE FACULTATIF SE RAPPORTANT AU PACTE INTERNATIONAL  
RELATIF AUX DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

(Note d'analyse adoptée par le Comité des droits économiques, sociaux  
et culturels à sa septième session, le 11 décembre 1992)

A. Introduction

1. A sa cinquième session, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a prié son rapporteur de l'époque de lui soumettre une note d'analyse décrivant les principaux problèmes que poserait l'élaboration d'un protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels "qui permettrait la soumission de communications sur plusieurs ou chacun des droits reconnus dans le Pacte" a/.

2. Ladite note d'analyse lui a été présentée à sa sixième session b/. Dans le rapport du Comité sur sa sixième session, on peut lire ce qui suit :

[Les membres du Comité] étaient favorables à l'élaboration d'un protocole facultatif car cela renforcerait l'application pratique du Pacte aussi bien que le dialogue avec les Etats parties et permettrait d'attirer plus encore l'attention de l'opinion publique sur les droits économiques, sociaux et culturels. Le Pacte ne serait plus considéré comme un "parent pauvre" parmi les instruments relatifs aux droits de l'homme. Des membres ont souligné que la doctrine de l'interdépendance et de l'indivisibilité des droits de l'homme devait être la base de tous les travaux que le Comité consacrerait à l'élaboration d'un tel projet. Au cours de ces travaux, sans sous-estimer les difficultés tenant à la nature et à la complexité des droits garantis dans le Pacte, il conviendrait de mettre en route le dialogue ou le processus qui permettrait, d'une part, d'identifier les domaines se prêtant à la mise en place progressive de cette procédure de recours et, d'autre part, d'éviter tout chevauchement possible avec les procédures existantes en vertu d'autres instruments internationaux des droits de l'homme c/.

3. Lors du débat sur cette question, les membres du Comité ont trouvé qu'un certain nombre de questions nécessitaient une étude plus approfondie. C'est la raison pour laquelle le Comité a décidé, à sa sixième session, de demander qu'un document de travail complémentaire portant sur les différentes questions soulevées au cours des débats lui soit soumis à sa septième session.

4. C'est ainsi qu'un document de travail complémentaire a été établi et examiné par le Comité à sa septième session. On trouvera des détails sur l'examen de ce document dans le compte rendu analytique correspondant d/. Le Comité a approuvé la démarche suivie dans l'ensemble et demandé que les deux documents de travail, présentés au Comité à ses sixième et septième sessions, soient réunis en un seul document révisé, qui tienne également compte des principales questions soulevées lors des débats du Comité à sa septième session.

5. Les membres du Comité se sont exprimés résolument en faveur de l'élaboration et de l'adoption d'un protocole facultatif se rapportant au Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Afin de faciliter la poursuite de l'examen de cette proposition par les organes appropriés et les Etats parties, le Comité a décidé de joindre la présente note d'analyse en annexe au rapport sur sa septième session et à la déclaration qu'il a adoptée pour présentation à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme (voir l'annexe III) [Annexe I du présent document du Comité préparatoire.].

6. Le Comité a aussi noté que le Rapporteur spécial de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités avait expressément recommandé, dans son rapport final sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels (voir E/CN.4/Sub.2/1992/16, par. 211) qu'un protocole facultatif soit élaboré. En conséquence, le Comité a exprimé l'espoir que les organes pertinents de l'ONU examineraient cette question plus avant et il a noté qu'il pourrait décider de continuer lui-même l'étude de cette question à ses sessions futures.

#### B. Considérations préliminaires

7. A titre d'introduction à l'examen de cette question par le Comité, il y a lieu de souligner plusieurs aspects précis de la proposition.

8. Premièrement, il importe de noter que tout protocole au Pacte sera strictement facultatif et ne sera, par conséquent, applicable qu'aux Etats parties qui l'accepteront expressément par voie de ratification. Il n'est donc pas question d'imposer des obligations supplémentaires aux Etats parties au Pacte.

9. Deuxièmement, le principe général consistant à permettre la présentation de plaintes en vertu d'une procédure internationale relative à l'application des droits économiques, sociaux et culturels n'a rien de nouveau ni de particulièrement novateur. En effet, il existe déjà depuis longtemps au niveau international un certain nombre de procédures qui prévoient spécifiquement l'examen de ce genre de plaintes. Ce sont : la procédure adoptée par l'OIT pour répondre aux allégations de violation des droits syndicaux (article 8 du Pacte); la procédure suivie par l'UNESCO pour traiter des violations des droits relatifs à l'éducation, à la science et à la culture (articles 13 à 15 du Pacte) et la procédure établie en vertu de la résolution 1503 (XLVIII) du Conseil économique et social, en date du 27 mai 1970, qui, comme la Commission des droits de l'homme l'a affirmé, s'applique aussi à tout l'éventail des droits économiques, sociaux et culturels.

10. En outre, on peut noter que le Conseil de l'Europe est en train de rédiger un protocole additionnel à la Charte sociale européenne. L'Assemblée parlementaire du Conseil a recommandé, en septembre 1991, que diverses réformes de la Charte soient entreprises immédiatement, y compris l'adoption d'une procédure de plaintes efficace e/. Par la suite, une réunion ministérielle de haut niveau, qui s'est tenue à Turin (Italie) en octobre 1991 pour célébrer le trentième anniversaire de cette Charte, a recommandé que le Conseil des Ministres examine dès que possible un projet de protocole prévoyant un système de plaintes collectives en vue de son adoption et de son ouverture à la signature.

11. Il faut aussi noter que le système interaméricain prévoit déjà la possibilité de déposer des plaintes relatives au droit d'organiser des syndicats et au droit à l'éducation. Ainsi, le paragraphe 6 de l'article 19 du Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels (Protocole de San Salvador de 1988) prévoit que :

"Au cas où [le droit d'organiser des syndicats et le droit à l'éducation] ont été violés par une action imputable directement à un Etat partie à ce protocole, cette situation peut donner lieu, par le recours à la Commission interaméricaine des droits de l'homme et, le cas échéant, à la Cour interaméricaine des droits de l'homme, à l'application du système de requêtes individuelles prévu aux articles 44 à 51 et 61 à 69 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme".

12. Troisièmement, l'expérience acquise à ce jour dans l'application des diverses procédures internationales de plaintes qui existent actuellement indique qu'il n'y a aucune raison de craindre qu'avec l'adoption d'un protocole facultatif se rapportant au Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Comité soit inondé de plaintes. Ainsi, la procédure de plaintes prévue par la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale n'a engendré en dix ans qu'une poignée de plaintes. La procédure instituée au titre de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ne s'est développée, elle aussi, que très progressivement. De même, il y a eu relativement peu de plaintes examinées dans le cadre de la procédure de l'UNESCO depuis qu'elle a été établie en 1978. Il ne faut pas oublier non plus que même un très petit nombre de plaintes peut fournir au Comité des occasions extrêmement importantes de développer son interprétation jurisprudentielle des droits reconnus dans le Pacte.

13. Quatrièmement, il faut rappeler que des procédures de plaintes comme celle qui est actuellement proposée ne donnent pas à l'organe international concerné le pouvoir d'exiger qu'un Etat partie prenne des mesures données. En fin de compte, l'influence et l'efficacité de la procédure dépendent en grande partie de la compétence du Comité, de la rigueur avec laquelle il analyse les questions et de la force de persuasion de ses conclusions.

