



**Conseil Economique
et Social**

Distr.
GENERALE

E/C.12/1996/SR.19
30 mai 1996

Original : FRANCAIS

COMITE DES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Quatorzième session

COMPTE RENDU ANALYTIQUE DE LA 19ème SEANCE

tenue au Palais des Nations, à Genève,
le lundi 13 mai 1996, à 10 heures

Président : M. ALSTON

SOMMAIRE

- Organisation des travaux (suite)
 - Rencontre avec le Haut Commissaire aux droits de l'homme
- Débat général sur le point suivant : "Projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels"

Le présent compte rendu est sujet à rectifications.

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

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

La séance est ouverte à 10 h 30.

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

Rencontre avec le Haut Commissaire aux droits de l'homme

1. Le PRESIDENT rend brièvement compte de l'entretien que la délégation du Comité - composée des membres du Bureau et de M. Simma - a eu avec le Haut Commissaire aux droits de l'homme, avant la séance en cours. Elle a réitéré au Haut Commissaire la demande que le Comité formule depuis des années, à savoir qu'il a absolument besoin du concours d'experts pour mener à bien ses travaux. Le Haut Commissaire a expliqué à la délégation que la restructuration en cours au Centre pour les droits de l'homme serait horizontale plutôt que verticale, en d'autres termes qu'il est prévu de mettre en place une équipe chargée de seconder, dans leurs travaux de recherche, n'importe quel comité ou autre organe accomplissant des tâches de cette nature et que, par conséquent, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels bénéficierait aussi des services de cette unité. Cette restructuration devrait être achevée le 1er octobre 1996.
2. Le Président indique que le seul point sur lequel chacun a été d'accord est la très grande inefficacité, et à l'évidence l'inadéquation, de la structure actuellement en place. Pour le reste, la délégation a reçu très peu d'assurances du Haut Commissaire et elle ne peut qu'espérer que les services fournis par le Centre restructuré pour les droits de l'homme restructuré, répondront davantage aux besoins du Comité.
3. L'attention a également été appelée sur le fait que l'étude des droits économiques, sociaux et culturels, qui se distingue, à bien des égards, de tout ce qui se fait au Centre pour les droits de l'homme, nécessite le concours de spécialistes connaissant bien ce secteur d'activité. Aucune réponse précise n'a été donnée sur ce point.
4. En conclusion, il ne fait pas de doute qu'il faudra poursuivre l'examen de cette question et que le Comité devra s'y atteler à la prochaine session dès que seront perceptibles les résultats de la restructuration. Le Comité devra également indiquer plus explicitement au Secrétariat ce qu'il attend exactement de lui et en faire également part au Haut Commissaire. Dans l'immédiat, le Comité n'a d'autre choix que de se satisfaire des assurances qui lui ont été données.
5. M. SIMMA explique que le Haut Commissaire ne pouvait accéder à la demande du Comité qui va à l'encontre de la restructuration en cours. Le Comité doit "jouer le jeu". M. Simma propose qu'à la fin du mois de septembre le Comité informe exactement le Centre des besoins qui seront les siens à sa prochaine session, compte tenu des pays dont il examinera les rapports, et voie comment la nouvelle procédure en place peut l'appuyer.
6. Le PRESIDENT, notant que les membres du Comité ne souhaitent pas s'exprimer davantage sur cette question dans l'immédiat, suggère de s'en tenir pour l'instant aux propositions qui viennent d'être faites par M. Simma et lui-même.
7. Il en est ainsi décidé.

DEBAT GENERAL SUR LE THEME SUIVANT : "PROJET DE PROTOCOLE FACULTATIF SE RAPPORTANT AU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS" (point 5 de l'ordre du jour)

Rapport présenté par M. Alston (E/C.12/1994/12)

8. Le PRESIDENT rappelle qu'il a présenté un rapport écrit sur le projet de protocole facultatif (E/C.12/1994/12) et indique qu'il en présentera un nouveau à la prochaine session du Comité; il espère qu'un rapport final pourra être soumis à la Commission des droits de l'homme pour qu'elle l'examine à sa cinquante-troisième session, en 1997.

9. Le Président fait tout d'abord quelques observations sur la discussion très fructueuse qui a eu lieu à la précédente session sur ce sujet. L'OIT et plusieurs organisations non gouvernementales ont formulé des remarques très pertinentes. Même si le débat sur le projet de protocole n'a pas permis de répondre à toutes les questions essentielles, il a néanmoins mis en évidence certaines préoccupations des membres du Comité et a permis d'aborder des thèmes qui seront ultérieurement d'un grand intérêt. Il en sera tenu compte dans le nouveau rapport que soumettra M. Alston.