14. Enfin, il convient de rappeler que le principe de l'indivisibilité et de l'interdépendance des deux séries de droits, principe si souvent réaffirmé par l'Assemblée générale des Nations Unies et par la Commission des droits de l'homme, est compromis par le fait qu'il existe diverses procédures conventionnelles de plaintes pour les droits civils et politiques mais qu'il n'en existe pas pour les droits économiques, sociaux et culturels. Pour que ces derniers soient pris au sérieux et soient traités sur un pied d'égalité avec les droits civils et politiques, il est indispensable de prévoir une procédure de plainte pour les droits économiques, sociaux et culturels.

15. Certaines de ces questions sont examinées plus en détail ci-après.

C. Les origines du débat sur l'élaboration d'une procédure de plaintes

16. Le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de 1966, n'a été proposé et adopté qu'au dernier moment, à l'issue d'un long processus d'élaboration. On peut presque dire qu'il a été ajouté au Pacte après coup, compte tenu du précédent créé par la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965. Certaines des propositions formulées au cours de l'élaboration du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels semblaient ne pas écarter la possibilité d'appliquer à ce Pacte une procédure comparable mais en fait, aucun Etat n'était véritablement disposé à prendre le taureau par les cornes et à se battre pour faire adopter une telle approche des droits économiques et sociaux.

17. La Conférence internationale des droits de l'homme, tenue à Téhéran en 1968, a relancé le débat sur les moyens de donner véritablement effet aux droits économiques, sociaux et culturels. Elle a notamment lancé un appel "à tous les gouvernements pour qu'ils [...] s'attachent à élaborer et à perfectionner les procédures juridiques permettant de défendre ces droits et de prévenir leur violation" f/. L'un des résultats les plus rapides de la Conférence a été l'étude préliminaire des questions relatives à la jouissance des droits économiques et sociaux g/ établie par le Secrétaire général. Si cette étude n'allait pas au-delà des conceptions existantes en matière de mise en oeuvre de ces droits à l'échelle internationale, elle formulait par contre quelques observations importantes sur la nature des droits économiques dans le contexte des mesures qui pourraient être prises à l'échelle nationale. Dans cette étude, le Secrétaire général examinait la possibilité de prendre des mesures constitutionnelles et législatives et affirmait en outre que l'article 8 de la Déclaration universelle (aux termes duquel "Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la Constitution ou par la loi") était à l'évidence "également valable pour les droits économiques, sociaux et culturels" h/. Il notait ensuite qu'à l'échelle nationale, ces droits étaient dans une large mesure protégés "par les tribunaux ordinaires" et qu'à bien des égards, c'était déjà le cas dans plusieurs Etats i/.

18. Dans son étude, le Secrétaire général a donc insisté avec force sur le rôle joué par les recours judiciaires et autres ouverts à une personne désireuse de faire valoir ses droits économiques. Dans le rapport j/ que la Commission des droits de l'homme lui avait demandé de rédiger après avoir examiné l'étude du Secrétaire général, M. Manouchehr Ganji a adopté une approche très différente. En effet, cette étude était presque exclusivement consacrée aux difficultés que doivent surmonter les pays en voie de développement pour éliminer la pauvreté. Elle ne traitait pas de façon complète "des règles et normes nationales régissant la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels" car "cela aurait conduit à dépasser de beaucoup les limites imposées à la portée et au volume de [l']étude" k/. M. Ganji concluait cependant en disant qu'une telle étude "pourrait [...] être réalisée dans l'avenir" l/, mais il n'a jamais été donné suite à cette proposition.

19. Il semblerait que les années 90 voient s'instaurer un climat différent et potentiellement plus favorable à une politique visant à offrir des recours aux individus et aux groupes dont les droits économiques ont été violés. Cette évolution est en partie confirmée par le fait que, depuis quelques années, la Commission des droits de l'homme met davantage l'accent sur les moyens de donner effet aux droits économiques tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle internationale. Elle est également conforme à la méthode que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a peu à peu mise au point, depuis sa première session de 1987, pour assurer la mise en oeuvre de ces droits, ainsi qu'aux tendances qui se font jour au sein des systèmes européens et interaméricains de défense des droits de l'homme.

D. Principal argument en faveur d'un protocole facultatif

20. De nombreux arguments militent en faveur de l'instauration d'une procédure de dépôt et d'examen de plaintes dans le cadre d'un protocole facultatif qui viendrait compléter le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'argument le plus convaincant étant à l'évidence que le respect des droits économiques des individus et des groupes à travers le monde s'en trouverait sensiblement renforcé. On pourrait aussi invoquer la nécessité de renforcer le principe de la responsabilité internationale des Etats parties au Pacte et d'harmoniser les méthodes utilisées en vertu des deux Pactes mais il reste qu'au moins à court terme, le principal argument en faveur d'une telle procédure est que celle-ci serait efficace à divers égards.

21. Il est généralement admis que le principal défaut des accords internationaux visant à mieux faire respecter les droits économiques est l'imprécision avec laquelle nombre de ces droits sont formulés dans le Pacte et l'absence de clarté qui en découle quant à leurs implications normatives m/. Les articles 6 à 9 du Pacte constituent une exception notable à cet égard. Il y a deux raisons à cela. Premièrement, la plupart des droits énoncés dans ces articles sont mieux connus dans les législations nationales (qui les reconnaissent depuis plus longtemps et avec plus de précision) que certains des droits mentionnés dans les autres articles de la troisième partie du Pacte. Deuxièmement, et les deux choses sont en partie liées, l'OIT s'emploie depuis 1919 à développer et à préciser le contenu normatif de ces droits. Parmi les diverses méthodes qu'elle a utilisées à cette fin, nombreuses sont celles où l'élément "pétition" ou plainte occupe une place importante. C'est ainsi par exemple qu'à propos du droit à la liberté d'association (c'est-à-dire le droit de constituer des syndicats et de s'affilier à un syndicat, droit reconnu à l'article 8 du Pacte), l'OIT a constitué une volumineuse jurisprudence dans le cadre de la procédure utilisée par le Comité de la liberté syndicale pour recevoir et examiner les plaintes n/. En conséquence, lorsqu'une affaire délicate soulève un problème d'interprétation relatif à l'article 8 du Pacte) l'OIT (dans la mesure où ils sont jugés applicables à la lumière des dispositions du Pacte et d'autres considérations pertinentes) de dire, avec une assez grande certitude, ce qu'un Etat partie est tenu de faire dans une situation donnée.

22. La situation est différente en ce qui concerne des droits tels que le droit à la santé ou le droit à l'éducation. Pour ce qui est, par exemple, de ce dernier droit, on pourrait citer à titre d'illustration un problème d'interprétation du Pacte qui a été soulevé récemment dans un Etat partie au Pacte. Au début de 1990, le gouvernement a instauré, pour la première fois depuis des années, des frais de scolarité pour les étudiants à plein temps. L'Association universitaire nationale a contesté cette décision et a saisi la Commission nationale des droits de l'homme de cette question. Dans l'opinion qu'elle a émise, la Commission a conclu qu'imposer des frais de scolarité constituerait une violation de l'alinéa c) du paragraphe 2 de l'article 13 du Pacte (qui dispose que "l'enseignement supérieur doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité"). Outre les autres raisons qu'elle a invoquées pour justifier sa conclusion, la Commission a expressément rejeté l'argument selon lequel le gouvernement d'un pays qui se trouve dans une situation économique défavorable peut arguer de ce fait pour justifier une réduction du budget de l'enseignement. Le gouvernement a rejeté l'interprétation de la Commission et a maintenu que sa décision était bien conforme à la disposition visée. Il a fait observer que "... fondamentalement, il n'appartient pas à la Commission des droits de l'homme d'évaluer les ressources dont dispose le gouvernement pour élargir l'accès à l'enseignement supérieur". Cette affaire soulève plusieurs questions d'une importance considérable du point de vue de l'interprétation du Pacte, à savoir : la nature de l'engagement souscrit au titre de l'alinéa c) du paragraphe 2 de l'article 13; la signification du concept d'"instauration progressive"; les critères à appliquer pour déterminer quelles ressources sont "disponibles" aux fins du Pacte; et la mesure dans laquelle l'exercice des droits de l'homme peut être délibérément limité en raison d'impératifs économiques.