10. Contrairement à la thèse avancée par la représentante de l'OIT plusieurs ONG, dont l'American Association of Jurists, ont été d'avis qu'il faut ouvrir plus largement que ne l'avait prévu initialement M. Alston le champ d'application de la procédure de présentation de communications afin que des ONG qui ne sont pas directement impliquées dans une violation des droits de l'homme en tant que victimes puissent présenter une plainte. Cette façon de procéder irait bien au-delà de celle qui est prévue par la Charte sociale européenne. Dans la pratique, les gouvernements se montrent très réticents à adopter une procédure aussi ouverte et la Commission des droits de l'homme n'accueillerait pas favorablement un tel projet. L'approche maximaliste n'est donc pas souhaitable, de l'avis de M. Alston.

11. L'approche minimaliste - correspondant à la procédure que les gouvernements seraient prêts à accepter - ne l'est pas davantage, en raison de la réticence de ces derniers. Il resterait, entre ces deux extrêmes, une solution intermédiaire qui appellerait des précisions et que préconiserait M. Alston. Il appartient, toutefois, au Comité de choisir entre ces trois possibilités. Le Président invite les membres du Comité, les observateurs et les représentants d'ONG à donner leur point de vue sur la question, en ayant garde d'oublier la dimension politique du travail qu'accomplit le Comité, même si ses membres sont avant tout des experts. Il s'agit donc pour le Comité, de décider si la procédure de dépôt de plaintes serait ouverte à toutes les ONG, sans restriction, ou si celles-ci devraient remplir certaines conditions - être implantées dans le pays concerné, avoir un lien avec la violation commise, être dotées du statut consultatif, etc.

12. L'American Association of Jurists a également évoqué la possibilité, pour les Etats, de présenter des plaintes. Le Président a l'impression que cette option n'intéresse pas particulièrement le Comité, pour les deux principales raisons suivantes : d'une part, les Etats peuvent soumettre à la Commission des droits de l'homme des plaintes qui peuvent notamment avoir trait aux droits économiques, sociaux et culturels; d'autre part, les procédures de

plaintes entre Etats n'ont jamais été réellement appliquées dans le domaine des droits de l'homme. Le Président demande que le Comité lui fasse part de son point de vue sur la question.

13. L'American Association of Jurists a également suggéré que les institutions financières internationales, entre autres, puissent faire l'objet de plaintes. Bien que sur le plan des principes le Président ne soit pas opposé à cette idée, il ne peut personnellement faire siennes les bases juridiques sur lesquelles repose cette analyse. Il ne pense pas que le Comité puisse, sur le plan juridique, demander à la Banque mondiale ou au FMI de rendre compte de leurs activités au regard du Pacte. A l'égard de ces institutions, il faudrait, à son avis, suivre une autre voie.

14. Quant à la question de la solidarité internationale et de la responsabilité conjointe en matière de violations des droits économiques, sociaux et culturels évoquées par l'American Association of Jurists, M. Alston en appuie le principe du point de vue juridique et souhaiterait que le Comité puisse orienter sa réflexion dans ce sens, mais une telle approche ne serait pas pragmatique et les Etats y seraient fortement opposés.

15. Une organisation non gouvernementale de juristes de Catalogne s'est déclarée très favorable au projet de protocole et a appuyé certaines des idées avancées par l'American Association of Jurists. Elle a notamment suggéré de limiter strictement la capacité du Comité à déclarer une communication irrecevable. De l'avis de M. Alston, la réponse à cette question ne doit pas être figée une fois pour toutes dans le protocole, mais évoluer avec le règlement intérieur du Comité. Une autre organisation non gouvernementale, la FIAN - Pour le droit à se nourrir - très favorable au projet de protocole, a apporté son soutien à la solution maximaliste.

16. Une autre question fondamentale à garder à l'esprit, mais à laquelle il n'a pas encore été répondu, est de savoir si tous les droits peuvent, en cas de violation présumée, faire l'objet d'une procédure et jusqu'à quel point. Mme Jimenez Butragueño a évoqué à ce propos la question du recul de la protection sociale dans le monde. Le Comité ne peut certes l'approuver mais il ne peut pas non plus méconnaître la réalité. M. Adekuoye a appelé l'attention à cet égard sur le fait que les pays ne disposent pas d'une même enveloppe financière pour faire respecter tel ou tel droit. M. Ceausu a fait référence au paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte aux termes duquel chacun des Etats s'engage à agir "au maximum de ses ressources disponibles". Cette disposition apporte un élément de réponse à cette question essentielle. Enfin, M. Ceausu a proposé d'offrir aux Etats la possibilité de choisir expressément les droits consacrés par le Pacte à l'égard desquels ils accepteraient des plaintes.

17. Le Président évoque ensuite le projet de protocole facultatif de soumission de communications sur lequel se penche le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, projet qui à bien des égards est parallèle au projet de protocole étudié en ce moment. A en juger par la réaction de plusieurs gouvernements, là aussi il ne faut pas aller trop loin ni trop vite. Après avoir résumé les positions des ONG et évoqué l'état des travaux en vue de l'élaboration d'un protocole facultatif se rapportant à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, le Président rappelle diverses observations faites

à la treizième session par le Comité et fait part de sa réflexion personnelle. Mme Jimenez Butragueño avait mis en avant la situation de crise économique que connaissent de nombreux Etats et les réductions sur les dépenses sociales qui en découlaient. Il est vrai que, quelles que soient les bonnes intentions des ministères du travail ou de la santé, c'est le ministère des finances qui aujourd'hui, dans de nombreux pays, a le dernier mot. Il faudra donc tenir compte du fait que les Etats seront réticents face à tout engagement qui risquerait de restreindre leur liberté d'action dans le domaine économique. Une autre idée avait été avancée par M. Ceausu selon laquelle le protocole facultatif pourrait concerner seulement certains droits ou certains degrés de réalisation des droits, et les Etats pouvaient ne s'engager à assumer d'obligations qu'à l'égard de certains droits, quitte à élargir le nombre de ces droits ultérieurement. A cela on peut objecter que, si le contenu et la portée des droits étaient moindres dans le protocole facultatif, les Etats auraient tendance à considérer celui-ci comme la norme et à négliger les obligations contenues dans le Pacte. Cette objection peut cependant être réfutée par certains arguments : d'une part il existe déjà des instruments internationaux auxquels les Etats peuvent adhérer en formulant des réserves, et d'autre part le protocole facultatif répondrait à un tout autre objectif que le Pacte et ne pourrait donc pas être traité sur le même plan que celui-ci.

18. Le Président pense que si l'on décidait que le Protocole facultatif devait concerner seulement certains droits ou un noyau de droits, ou certains aspects des droits, il faudrait se demander s'il y a lieu de traiter distinctement l'article premier du Pacte, relatif aux droits des peuples à disposer d'eux-mêmes, ou l'article 2, relatif à la non-discrimination, ou encore les six premiers articles du Pacte. La question se poserait aussi de savoir si l'on doit distinguer les divers droits énoncés à l'article 11 (le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant, y compris la nourriture, le vêtement et le logement ...). De même, le droit à l'éducation pourrait-il, ou devrait-il, être subdivisé en droits à une éducation primaire, à une éducation secondaire, ou à une éducation supérieure ? En outre, permettre aux Etats de sélectionner eux-mêmes les droits qu'ils s'engagent à réaliser pourrait favoriser des solutions de facilité : certains Etats pourraient n'accepter la procédure des communications qu'au regard de droits relativement flous ou d'application relativement facile, tels que le droit au travail ou le droit à la sécurité sociale. On pourrait aussi envisager que certains droits, comme celui à la non-discrimination consacré à l'article 2 du Pacte, s'imposeraient à tous les Etats sans exception en liaison avec les autres droits.

19. Un autre point sur lequel il convient de réfléchir est celui de l'interprétation des obligations qui incombent aux Etats. Au cours d'entretiens officieux avec des représentants de divers Etats, le Président a constaté que les gouvernements craignaient que le Comité n'interprète trop extensivement le contenu des droits. Ainsi, assurer la réalisation du droit à une nourriture, est-ce nourrir les affamés ou assurer à tous une alimentation équilibrée et variée ? S'agissant du droit à l'éducation, les Etats se verraient-ils reprocher de ne pas assurer l'instauration progressive de la gratuité de l'enseignement supérieur, alors que les difficultés économiques les conduisent à augmenter les frais d'inscription universitaire ?

Les craintes exprimées incitent à restreindre le contenu des droits pour dégager un contenu minimum. Mais une telle restriction, si elle est intellectuellement concevable, ne serait pas aisée à mettre en pratique. En effet, s'il est simple, s'agissant du droit à l'éducation, de distinguer les différents niveaux d'enseignement (primaire, secondaire et supérieur), il n'en va pas de même avec le droit à un logement convenable, pour lequel il serait difficile de dégager une norme minimale que les Etats seraient tenus de respecter. Une des réponses à ce problème serait que le Comité élabore une observation générale sur le contenu des droits minima, ou d'un noyau de droits, ou encore qu'il affine progressivement son interprétation des droits, comme le fait le Comité des droits de l'homme.