23. En dépit de l'importance capitale de ces dispositions, ni le gouvernement en question ni la Commission des droits de l'homme ni aucune autre partie concernée ne pouvaient recourir à une quelconque jurisprudence du Comité des droits économiques, sociaux et culturels qui puisse les aider à interpréter les obligations contractées par le gouvernement en vertu du Pacte. De même, si le Comité venait à être saisi de la question il se trouverait (pour les raisons énoncées plus haut) dans l'impossibilité de l'examiner de façon précise et détaillée.

24. Aussi longtemps que la majorité des dispositions du Pacte (et plus particulièrement celles qui ont trait à l'éducation, la santé, l'alimentation et la nutrition et le logement) ne seront pas minutieusement analysées en vue de l'établissement d'une jurisprudence à l'échelle internationale, il est hautement improbable qu'elles le soient à l'échelle nationale. La principale raison en est que les dispositions qui sont formulées en des termes très généraux (comme celles de l'article 11 du Pacte par exemple) ont fort peu de chances d'être considérées par les autorités nationales comme pouvant se prêter à une application judiciaire ou administrative en l'absence de textes législatifs énonçant plus clairement leurs implications au regard de l'ordre juridique interne. Pour ce qui est de la plupart des dispositions du Pacte (à l'exception des articles 6 à 9, pour les raisons notées plus haut) on peut sans grand risque prédire que les tribunaux nationaux déclareront qu'elles ne sont pas "d'application automatique" ou "directement applicables" ou capables

d'avoir un "effet direct". Les termes utilisés dépendent de la manière dont les obligations contractées par l'Etat en vertu de traités internationaux sont envisagées dans son droit interne. Quoi qu'il en soit, les obligations découlant du Pacte continueront en fin de compte d'être formulées uniquement dans des termes très généraux et feront rarement l'objet d'une de ces analyses judiciaires détaillées qui contribuent énormément à faire comprendre de manière plus claire, plus précise et plus nuancée la signification et la portée des normes internationales relatives aux droits de l'homme.

25. Aussi n'est-il pas vraiment surprenant de constater que la grande majorité des affaires dans lesquelles le Pacte a été invoqué devant les tribunaux internes portent sur les questions relatives au travail visées aux articles 6 à 8 du Pacte. Aux Pays-Bas, par exemple, la justice a été saisie de plusieurs affaires de ce type o/. Par ailleurs, même dans un pays comme la Finlande, qui est très conscient de l'importance des droits économiques et où les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme sont pris très au sérieux, on ne connaît aucune affaire où les dispositions du Pacte aient été appliquées directement par les tribunaux p/.

E. Les limites des méthodes actuellement appliquées pour élaborer une jurisprudence relative au Pacte

26. Le Pacte lui-même ne prévoit qu'une seule méthode permettant d'élaborer une jurisprudence relative aux droits énoncés dans le Pacte. Il s'agit de l'examen des rapports des Etats parties par le Conseil économique et social. En fait, c'est à présent le Comité des droits économiques, sociaux et culturels qui s'acquitte de cette tâche. Afin de mieux faire comprendre le contenu normatif des divers droits, le Comité a mis au point deux autres techniques qui consistent à formuler des observations générales et à tenir un débat général d'une journée à chaque session.

27. Il est cependant évident qu'aucune de ces méthodes ne permet au Comité d'examiner en détail un problème précis qui se pose dans une situation concrète particulière et d'exprimer une opinion mûrement réfléchie sur la mesure dans laquelle un acte ou une omission donné est compatible avec les dispositions du Pacte. L'examen des rapports des Etats parties a souvent soulevé des questions sur lesquelles le Comité a été divisé. Dans certains cas, des membres du Comité ont exprimé individuellement l'opinion qu'il y avait eu infraction et, dans d'autres, c'est l'ensemble du Comité qui a effectivement adopté une telle conclusion. Or, en fait, toute conclusion de ce type manque d'autorité et a forcément un caractère provisoire et hautement spéculatif. Les raisons de ce manque d'autorité inévitable ne sont pas difficiles à trouver. Tout d'abord, l'information disponible est généralement d'une nature très générale. C'est ainsi, par exemple, que le Comité n'a jamais véritablement examiné la constitution d'un Etat ou même un pan entier de sa législation. D'ailleurs, de tels textes ne lui ont jamais été véritablement présentés. (Dans certains cas, des documents de ce genre sont annexés au rapport de l'Etat partie mais ne sont jamais traduits ou reproduits à l'intention des membres du Comité.) Deuxièmement, il est rarement possible d'examiner un problème concernant un pays donné à la lumière des circonstances concrètes dans lesquelles il s'est posé. Même lorsqu'une organisation non gouvernementale présente une communication écrite au Comité (ce qui est relativement rare), celle-ci ne contient généralement pas le type

d'informations détaillées et précises, qui permettraient au Comité d'approfondir une question. Troisièmement, si le Comité a bien pour mandat d'examiner les rapports périodiques, cela ne l'autorise pas vraiment à demander avec insistance aux Etats parties de lui permettre d'examiner des cas précis.

28. L'adoption d'observations générales est pour le Comité l'occasion d'apporter une importante contribution à la jurisprudence relative à une question ou un droit particulier. Mais les principales contributions en la matière n'émaneront généralement pas d'une telle source en raison, d'une part, du caractère forcément limité de la matière première dont dispose le Comité grâce à la procédure de présentation des rapports et, d'autre part, d'une tradition (établie principalement par le Comité des droits de l'homme) selon laquelle seules des observations de caractère assez général sont formulées dans le cadre des observations générales. De même, la journée que le Comité consacre au débat général, si profitable soit-elle à d'autres égards, ne se prête pas à l'examen détaillé de questions normatives.

F. Les fonctions des procédures de dépôt et d'examen des plaintes

a) En vertu d'autres traités

29. La plupart des arguments exposés plus haut supposent que les procédures de plaintes déjà établies en vertu de traités ont beaucoup contribué à l'élaboration du contenu normatif des droits énoncés dans lesdits traités. Il convient cependant de relever d'emblée que cette affirmation repose uniquement sur l'expérience acquise dans le cadre de l'application du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. En effet, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale n'a été saisi que d'un nombre relativement faible de plaintes en vertu de la procédure facultative définie à l'article 14 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. En fait, depuis son établissement en 1984, le Comité n'a formulé d'opinion qu'à propos de deux communications seulement. Quant à la procédure facultative d'examen de plaintes établie en vertu de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, elle est trop récente pour qu'on puisse tirer des conclusions significatives sur sa contribution à la jurisprudence.

30. Il n'est pas nécessaire, dans le cadre de cette étude, d'examiner en détail les résultats de la procédure définie dans le Protocole facultatif se rapportant au Pacte. Il suffit de dire que la grande majorité des personnes qui ont évalué les travaux du Comité des droits de l'homme reconnaissent que cette procédure revêt une importance considérable dans la mesure où elle a contribué à mieux faire comprendre la portée normative de bien des dispositions contenues dans le Pacte. C'est ainsi que Graefrath a fait observer que sa "fonction limitée" inclut l'"examen détaillé du contenu juridique d'une norme internationale relative aux droits de l'homme, de ses caractéristiques précises et de ses possibilités d'adaptation" q/. Il reconnaît aussi que, si elle n'est pas à même d'apporter au pétitionnaire qui les utilise une grande consolation, cette procédure peut en revanche avoir des conséquences très bénéfiques sur la situation d'autres individus qui se heurtent à des problèmes analogues.