20. D'une manière générale, M. Alston déclare qu'il n'a pas de position tranchée sur les différentes questions qu'il a soulevées; il ouvre la discussion sur le projet de protocole facultatif prévoyant l'examen de communications.

21. M. WIMER ZAMBRANO, notant que l'exposé introductif du Président a été très riche et a ouvert un grand nombre de pistes de réflexion, suggère que le Comité entende d'abord les organisations non gouvernementales, puis procède à une discussion organisée autour de quelques thèmes.

22. Le PRESIDENT invite les organisations non gouvernementales à donner leur point de vue.

23. M. TEITELBAUM (American Association of Jurists) rappelle qu'il s'est déjà longuement exprimé sur le projet de protocole facultatif prévoyant l'examen de communications lors de la discussion sur ce projet tenue à la treizième session du Comité et renvoie à ce sujet les membres du Comité au compte rendu publié sous la cote E/C.12/1995/SR.50. L'exposé qu'il va faire reprendra donc les arguments déjà avancés mais en inclura de nouveaux. Pour son organisation, il est capital que le futur protocole puisse être mis en oeuvre efficacement.

24. M. Teitelbaum met tout d'abord en évidence cinq points essentiels. Premièrement, pour des raisons d'économie de temps, mais aussi parce que la plupart des droits inscrits dans le Pacte sont des droits essentiellement collectifs, la tâche principale du Comité, une fois le protocole entré en vigueur, devrait être d'examiner les situations qui paraissent révéler une violation collective, généralisée et/ou systématique de l'un ou de plusieurs des droits énoncés dans le Pacte, selon une procédure inspirée de celle prévue par la résolution 1503 (XLVIII) du Conseil économique et social. Le Comité devrait également examiner les plaintes individuelles lorsque la gravité des faits dénoncés, et/ou la mesure dans laquelle un cas individuel peut être révélateur d'une situation généralisée, justifient l'intervention du Comité.

25. Deuxièmement, il serait bon que le projet de protocole habilite, outre les victimes ou leurs représentants, les ONG et d'autres organisations à présenter des plaintes ou des dénonciations. Une telle faculté est déjà prévue dans certains instruments régionaux comme le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne, approuvé en 1995, et existe dans certains mécanismes de l'OIT et de l'UNESCO. Cette tendance à élargir la participation des ONG est également perceptible dans les travaux du Comité des droits de l'homme et même du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Enfin, la Convention

américaine relative aux droits de l'homme, dans son article 44, reconnaît à toute entité non gouvernementale le droit de soumettre à la Commission des pétitions contenant des dénonciations ou plaintes. Donc, souligne M. Teitelbaum, permettre aux ONG de présenter des plaintes ne serait nullement maximaliste. Au contraire, priver les ONG de ce droit constituerait une régression par rapport à la tendance que l'on observe dans l'ensemble des organisations internationales. A ce propos, il faut signaler qu'à l'OIT les catégories représentées (employeurs, travailleurs et Etats) ne sont pas les seules à pouvoir soumettre des plaintes : les syndicats nationaux sont également autorisés à le faire.

26. Troisièmement, les Etats devraient également être habilités à soumettre des plaintes selon une procédure analogue à celles prévues par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, par la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et par la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Les Etats devraient également pouvoir intenter une action pour des violations survenues sur leur propre territoire. Il arrive en effet qu'une société transnationale soit plus puissante que l'Etat sur le territoire duquel elle est implantée, et que l'Etat ait besoin d'une instance internationale pour se défendre contre cette société. Etant donné que les Etats sont les signataires du Pacte, il serait paradoxal de les exclure de la procédure de plainte. En outre, les Etats sont les principaux sujets du droit international et donc les exclure de la procédure instituée par le protocole serait antijuridique et irrationnel.

27. Quatrièmement, se fondant sur les articles 18 et 19 du Pacte et sur le contenu du paragraphe 97 du rapport du Secrétaire général publié sous la cote E/CN.4/1334, de 1979, l'American Association of Jurists souhaite qu'il soit possible de présenter des plaintes contre les institutions financières internationales et d'autres organismes du système des Nations Unies. Une telle possibilité s'inscrirait dans le prolongement de la jurisprudence de la Cour internationale de Justice.