31. Mais la preuve la plus convaincante de la valeur jurisprudentielle de la procédure d'examen de plaintes est le fait que le recueil des "vues" que le Comité a formulées à propos de diverses affaires contribue, bien davantage que les observations générales du Comité ou les opinions qu'il exprime lors de l'examen des rapports des Etats parties, à nous éclairer sur la signification des divers droits. C'est ainsi que le Comité des droits de l'homme a déjà réussi à éclaircir des questions traitées dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, tout simplement parce que ces questions se trouvaient être étroitement liées à des questions soulevées dans des pétitions communiquées en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Cet impact a été soigneusement décrit et analysé dans une étude fouillée sur la manière dont les normes énoncées dans le premier Pacte ont "déteint" sur le second r/.

b) En vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

32. Il s'agit là du point central de la présente analyse. En quoi l'adoption d'une procédure d'examen de plaintes (en principe sous la forme d'un Protocole facultatif) pourrait-elle contribuer à la compréhension des droits économiques et sociaux en général ainsi qu'à l'autorité et à l'utilité pratique du Pacte en particulier ?

33. Premièrement, une telle procédure permet de mettre en lumière des questions concrètes et tangibles. Les problèmes réels auxquels se heurtent des individus et des groupes prennent réellement corps, ce qui ne se produirait jamais dans le cadre des débats abstraits qui se déroulent dans le cadre de la procédure de présentation des rapports.

34. Deuxièmement, le fait de se concentrer sur un cas particulier fournit à l'enquête un cadre qui sans cela n'existerait pas. L'idéal serait que le pétitionnaire communique des renseignements précis et détaillés, ce qui obligerait le gouvernement concerné à apporter lui aussi des renseignements d'une égale clarté. Même lorsque le dialogue prend une forme écrite, les interlocuteurs sont bien davantage en mesure d'aller au fond des choses que dans le cadre de la soumission des rapports. Le Comité est donc à même, et à bien des égards contraint, de s'attaquer aux questions très complexes inscrites en filigrane dans de nombreuses dispositions du Pacte.

35. Troisièmement, le simple fait que des plaintes puissent être portées devant une instance internationale devrait encourager les gouvernements à veiller à ce que des recours internes plus efficaces soient ouverts aux justiciables en matière de droits économiques et sociaux (ce qui limiterait les cas où cette instance pourrait s'estimer compétente).

36. Quatrièmement, l'existence d'un "recours" potentiel à l'échelle internationale peut inciter des particuliers ou des groupes à formuler certaines de leurs doléances économiques et sociales dans des termes plus précis et en relation avec des dispositions spécifiques du Pacte. Une telle évolution pourrait contribuer de façon très importante à réduire l'écart entre les questions relatives aux droits de l'homme pris dans leur sens étroit et les questions de justice sociale au sens large.

37. Cinquièmement, le fait qu'un comité international puisse émettre une "conclusion" contraire placerait les droits économiques et sociaux au centre des préoccupations politiques des gouvernements, ce qui est loin d'être toujours le cas aujourd'hui. Comme Graefrath l'a fait observer à propos du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, "même si les vues ou opinions du Comité n'ont pas force exécutoire, ce sont des opinions juridiques d'un grand poids qu'un Etat peut difficilement ignorer ..." s/.

38. Enfin, une procédure d'examen de plaintes donne un résultat tangible qui, sur le plan de l'"intérêt humain" qu'elle est susceptible de susciter, est davantage à même d'éveiller intérêt et compréhension pour le Pacte en général et pour les problèmes précis qui sont soulevés.

39. Après avoir vanté les avantages potentiels d'une procédure d'examen de plaintes, il convient aussi de préciser que ce modèle "normatif-judiciaire" n'est pas sans défauts. De nombreuses raisons expliquent en particulier pourquoi des individus dont les droits sont gravement menacés peuvent continuer à ne pas recourir à un système international de pétition. Ces raisons sont les suivantes : a) ignorance de l'existence d'une procédure internationale applicable; b) manque de temps et/ou de moyens; c) impossibilité physique de déposer une plainte; d) la difficulté pour un individu, par opposition à un groupe, de démontrer qu'il a qualité pour porter plainte; et e) l'hypothèse que l'organe international en question est, pour des raisons politiques ou autres, peu disposé à se prononcer en faveur de la ou des victime(s) dans une situation donnée.

40. Toutefois, si convaincants que puissent être ces arguments dans la mesure où ils tendent à prouver qu'il ne faut pas s'appuyer exclusivement sur des procédures d'examen de plaintes, ils perdent la plus grande partie, sinon la totalité, de leur force dans le contexte des mesures de mise en oeuvre qui prévoient à la fois un mécanisme de pétitions et un mécanisme de présentation de rapports. Etant donné que ce dernier mécanisme est à présent fermement établi en ce qui concerne le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, il serait raisonnable de chercher à le compléter par une procédure d'examen de plaintes.

#### G. La pertinence de l'argument relatif à l'égalité des droits

41. Sur le plan normatif, la doctrine de l'interdépendance et de l'indivisibilité de tous les droits de l'homme constitue la pierre de touche du droit international en matière de droits de l'homme, tel qu'il existe aujourd'hui. Il y a donc de fortes raisons de penser que cette doctrine devrait se manifester de façon relativement équilibrée dans les procédures utilisées pour la promotion et la protection desdits droits. Cela ne signifie pas non plus que ces deux ensembles de droits soient identiques en tous points ou qu'une procédure destinée à vérifier que les droits civils et politiques sont respectés doive toujours avoir sa contrepartie directe dans le domaine des droits économiques et sociaux (ou vice versa). Toutefois, là où existent des disparités importantes en ce qui concerne les procédures et les mécanismes respectifs, ces différences doivent être justifiées à l'aide de facteurs objectifs tels que la nature intrinsèque des droits concernés.

42. La disparité la plus évidente à cet égard concerne l'existence ou l'absence de procédures de pétition. En ce qui concerne les droits civils et politiques, ces procédures ont généralement été acceptées. C'est ainsi que des mécanismes institutionnels appropriés sont prévus en ce qui concerne le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Mais aucun mécanisme de ce type n'est prévu dans le cadre du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Comment expliquer ou justifier ce fait, si tant est que cela soit possible ? Quels arguments ont été, ou pourraient être invoqués à l'appui du statu quo ?

H. Examen de quelques-uns des arguments contraires

a) Les droits économiques devraient être abordés d'une manière exclusivement non conflictuelle

43. On a souvent fait remarquer que l'affrontement n'était pas le moyen le plus efficace de persuader les gouvernements de modifier leurs politiques économiques ou d'adopter d'autres mesures nécessaires pour assurer la réalisation des droits économiques et sociaux. Il ne s'agit pas de contester cette proposition mais de l'assortir de deux réserves importantes. La première est qu'une procédure de pétition ne doit pas être considérée comme quelque chose qui conduit inévitablement à un affrontement. De telles procédures deviennent de plus en plus ordinaires et perdent leur caractère exceptionnel et on devrait les considérer comme un cadre dans lequel une approche ou une politique particulières peuvent être présentées à un groupe d'experts indépendants qui les examinent à la lumière de normes librement acceptées et clairement applicables. En outre, ainsi qu'Harris l'a noté, "un système de pétition comprend généralement une phase de conciliation, et le fait qu'un Etat soit mis en cause dans une communication peut l'aider à concentrer son attention sur tel ou tel problème" t/. La deuxième est que si une approche conflictuelle (si c'est ainsi qu'un gouvernement souhaite décrire la procédure d'examen de plaintes) ne doit être envisagée qu'en dernier recours dans ce domaine, elle ne doit jamais être entièrement exclue. Ainsi, le document intitulé "Principes de Limbourg concernant l'application du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels" accorde une place très importante à la nécessité de s'occuper des violations desdits droits u/. En dernière analyse, il est difficile de comprendre comment la torture peut être considérée comme une question digne de provoquer un affrontement alors que la famine organisée ou le refus de dispenser à certaines personnes les soins de santé fondamentaux devraient être tenus pour des questions qu'il convient d'aborder de manière résolument aimable et polie.

b) Les droits économiques ne peuvent être invoqués devant aucune juridiction

44. Il s'agit là d'une question qui a reçu ailleurs l'attention qu'elle mérite. Il suffit d'observer la pratique existant dans de nombreux Etats pour se convaincre qu'un large éventail de droits économiques font régulièrement l'objet de décisions judiciaires. Outre de nombreux pays d'Europe occidentale, on peut également mentionner l'Inde dont la Cour suprême a pris quelques mesures célèbres dans ce domaine.