28. Cinquièmement, le paragraphe 1 de l'article premier du projet de protocole facultatif, selon lequel les communications ne pourront être adressées que par des particuliers ou des groupes relevant de la juridiction de l'Etat responsable des violations présumées, n'est pas acceptable. Une disposition analogue existe certes dans le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, mais le Comité des droits de l'homme a dû contourner cet obstacle à son action en élaborant une jurisprudence qui a été présentée en détail à sa précédente session. En outre, la Convention américaine relative aux droits de l'homme ne contient pas cette restriction et le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne ne l'applique qu'aux organisations nationales. A l'heure de la mondialisation de l'économie, il n'est guère concevable d'examiner les droits économiques, sociaux et culturels dans les limites de la juridiction d'un Etat.

29. M. Teitelbaum souhaiterait étayer son point de vue en analysant le mécanisme des sociétés transnationales. La CNUCED indique dans un rapport (World Investment Report - Transnational Corporations, Employment and the Workplace (anglais seulement), publication des Nations Unies, numéro de

vente 94.II.1.14, p. 251 à 253), qu'en particulier dans les pays périphériques ces entreprises limitent la capacité de négociation collective des travailleurs qu'elles emploient en menaçant de se retirer si les revendications de ces travailleurs sont, à leur sens, excessives. De plus, parfois, les Etats stimulent les investissements étrangers en restreignant les droits syndicaux. Ainsi, la Confédération internationale des syndicats libres fait dans son rapport annuel de 1995 une critique sévère de la situation du travail dans les zones franches qui existent dans divers pays. De plus, le Secrétaire général de l'Union internationale des travailleurs de l'alimentation a signalé (revue "Travail" de l'OIT, No 10, décembre 1994, p. 13) que l'emploi dans des entreprises comme Kentucky Fried Chicken et Macdonald's se caractérise par de bas salaires, de mauvaises conditions de travail et, pour de nombreux travailleurs à temps partiel, une absence totale de protection sociale de base.

30. Le représentant du Gouvernement nicaraguayen a signalé, à la séance du 28 mars 1996 de la Commission des droits de l'homme, que les ministres du travail des pays d'Amérique centrale ont adopté les 7 et 8 mars 1996 la Déclaration de Montélimar qui dénonce les infractions au droit du travail et les atteintes aux droits de l'homme commises par diverses entreprises transnationales installées dans des zones franches (E/CN.4/1996/SR.17, par. 30).

31. La Cour suprême argentine, en 1973, dans l'affaire Swift-Deltec, a statué que si la filiale d'une entreprise mère fait faillite, il convient d'étendre les effets de cette faillite à la société mère, qui doit faire face à ses responsabilités. De la même façon, il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes que les amendes pour infraction aux règles de la concurrence appliquées à une filiale ayant la nationalité d'un Etat membre doivent frapper l'entreprise mère qui a la nationalité d'un Etat tiers. M. Teitelbaum estime donc erroné d'avoir prévu dans le projet de protocole facultatif que les plaintes ou communications ne pourront être présentées que par des individus ou des groupes de personnes qui se trouvent sous la juridiction de l'Etat qui fait l'objet de la plainte. Il ne devrait y avoir aucune limite de juridiction ou de territoire et le protocole facultatif pourrait s'inspirer de l'article 44 de la Convention américaine sur les droits de l'homme qui indique que toute personne ou groupe de personnes peut porter plainte devant la Commission interaméricaine des droits de l'homme pour des violations de la Convention par un Etat partie. Il s'agit donc, en cas de violation des droits contenus dans le Pacte, d'en faire partager les responsabilités entre l'Etat où ces violations se produisent, et les sociétés transnationales ou Etats tiers qui contribuent, par leurs décisions, à ces violations.

32. M. Teitelbaum suggère donc d'ajouter dans le paragraphe 1 de l'article 2 du projet, après "tout particulier ou groupe qui prétend être victime d'une violation...", le texte suivant : "... et toute entité non gouvernementale légalement reconnue dans un ou plusieurs Etats parties...". De plus, M. Teitelbaum estime que l'énoncé de l'alinéa a) de l'article 3 manque de clarté car il laisse à entendre que pour qu'une communication soit déclarée comme admissible, il faut constater la violation des droits reconnus dans le Pacte, alors que la logique juridique voudrait que cette constatation soit le résultat de la procédure prévue dans le protocole, et non le contraire.

Au sujet de l'article 8 du projet, il convient d'entendre par "remedy" des mesures destinées, d'une part, à faire cesser la violation en question et, d'autre part, à assurer une réparation intégrale des dommages causés par cette violation.