45. A l'échelle internationale, il existe aussi quantités de preuves qui permettent de réfuter cette proposition. On peut évidemment citer l'exemple de tous les droits économiques qui font depuis longtemps l'objet de procédures de pétitions de l'OIT, mais on peut aussi mentionner les incursions de plus en plus fréquentes que fait le Comité des droits de l'homme dans le domaine des droits économiques. De même, on a montré de façon convaincante que le Comité d'experts indépendants créé en vertu de la Charte sociale européenne a fréquemment abordé les questions relatives aux droits économiques d'une manière qui confirme que lesdits droits peuvent effectivement être invoqués devant les tribunaux v/.

46. Mais peut-être la réponse la plus convaincante à l'argument selon lequel les droits économiques ne peuvent être invoqués devant une juridiction consiste-t-elle à souligner que cette procédure ne s'appliquerait qu'à ceux de ces droits qui sont considérés comme pouvant l'être, du moins en partie. En outre, l'un des buts fondamentaux de cette procédure est de faire mieux comprendre le contenu normatif des droits économiques et partant, d'éclairer davantage certains aspects de la notion d'opposabilité de ces droits.

c) Les droits collectifs ne peuvent pas faire l'objet de procédures de pétition individuelle

47. Cet argument présente au moins deux failles. Premièrement, les procédures de pétition ne visent pas exclusivement les plaintes présentées par des individus. En effet, nombreuses sont celles qui prévoient le dépôt de pétitions par des groupes. Deuxièmement, contrairement à une vieille idée, les droits économiques et sociaux ne sont pas en soi des droits collectifs. Certes, leur exercice est généralement mieux encouragé par des politiques et des programmes applicables à tous, mais on peut en dire autant de la plupart des droits civils et politiques. Qu'une façon de promouvoir des droits soit préférée à une autre ne modifie pas fondamentalement la nature desdits droits. Après tout, ce sont des individus qui meurent de faim ou faute de soins, ou qui souffrent des conséquences de l'analphabétisme.

48. On a également fait remarquer que de tels arguments négligent ou simplifient à l'excès les moyens grâce auxquels des progrès sont généralement réalisés dans le domaine des droits de l'homme. Comme Jacobs l'a souligné dans le contexte européen, "le contraste entre le système de la Convention (basé sur des plaintes) et le système de la Charte (basé sur des rapports) prête à confusion ..., car si la Convention prévoit un recours direct pour l'individu, sa véritable efficacité a consisté à remédier aux défauts des législations et pratiques nationales plutôt qu'à donner satisfaction à un individu qui a formulé une plainte particulière" w/.

I. Examen de questions particulières

49. Lors des débats qui se sont déroulés sur ce sujet à la sixième session du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, des précisions ont été demandées sur quatre grandes questions. Nous nous efforcerons, dans l'analyse ci-après, de définir les différentes options qui pourraient être envisagées pour chacune de ces questions. Ces quatre questions peuvent se résumer comme suit : a) qui pourrait exercer le droit de présenter des plaintes ?

b) quels seraient les droits visés par la procédure ? c) quelles seraient les règles de procédure applicables ? et d) quels pourraient être les résultats de cette procédure ?

J. Qui pourrait exercer le droit de présenter des plaintes ?

50. La réponse à cette question dépend des réponses qui seront apportées à trois autres questions, à savoir : premièrement, faut-il n'accepter que les plaintes formulées par des Etats à l'encontre d'autres Etats ? deuxièmement, faut-il accepter également ou seulement les plaintes émanant d'individus ou les plaintes collectives ? et troisièmement, si cette dernière solution est retenue, quels critères faut-il adopter pour déterminer quels seront les groupes autorisés à présenter des plaintes ?

a) Système de plaintes interétatiques

51. Plusieurs des principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme prévoient une procédure selon laquelle un ou plusieurs Etats parties peuvent présenter une plainte contre un autre Etat partie s'ils estiment que ce dernier ne s'acquitte pas de ses obligations en vertu de l'instrument en question. L'expérience a montré toutefois que ces procédures ne sont invoquées qu'extrêmement rarement, et seulement dans des situations très graves. Les Etats répugnent manifestement à les utiliser. C'est ainsi que la procédure prévue à l'article 41 du Pacte relatif aux droits civils et politiques n'a pas été invoquée une seule fois depuis l'entrée en vigueur du Pacte en 1976.

52. Par conséquent, si une procédure de plaintes interétatiques peut être envisagée à titre de mesure additionnelle, elle ne saurait remplacer une procédure de plaintes individuelles ou collectives. C'est ce qu'a récemment confirmé le ferme rejet d'une proposition visant à limiter aux plaintes entre Etats la procédure envisagée au titre de la Charte sociale européenne.

53. Ceci ne veut toutefois pas dire que l'on ne doive envisager d'avoir à la fois un système individuel et un système interétatique. Il est clair que ce dernier pourrait être utilisé abusivement dans le cadre de conflits politiques entre Etats, mais il pourrait devenir un moyen très intéressant de faciliter la résolution de ces conflits. Cela sera notamment le cas si les Etats se montrent davantage disposés à recourir à ce genre de mécanisme à l'avenir et si des conflits fondés sur des questions de nationalité ou de minorité continuent de nuire aux relations amicales entre Etats voisins.

b) Procédure individuelle ou procédure collective ?

54. On considère parfois que les droits reconnus dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sont essentiellement de nature collective. En principe, ce point de vue est tout à fait incorrect car le Pacte fait expressément référence aux droits de "chacun" de "tout individu" ou de "toute personne". Il existe néanmoins un élément collectif dans la mesure où, normalement, les mesures destinées à améliorer la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels d'un individu ne s'appliquent pas uniquement à cet individu mais également à toutes sortes de personnes se

trouvant dans une situation analogue ou comparable à la sienne à certains égards. Cela dit, la situation n'est guère différente de celle qui s'applique dans le cas des mesures destinées à améliorer la jouissance de nombreux droits civils et politiques.

55. Par conséquent, il n'y a pas de raison intrinsèque pour qu'un système de plaintes dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels ne repose pas sur le droit des individus de présenter des communications. L'argument le plus convaincant en faveur de ce point de vue est peut-être qu'en s'intéressant de près au sort d'un individu en particulier, le Comité sera mieux en mesure de vérifier la totalité des faits et d'apprécier directement les répercussions d'une situation donnée sur la jouissance d'un droit spécifique. L'objection selon laquelle une approche individualiste ne sera guère utile pour améliorer la situation des "masses" est partiellement balayée par le fait que la quasi-totalité des procédures internationales de dépôt et d'examen de plaintes mettent l'accent sur des cas particuliers, en partant de l'hypothèse que les cas "témoins" qui en résultent ont très souvent des répercussions qui s'étendent bien au-delà de cette sphère limitée.

56. Toutefois, il y a au moins deux objections possibles à la formule qui consisterait à accepter des plaintes émanant de particuliers. La première est que le Comité pourrait se trouver inondé de plaintes déposées par des individus dont la situation est, effectivement, unique, ce qui l'obligerait à examiner un nombre de cas isolés supérieur à ses possibilités. On pourrait craindre alors que le volume de travail qui en résulterait paralyse le Comité et l'empêche en fin de compte de traiter efficacement aucune des nombreuses plaintes qui lui auraient été soumises, ce qui nuirait à la réputation de la procédure tout entière. Si l'on ne peut exclure totalement cette possibilité, il faut souligner que ce genre de problème ne s'est jamais posé dans le cas de toutes les procédures existantes qui permettent d'examiner des plaintes déposées par des particuliers. Ainsi, il n'y a eu, en dix ans, que deux plaintes examinées en vertu de la procédure de dépôt et d'examen de plaintes prévue à l'article 14 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. En outre, les conditions requises pour qu'une plainte puisse être jugée recevable sont habituellement considérées comme le meilleur moyen d'éviter une avalanche de plaintes impossibles à traiter.

57. La deuxième objection possible est qu'il peut s'avérer délicat de demander à un Etat partie d'envisager l'adoption de mesures générales d'ordre structurel en invoquant uniquement l'examen d'une plainte déposée par un particulier.

58. Par mesure de prudence, il convient peut-être de reconnaître que de telles objections méritent d'être prises en considération, ce qui ne veut pas dire nécessairement que la seule méthode possible consiste à n'accepter que des plaintes collectives. En d'autres termes, il ne faut pas en conclure que le recours à la procédure de dépôt et d'examen des plaintes devrait être exclusivement réservé aux organisations collectives, comme les syndicats ou les organisations non gouvernementales. En fait, il existe une solution de compromis clairement établie et tout à fait acceptable, qui consisterait à accepter les requêtes émanant aussi bien de particuliers que de groupes,

dans la mesure où elles se rapportent à des situations dont les répercussions dépassent le cadre étroit des préoccupations personnelles de l'individu qui a déposé une plainte.

59. Pour s'assurer que cette condition est bien remplie, on pourrait adopter plusieurs critères. L'un d'eux consisterait à demander au requérant de démontrer qu'un nombre important de personnes sont concernées par le problème soulevé. Le terme "important" est, certes, assez vague, mais il incomberait au requérant de démontrer que sa plainte satisfait à ce critère et au Comité de décider si le seuil nécessaire a été atteint. Un autre critère consisterait à exiger que l'acte (ou l'omission) dénoncé ait un caractère "systématique". Il s'agit, là encore, d'un terme plutôt vague, mais l'idée est d'exclure les plaintes qui ne concernent, de toute évidence, que certains incidents isolés d'actes imputés à une seule personne et n'affectant qu'un individu. Le terme "systématique" est utilisé depuis longtemps et appliqué sans aucune difficulté particulière, tant par la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités que par la Commission des droits de l'homme, dans le cadre du rôle qui leur incombe en vertu de la procédure prévue dans la résolution 1503 (XLVIII) du Conseil économique et social. Le terme "ensemble", qui figure également dans la définition de la résolution, serait ainsi un moyen d'indiquer que le préjudice invoqué ne doit pas concerner un seul individu.

60. Une autre possibilité qui permettrait d'éviter l'emploi de termes trop généraux tels que "systématique", "ensemble", ou "important" serait d'adopter des critères plus rigoureux, en exigeant par exemple que soit démontrée l'existence d'une discrimination persistante ou de défauts intrinsèques, structurels et systémiques qui ont eu pour conséquence de priver un grand nombre de personnes de leurs droits. Mais si l'emploi d'une terminologie savante est susceptible d'être apprécié de ceux qui veulent avant tout restreindre le champ d'application de la procédure, il faut tenir compte du fait que des termes aussi complexes seront non seulement plus difficiles à comprendre pour les requérants mais aussi plus difficiles à appliquer pour le Comité.

61. Si on décide de n'accepter que des plaintes collectives, il faudra définir quelles sont les collectivités ou les groupes qui auront le droit de soumettre des plaintes et sur la base de quels critères. Plusieurs options peuvent être envisagées à ce propos. La première, et peut-être la plus restrictive, consisterait à réserver l'accès à cette procédure aux organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social. Ce critère pourrait être retenu à condition d'être associé à d'autres critères. En effet, l'utilisation de ce seul critère aurait pour effet d'exclure la grande majorité des groupes qui opèrent à l'échelon national et, ayant une connaissance approfondie de la situation intérieure, sont particulièrement bien placés pour formuler une plainte. Ces groupes auraient, certes, en théorie, la possibilité d'agir par l'intermédiaire de l'une des organisations non gouvernementales internationales dotées du statut consultatif, mais bon nombre d'entre eux ne seraient pas en mesure de le faire, pour toutes sortes de raisons.

62. C'est pourquoi, dans le cas où seuls des organismes collectifs seraient habilités à déposer des plaintes, il serait vivement souhaitable que ce droit soit étendu à certains groupes nationaux, outre les organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif. Le choix des groupes susceptibles de bénéficier de cette autorisation pourrait être laissé à l'appréciation conjointe de l'Etat partie concerné et du Comité.

63. Du point de vue de l'Etat partie, plusieurs options peuvent être envisagées. Tout d'abord, le droit de soumettre une communication pourrait être automatiquement accordé aux principaux partenaires sociaux (cette expression étant entendue dans le sens en usage au BIT), au nombre desquels figureraient notamment les principales associations nationales de travailleurs et d'employeurs ainsi que d'autres groupes nationaux importants. Deuxièmement, l'Etat partie pourrait prendre l'initiative d'autoriser certains autres groupes à faire usage de cette procédure. Troisièmement, l'Etat partie pourrait, dans certains cas, accepter qu'une plainte soit déposée par un groupe particulier qui ne fait pas partie des catégories de groupes susmentionnées qui sont autorisés à soumettre des communications. Enfin, le protocole facultatif lui-même pourrait prévoir expressément que chaque Etat partie peut faire, au moment de la ratification, une déclaration par laquelle il reconnaîtrait à toute organisation non gouvernementale représentative à l'échelon national le droit de déposer une plainte.

64. S'agissant du Comité, le protocole facultatif pourrait préciser qu'il est libre d'accepter une plainte à condition que le requérant soit en mesure de démontrer qu'il n'existe pas d'autre possibilité de recours effectif ou qu'il n'y a pas accès.

65. L'analyse ci-dessus montre qu'il existe toute une série de méthodes permettant de sélectionner les groupes qui pourraient être autorisés à soumettre des plaintes. Mais elle montre aussi que cette façon de procéder risque de s'avérer assez complexe et délicate et qu'il serait tout à fait possible pour un Etat partie d'empêcher ou d'entraver le dépôt d'une plainte conformément à cette procédure. Afin de tourner ces difficultés et d'éviter toute possibilité de manipulation ou d'abus, il serait nettement préférable que la procédure soit ouverte indifféremment à tous les groupes et individus. Toute décision contraire à cette solution se fonderait nécessairement sur l'hypothèse qu'une formule aussi libérale a beaucoup plus de chances de donner lieu à des abus qu'une formule restrictive. Or, cette hypothèse n'est pas confirmée par l'expérience acquise à ce jour. La quasi-totalité des procédures existantes sont extrêmement tolérantes à ce sujet et il n'est presque jamais arrivé que des requérants en aient vraiment abusé. En outre, la manière la plus efficace de lutter contre tout abus de cette nature consiste pour le Comité à demeurer vigilant.