33. M. Teitelbaum estime que le Protocole doit faire référence à tous les droits car il n'imagine pas comment l'on pourrait faire une sélection de ces droits et se livrer à des "marchandages" avec les Etats membres, déjà enclins à violer ces droits. Bien sûr, M. Teitelbaum ne perd pas de vue l'observation générale No 3, selon laquelle les Etats doivent mettre ces droits en oeuvre dans la mesure de leurs ressources disponibles.

34. M. FERNANDEZ (Organisation internationale pour le développement de la liberté d'enseignement - OIDEL) dit que son organisation est convaincue que l'adoption de ce protocole facilitera considérablement la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. La dignité de l'existence de millions de personnes en dépend. La mort par inanition est aussi inacceptable que la mort violente et retarder l'adoption de ce protocole signifie, d'une certaine manière, devenir complice de la misère, de la détresse et de la mort d'êtres humains. Il s'agit donc d'une décision politique. L'OIDEL estime que ce projet de protocole est excellent et que la discussion, au sein du Comité, doit s'achever au plus vite pour que la Commission des droits de l'homme puisse être saisie du projet dans les plus brefs délais. Le moment est venu de travailler avec les Etats pour que ce projet devienne réalité et que ses points fondamentaux soient conservés, à savoir : la disposition qui affirme le droit d'un particulier ou d'un groupe à présenter une communication écrite au Comité et qui oblige les Etats parties à faire tout ce qui est nécessaire pour permettre aux plaignants éventuels de présenter des communications (art. 2, 2); la disposition qui souligne la compétence du Comité pour examiner une communication lorsque la procédure internationale d'enquête est anormalement longue (art. 3, 3 b)); celle qui permettra au Comité de demander à l'Etat de prendre des mesures provisoires pour préserver le statu quo ou pour éviter un préjudice irréparable (art. 5, 1); l'exigence pour les Etats de prendre toutes les mesures nécessaires pour remédier à toute violation des droits reconnus dans le Pacte (art. 8, 2).

35. L'OIDEL souhaite que le Comité ne se laisse pas égarer par deux mirages : celui de la non-justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels, car ce sont les mêmes raisonnements que l'on a employé jadis pour empêcher les femmes de voter ou pour dénier la dignité humaine aux Africains, et celui de l'impossibilité de trouver des indicateurs valables pour examiner la progression de la réalisation de ces droits. A ce sujet, M. Fernandez fait particulièrement référence à l'indice du développement humain du PNUD. L'OIDEL se déclare prête à conjuguer ses efforts avec le Comité afin de convaincre les gouvernements d'adopter ce projet de protocole. M. Fernandez rappelle que l'OIDEL coordonne un groupe de travail composé par diverses organisations non gouvernementales, le PNUD, l'Union interparlementaire, des universitaires et des fondations.

36. M. SIMMA estime que l'approche que le Comité a adoptée jusqu'à présent quant à l'application des droits économiques, sociaux et culturels n'était pas maximaliste mais plutôt optimale. Il s'agit donc en fait d'opter dorénavant pour une approche optimale ou plus modeste. Une véritable "division du

travail" est nécessaire entre Etats, diplomates, experts gouvernementaux et experts indépendants. M. Simma estime que ce n'est pas le rôle du Comité de jouer un rôle politique mais qu'il doit faire en sorte d'améliorer et d'accélérer les procédures, et d'innover. Il appuie une attitude plus modeste quant à l'application des droits économiques, sociaux et culturels, les échos qu'il a entendus auprès de hauts fonctionnaires gouvernementaux à propos du projet de protocole étant négatifs. Ces hauts fonctionnaires invoquent la nature même des droits économiques, sociaux et culturels qui, contrairement aux droits civils et politiques qui ne coûtent rien à l'Etat, ont des conséquences financières importantes. M. Simma appuie également l'idée de donner aux Etats la possibilité de privilégier certains droits par rapport à d'autres - par exemple, pour ce qui est de l'article 11, le droit à l'alimentation plutôt que le droit au logement. Quant à l'option qui consiste à définir pour chaque droit énoncé dans le Pacte un contenu fondamental minimum ("minimum core content"), elle conduirait à l'érosion du Pacte. M. Simma est donc plutôt favorable à l'idée de permettre aux Etats de privilégier certains droits par rapport à d'autres, en fonction de leurs possibilités.

37. Le PRESIDENT souhaiterait que M. Grissa s'exprime plus longuement, à un moment ultérieur de la session, sur le concept de non-discrimination contenu dans l'article 2 du Pacte.

38. Mme TAYA estime que si le Protocole facultatif devait exclure les organisations non gouvernementales des procédures de communication il vaudrait mieux qu'il n'y ait pas de protocole du tout.

39. Par ailleurs, alors que la Banque mondiale se préoccupe de plus en plus des droits de l'homme dans ses programmes de développement, et que les pays en développement dépendent de plus en plus des institutions financières internationales, les observations finales du Comité ne s'adressent qu'aux Etats parties et non à la Banque mondiale ou au Fonds monétaire international. Il conviendrait plutôt d'aider ces institutions à contribuer à une réalisation effective des droits économiques, sociaux et culturels, comme le prévoit l'article 22 du Pacte. A cet égard, les organisations non gouvernementales sont en mesure d'apporter des informations sur les activités des institutions financières. Si le protocole envisageait d'exclure les organisations non gouvernementales de la procédure de communications, il conviendrait d'envisager un autre type de procédure afin de faire mieux appliquer l'article 22 du Pacte.

40. M. ALVAREZ VITA dit qu'il est d'autant plus favorable à l'adoption d'un protocole facultatif qu'il a lui-même formulé pour la première fois une telle proposition lors de la troisième session du Comité. Cependant, certaines questions évoquées à la quinzième session lui donnent l'impression que l'examen de la question régresse au lieu d'avancer, par exemple l'idée de donner la priorité à certains droits et l'existence d'un certain scepticisme quant à l'acceptabilité du protocole pour les pays développés.

41. L'orateur estime que la participation des ONG aux activités de la Commission des droits de l'homme, du Comité des droits économiques, sociaux et culturels et d'autres organes s'occupant des droits de l'homme est indispensable. En ce qui concerne l'adoption du protocole, l'Organisation

internationale pour le développement de la liberté d'enseignement a signalé qu'en retardant cette adoption, le Comité contribuerait à la misère sociale et à la mort de nombreux êtres humains. M. Alvarez Vita considère que le Comité n'a que trop atermoyé et qu'il devrait aller de l'avant vers l'adoption d'un protocole facultatif. De plus, il appuie totalement la position de l'American Association of Jurists.

42. M. Alvarez Vita suggère aux membres du Comité d'envisager d'incorporer dans le protocole un article inspiré de l'article 41 du Pacte, dans lequel le protocole reconnaîtrait aux Etats parties toute latitude pour décider dans quelle mesure les ONG pourront participer à l'application du Pacte. Cette solution lui semble offrir une issue aux problèmes de la participation des ONG, de telle sorte qu'un projet acceptable pourrait être soumis rapidement à la Commission des droits de l'homme.

43. M. RATTRAY remercie le Président d'avoir jeté les éléments de base qui faciliteront l'examen de la question extrêmement difficile et complexe à l'examen et sait gré aux ONG de leurs exposés. Il estime qu'un système de présentation de communications permettrait de vérifier plus effectivement que les Etats parties respectent leurs obligations découlant du Pacte. Toutefois, la question de la nature des obligations des Etats parties constitue quant au fond un domaine relativement nouveau et ce n'est que lentement que le Comité lui-même établit sa propre jurisprudence et trouve peu à peu des réponses en la matière. Ainsi, dans le passé, le Comité a retenu diverses formules telles que celle des "obligations de base minimales", qui ont traduit la difficulté de définir des normes universelles ou même des normes locales par pays. Le Comité doit en effet satisfaire à deux impératifs : d'une part définir des normes minimales relatives aux droits économiques, sociaux et culturels applicables à tous les individus, et, d'autre part, respecter le droit reconnu dans le Pacte aux pays en développement de déterminer l'étendue des droits qu'ils peuvent garantir. A cet égard, M. Rattray estime qu'il faudrait éviter que le protocole ne devienne un instrument de contrôle ou d'évaluation de l'efficacité des pays en développement. Avant l'entrée en vigueur du protocole, il faudrait régler certaines questions qualitatives en gardant à l'esprit que cet instrument ne sera crédible et ne fera autorité que s'il a un caractère universel, c'est-à-dire s'il a été ratifié par un certain nombre d'Etats représentatifs des pays développés et des pays en développement ainsi que des différentes régions du monde.