66. En examinant la question à la septième session du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, les membres du Comité ont indiqué qu'ils avaient une nette préférence pour une procédure individuelle, car il leur semblait que c'était la solution la plus équitable, la plus réaliste et la plus constructive face aux problèmes décrits ci-dessus.



67. A propos du type de critère à retenir, le Comité s'est tout particulièrement penché sur la complexité des conditions à remplir pour qu'une plainte soit recevable qui pouvait en découler. Ce genre de préoccupation pourrait être justifié si le Comité n'avait pas la possibilité de décider de combiner l'étape concernant la recevabilité de la plainte et l'étape portant sur l'examen de la plainte quant au fond dans les cas appropriés. Il convient de séparer les deux étapes lorsque le Comité sent qu'il peut décider sans hésiter que la plainte n'est pas recevable (par exemple, lorsque la plainte ne relève pas du Pacte, lorsque les renseignements fournis sont de toute évidence insuffisants, ou lorsqu'il y a un abus de privilège). Dans beaucoup d'autres cas toutefois, les questions à examiner à propos de la recevabilité et du fond se recouperont au point qu'on pourra les examiner en même temps; cela permettra aussi au Comité d'agir beaucoup plus rapidement.

K. Quels sont les droits auxquels s'appliquerait la procédure ?

68. Pour ce qui est des droits énoncés dans le Pacte auxquels la procédure prévue par le protocole facultatif s'appliquerait, il y aurait au moins quatre solutions :

a) La procédure ne s'appliquerait qu'à certains droits, étant entendu que son champ d'application serait progressivement étendu à d'autres;

b) Chaque Etat partie pourrait indiquer, au moment de la ratification du protocole, les droits auxquels la procédure s'appliquerait en ce qui le concerne;

c) La procédure s'appliquerait à tous les droits spécifiés aux articles 6 à 15; et

d) La procédure s'appliquerait à l'ensemble du Pacte.

69. Ces solutions sont examinées brièvement ci-après.

a) Application de la procédure uniquement à certains droits

70. On part souvent du principe que certains des droits énoncés dans le Pacte relèvent de la compétence des tribunaux, ou du moins peuvent en relever, ce qui n'est pas le cas pour d'autres. Il en découle que seuls les premiers devraient être soumis à la procédure de plainte. Mais ce principe aboutit à une simplification très excessive de la question et donne une idée très trompeuse de la situation. La réalité est tout autre. D'une part, il semblerait possible de déterminer dans quelle mesure presque tous les droits reconnus dans le Pacte relèvent des tribunaux. D'autre part, certains droits dont on estime communément qu'ils en relèvent, tel que le droit à des conditions de travail raisonnables ou le droit à la sécurité sociale, présentent certains aspects que les tribunaux pourraient avoir une certaine difficulté à déterminer.

71. Pour ces raisons, il ne semblerait pas opportun de retenir certains droits auxquels le protocole facultatif s'appliquerait, et d'en éliminer d'autres auxquels il ne serait pas applicable. En revanche, ce qu'il faut, c'est examiner de front l'idée qui sous-tend la suggestion selon laquelle seuls certains droits seraient soumis à l'application du protocole. L'idée est de faire en sorte que le Comité n'ait pas à s'occuper de questions qui ne peuvent pas être réglées dans le cadre d'une procédure de plainte. On pourrait citer par exemple les questions qui ne peuvent être réglées que par voie de politique interne. A cet égard, le mieux serait non d'établir une liste restrictive des droits auxquels le protocole s'appliquerait, mais d'adopter des mesures de garantie d'ordre procédural. Cette question est examinée plus loin.

72. On peut aussi se demander s'il est raisonnable de penser qu'une liste au départ restrictive des droits soumis à la procédure pourrait, en pratique, être élargie progressivement. Il faudrait pour cela que le protocole soit modifié et que les Etats parties présentent un nouvel acte de ratification ou de succession. Pareille procédure est suffisamment lourde et longue pour rendre improbable toute modification du protocole et, dans ce cas, la liste initiale et restrictive des droits ne serait jamais élargie. Le résultat serait que certains droits prendraient plus d'importance que d'autres et feraient l'objet d'une attention soutenue dans le cadre de la procédure, alors que d'autres y échapperaient.

b) Lors de la ratification les Etats parties indiqueraient les droits à l'égard desquels ils accepteraient que la procédure s'applique

73. Cette façon de faire ne serait pas sans rappeler celle qui est en vigueur dans la Charte sociale européenne et qui permet aux Etats parties de décider à l'égard de quels droits ils acceptent d'être liés, l'acceptation d'un nombre minimal de droits étant néanmoins requise. Elle présenterait l'inconvénient de permettre éventuellement à certains Etats de bénéficier du crédit qui irait de pair avec la ratification du protocole, tout en n'assumant que le strict minimum exigible d'obligations. Ce serait néanmoins mieux que rien et, en offrant une possibilité de déroger à la mise en oeuvre de certains droits, cela rendrait plus acceptable et probable la ratification du protocole.

74. Cela soulèverait également le problème de l'application de certains droits fondamentaux qui pourraient être systématiquement rejetés par les Etats signataires, qui auraient ainsi la possibilité de ratifier le protocole tout en excluant les articles 10 à 12 : droit à la santé, droits des enfants, droit à l'alimentation et droit au logement. De ce fait, un grand nombre de droits fondamentaux reconnus par le Pacte ne relèveraient pas de cette procédure.

c) Application de la procédure à tous les droits reconnus aux articles 6 à 15

75. Cette solution éviterait que des distinctions néfastes ne soient faites entre les différents droits et permettrait au Comité d'examiner ces droits dans une perspective globale et intégrée. Il faudrait toutefois faire en sorte - par exemple par l'adoption d'une disposition spéciale - de ne pas soustraire à cette procédure l'interdiction de la discrimination contenue à l'article 2 du Pacte.

76. Cette manière de procéder aurait entre autres pour effet de ne pas faire entrer dans le champ d'application de la procédure le droit à l'autodétermination et les autres dispositions de l'article premier du Pacte.

d) Application de la procédure aux articles 1er à 15 du Pacte

77. Comme indiqué plus haut, de nombreux arguments militent en faveur d'une approche globale de la question de l'adoption d'un protocole facultatif, le fait notamment que pratiquement tous les droits reconnus dans le Pacte font déjà l'objet d'une ou de plusieurs procédures internationales de plainte, ce qui va clairement à l'encontre d'une approche plus restrictive dans le cadre de l'instrument international le plus important et le plus général en matière de droits économiques, sociaux et culturels.

78. Une approche globale refléterait en outre l'approche adoptée pour le Protocole facultatif se rapportant au Pacte relatif aux droits civils et politiques. Lors des débats qui se sont déroulés à la septième session du Comité, les membres se sont prononcés largement en faveur de cette approche.

79. L'adoption d'une approche globale dans le cadre du protocole facultatif n'exclurait aucunement la mise en place de garanties d'ordre procédural qui serviraient à éviter que la procédure ne conduise à examiner des questions qui ne seraient pas à leur place dans ce contexte. La question de la nature de ces garanties est examinée ci-après.

L. Quelles règles de procédure seraient appliquées ?

80. La plus importante et la seule à laquelle ait expressément fait référence le Comité à sa sixième session est celle de l'épuisement des recours internes. On la trouve dans pratiquement toutes les procédures internationales de plaintes et elle devrait certainement trouver place dans la procédure prévue dans n'importe quel protocole facultatif.