44. M. Rattray n'est pas sûr, par ailleurs, que les Etats continueront de coopérer franchement et sincèrement avec le Comité après l'adoption du protocole. Ne craindraient-ils pas, ce faisant, de justifier à l'avance les plaintes qui pourraient être présentées au Comité par des particuliers en vertu du protocole et même d'inciter des plaignants potentiels à en présenter ? Quant au choix entre des normes maximalistes ou minimalistes en matière de respect des droits économiques, sociaux et culturels, il faudrait tenir compte de la portée du protocole - c'est-à-dire des droits qui seront ou ne seront pas couverts - et de l'exercice du droit de présenter des plaintes au Comité. Il faudra veiller, si des normes locales étaient adoptées, à ce que cette procédure soit utilisée légitimement et à bon droit et déterminer, en outre, qui pourra présenter une communication et sur quelle base. A cet égard, M. Rattray pense que les ONG ne devraient pas pouvoir présenter des communications indépendamment mais pour le compte des particuliers qui se

plaindraient d'une violation. Il faudrait en outre déterminer si les violations isolées de droits individuels seront recevables ou s'il faudrait réserver la procédure de présentation de communications aux violations systématiques.

45. S'agissant de l'exclusion éventuelle de certains articles, M. Rattray pense qu'il faut absolument maintenir l'article 2, qui est la disposition générale relative à la non-discrimination, et dont la suppression réduirait la substance même des droits énoncés aux articles 6 à 15 du Pacte.

46. En ce qui concerne la responsabilité des institutions financières internationales, il pense que même si ces dernières ne sont pas parties au Pacte et ne peuvent donc pas être en principe visées par la procédure de recours devant le Comité, il découle des dispositions générales de la Charte des Nations Unies que ces institutions doivent être tenues pour responsables des effets internationaux éventuels de leurs politiques. Dans l'ensemble, M. Rattray est partisan de l'idée d'adopter un protocole facultatif qui renforcerait le système utilisé pour assurer l'application des droits de l'homme, à condition que certaines précautions soient respectées.

47. Mme JIMENEZ BUTRAGUEÑO fait sien l'essentiel des observations faites par M. Simma et les autres membres du Comité. A la lumière de tout ce qui vient d'être dit, elle pense qu'il faudrait examiner article par article les différents éléments du protocole facultatif envisagé.

48. M. WIMER ZAMBRANO dit qu'il croit comprendre que les difficultés auxquelles le Comité se heurte sont dues en partie à la nature fortement hétérogène des articles du Pacte, qui sont en principe indivisibles mais auxquels tous les experts n'accordent pas la même importance. Il croit en outre comprendre que malgré les divergences entre les conceptions maximalistes ou minimalistes du futur protocole, les membres du Comité sont favorables à la participation des ONG dans des conditions qui restent à définir, notamment en ce qui concerne le sérieux, la représentativité, la crédibilité de ces ONG, étant entendu que l'action des ONG est indispensable dans le domaine des droits de l'homme.

49. L'exposé du représentant de l'American Association of Jurists, qui a proposé de classer les violations selon leur nature, a été très intéressant. M. Wimer Zambrano préférerait cependant établir une distinction entre les droits invocables en justice et les autres droits. Il faudrait aussi tenir compte de la nature des violations et de l'importance de chaque article du Pacte.

50. M. ADEKUOYE dit que pour assurer une ratification équilibrée du Pacte, tant par les pays développés que par les pays en développement, il faudrait tenir compte des priorités établies par les gouvernements, en particulier ceux des pays en développement, qui pourront être amenés à privilégier certains secteurs par rapport à d'autres. Il pourra donc apparaître que certains droits économiques, sociaux et culturels se rapportant à des secteurs jugés non prioritaires par le pays en développement concerné ne sont pas appliqués.

51. En outre il faudrait déterminer l'organe ou le mécanisme qui assurera l'application des normes envisagées en ce qui concerne la présentation des communications en vertu du protocole et s'assurer que les ONG internationales ne seront pas un instrument d'ingérence internationale dans les affaires intérieures des pays en développement au mépris de leur souveraineté. Il faudrait également réserver aux ONG et groupes d'intérêts nationaux le droit de présenter des communications en vertu du protocole.

52. Le Comité devrait donner une priorité absolue aux dispositions relatives à la non-discrimination, qui forment la clef de voûte de l'ensemble des droits consacrés dans le Pacte. M. Adekuoye pense par ailleurs que le protocole devrait permettre de porter plainte contre les Etats qui, en imposant des mesures internationales telles que des embargos, empêcheraient d'autres Etats parties moins puissants de s'acquitter des obligations découlant du protocole, et contre des organismes internationaux de financement tels que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, dont les politiques financières restrictives peuvent avoir des effets négatifs sur l'application du Pacte.

53. Le PRESIDENT annonce que le débat général sera poursuivi à la séance suivante, notamment en entendant davantage les ONG.

La séance est levée à 13 heures.