81. Il en va de même des principales autres règles de procédure s'appliquant à d'autres instruments, en particulier au Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, lesquelles devraient également trouver place dans tout protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Il s'agit des règles et considérations suivantes.

82. Considération de temps (ratione temporis) : ne seraient recevables que les plaintes ayant trait à des actes ou des omissions postérieurs à l'entrée en vigueur du Protocole facultatif pour l'Etat partie concerné.

83. Considération de matière (ratione materiae) : ne seraient recevables que les plaintes qui porteraient expressément sur des droits énoncés dans le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

84. Considération de personne (ratione personae) : la procédure ne s'appliquerait qu'en cas de non-respect supposé de la part d'un Etat signataire du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et au Protocole facultatif y relatif. Ainsi, si un Etat cessait,

dans les formes prescrites, d'être partie au Pacte, le Comité ne serait plus compétent pour connaître des plaintes déposées en vertu du protocole facultatif à l'égard de cet Etat.

85. Considération relative à l'existence d'un préjudice : dans le cas du Protocole facultatif se rapportant au Pacte relatif aux droits civils et politiques, l'auteur d'une communication doit se déclarer "victime" d'une violation par l'Etat partie concerné. Cette règle pourrait également s'appliquer au protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, mais il semblerait plus judicieux, en ce qui concerne ces droits (compte tenu en particulier du caractère collectif des réparations qui seraient généralement recherchées) d'exiger non que l'intéressé soit victime d'une violation mais plutôt que la personne ou le groupe concerné soit à même de prouver l'existence d'un "préjudice" incontestable. Cela éviterait la présentation de plaintes de caractère "spéculatif" qui se fondent uniquement sur un dommage anticipé ou prévu tout en ne limitant pas inconsidérément le nombre de plaignants éventuels.

86. Toutefois, si l'on maintient l'exigence que la plainte doit émaner de la victime, dans la pratique, il semble peu probable que l'on puisse limiter sensiblement les motifs de plaintes ou le nombre de plaignants potentiels.

87. Considération de lieu (ratione loci) : seules seraient recevables les plaintes émanant de personnes relevant de la juridiction de l'Etat partie concerné. Ainsi, une personne résidant dans un Etat ne pourrait pas déposer une plainte contre un autre Etat avec lequel elle n'entreprendrait aucun lien particulier et à la juridiction duquel elle ne serait pas assujettie.

88. Règle de l'unicité des procédures : il semblerait également judicieux d'indiquer dans le protocole facultatif, comme c'est déjà le cas dans le Protocole facultatif, que le Comité ne peut pas examiner une communication si la même question est déjà en cours d'examen devant une autre instance internationale d'enquête ou de règlement.

89. Enfin, le protocole contiendrait une disposition générale habilitant le Comité à rejeter toute question constituant, à son avis, un abus du droit de présenter une communication.

90. Il convient de noter qu'en définissant la façon d'appliquer ces garanties dans la pratique, il faudra tenir soigneusement compte de l'approche adoptée par le Comité des droits de l'homme par rapport au premier protocole facultatif se rapportant au Pacte relatif aux droits civils et politiques.

M. Quel pourrait être l'aboutissement de la procédure ?

91. Le protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques indique seulement que le Comité, à l'issue de l'examen d'une communication "fait part de ses constatations à l'Etat partie intéressé et au particulier" (paragraphe 4 de l'article 5). Il conviendrait que le nouveau protocole facultatif contienne une disposition analogue.

92. En outre, du fait de la nature de nombreuses questions susceptibles de se poser à propos du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, il semblerait indiqué de mettre particulièrement l'accent sur l'opportunité de rechercher un règlement de la plainte à l'amiable.

La Convention européenne des droits de l'homme contient une disposition dans ce sens et plusieurs plaintes ont ainsi été réglées le plus souvent en beaucoup moins de temps que par d'autres voies. Le Comité n'approuverait, bien entendu, ce genre de règlement que s'il était convaincu que le respect des droits reconnus dans le Pacte serait garanti par les termes de l'accord de manière suffisante.

#### N. Conclusion

93. L'argument le plus convaincant en faveur de l'élaboration d'un protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est que seul un système d'examen de cas individuels permettra à la communauté internationale de s'engager sur la voie de l'élaboration d'un important corps de jurisprudence dans ce domaine. Comme le montre l'expérience du Comité des droits de l'homme, une telle démarche est essentielle si l'on veut que les droits économiques, sociaux et culturels soient traités aussi sérieusement qu'ils le méritent. Tant que cela n'aura pas été fait, les efforts déployés par la Commission et la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités et d'autres organes pour conférer à ces droits un contenu normatif significatif seront voués à l'échec.

94. Cela ne signifie pas, loin de là, qu'un système de pétition doive être le seul, voire le principal élément d'un système général de mise en oeuvre de ces droits. Dans un ouvrage publié en 1950, Lauterpacht se faisait précisément l'avocat d'une telle approche. Il reconnaissait que la "mise en oeuvre" des droits économiques et sociaux ne devait pas avoir "un caractère essentiellement judiciaire", mais il n'excluait pas qu'une telle approche puisse être appropriée à certains cas. Il faisait également observer que "à moins qu'un droit de pétition effectif ... ne soit octroyé aux individus concernés ou aux organes agissant en leur nom, tout recours international qui pourrait être prévu aurait un défaut rédhibitoire" x/.

---

a/ E/1991/23, par. 285.

b/ E/C.12/1991/WP.2.

c/ E/1992/23, par. 362.

d/ E/C.12/1992/SR.11.

e/ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, recommandation 1168 (1991).

f/ Acte final de la Conférence internationale des droits de l'homme, (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.68.XIV.2), résolution XXI, par. 6.

g/ E/CN.4/988.

h/ Ibid., par. 157.

i/ Ibid., par. 159.

j/ Mise en oeuvre des droits économiques, sociaux et culturels : problèmes, politiques, progrès (publication des Nations Unies, numéro de vente F.75.XIV.2).

k/ Ibid., sixième partie, par. 151.

l/ Ibid.

m/ Voir, par exemple, A. Eide "Realization of social and economic rights", 10 Human Rights Law Journal (1989), p. 35.

n/ Voir, par exemple, Organisation internationale du Travail, La liberté syndicale : recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT, 3ème éd., Genève, 1985.

o/ Voir, par exemple, Schermers, "Some recent cases delaying the direct effect of international treaties in dutch law", 10 Michigan Journal of International Law (1989), p. 266.

p/ Karapuu et Rosas, "Economic, social and cultural rights in Finland", International Human Rights Norms in Domestic Law: Finnish and Polish Perspectives, textes réunis par Rosas, Helsinki, Finnish Lawyers' Publishing Co., 1990, p. 195 et p. 204.

q/ B. Graefrath, "Reporting and complaint systems in universal human rights treaties", Human Rights in a Changing East-West Perspective, textes réunis par Rosas et Helgesen, Londres, Pinter, 1990, p. 290, en particulier p. 327.

r/ Scott, "The interdependence and permeability of human rights norms: towards a partial fusion of the international covenants on human rights", 27 Osgoode Hall Law Journal (1989) p. 769.

s/ Graefrath, loc. cit., p. 319.

t/ Harris, op. cit.

u/ Limburg Principles, 9 Human Rights Quarterly (1987) p. 122, en particulier p. 131, par. 70 à 73.

v/ Harris, op. cit.

w/ F. Jacobs, "The extension of the european Convention on human rights to include economic, social and cultural rights", 3 Human Rights Review (1978) p. 166, en particulier p. 177 et 178.

x/ H. Lauterpacht, International Law and Human Rights, (Londres, Stevens, 1950), p. 286.

