



Conseil économique
et social

Distr.
GÉNÉRALE

E/1996/101
30 septembre 1996
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Reprise de la session de fond de 1996
10 octobre et 13 et 14 novembre 1996
Point 5 d) de l'ordre du jour provisoire*

QUESTIONS SOCIALES, HUMANITAIRES ET DROITS DE L'HOMME :
QUESTIONS RELATIVES AUX DROITS DE L'HOMME

Suivi et contrôle de l'application du Pacte international
relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

Rapport du Secrétaire général

RÉSUMÉ

Le Conseil économique et social, par sa résolution E/1996/38 adoptée sans vote le 26 juillet 1996, notant que les dispositions relatives au suivi et au contrôle de l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels n'étaient pas conformes à celles contenues dans les autres traités relatifs aux droits de l'homme, a prié le Secrétaire général de lui présenter, à la reprise de sa session de fond de 1996, un rapport sur les procédures juridiques nécessaires pour aligner le Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur les autres organes analogues chargés de suivre l'application de traités relatifs aux droits de l'homme.

Le présent rapport du Secrétaire général fait suite à cette demande.

* E/1996/93.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
I. STATUT LÉGAL DU COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS	1 - 5	3
II. PROCÉDURES JURIDIQUES PERMETTANT D'ALIGNER LE COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS SUR LES AUTRES ORGANES ANALOGUES CRÉÉS EN VERTU D'INSTRUMENTS RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME	6 - 18	5
III. PROBLÈMES SOULEVÉS PAR L'AMENDEMENT DU PACTE	19	7
IV. SOLUTIONS PROVISOIRES	20	8
V. DISPOSITIONS RÉGISSANT LE STATUT DES ORGANES CONVENTIONNELS	21	9

I. STATUT LÉGAL DU COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

1. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels est le seul organe de suivi du système des Nations Unies concernant les instruments relatifs aux droits de l'homme dont la création n'ait pas été prévue dans le texte pertinent – le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels¹ (ci-après dénommé "le Pacte"). En fait, contrairement aux autres instruments relatifs aux droits de l'homme, c'est en termes généraux que le Pacte charge le Conseil économique et social d'en contrôler l'application par les États dans le cadre des responsabilités générales que lui confère la Charte des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme.

2. En l'absence, dans le Pacte, d'indications quant à la création d'un organe de contrôle au mandat bien défini, le Conseil a entrepris, dès l'entrée en vigueur du Pacte, le 3 janvier 1976, de combler cette lacune du texte par des résolutions et des décisions, dont les plus importantes sont les suivantes : résolution 1988 (LX) du 11 mai 1976; décision 1978/10 du 3 mai 1978; résolution 1979/43 du 11 mai 1979; décision 1981/158 du 8 mai 1981; résolution 1982/33 du 6 mai 1982; résolution 1985/17 du 28 mai 1985; décision 1985/132 du 28 mai 1985; décision 1986/102 du 7 février 1986; résolution 1988/4 du 24 mai 1988; résolution 1995/39 du 25 juillet 1995; et décisions 1995/302 et 303 du 25 juillet 1995.

3. Dans ces résolutions et décisions, le Conseil abordait les questions de procédure ci-après relatives à l'application du Pacte :

a) Obligations pour les États parties de présenter des rapports (résolution 1988 (LX), décision 1985/132, résolutions 1988/4 et 1995/39);

b) Constitution d'un organe spécial de suivi (au départ, le Groupe de travail de session chargé d'étudier l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et, par la suite, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels) afin d'aider le Conseil à examiner les rapports présentés par les États parties et à s'acquitter d'autres responsabilités, en particulier en vertu des articles 21 et 22 du Pacte (décisions 1978/10 et 1981/158, résolutions 1982/33 et 1985/17);

c) Méthodes de travail du Groupe de travail de session/Comité des droits économiques, sociaux et culturels (résolution 1979/43, décision 1981/158, résolutions 1982/33, 1985/17 et 1988/4);

d) Sessions du Groupe de travail de session/Comité des droits économiques, sociaux et culturels (résolutions 1979/43, 1985/17 et 1995/39);

e) Paiement d'honoraires aux membres du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (décision 1995/302).

4. Toutes ces questions de procédure sont traitées dans un chapitre distinct (comportant plusieurs articles) des autres principaux instruments relatifs aux droits de l'homme, mais dans le cas du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, dont le statut ne découle pas d'un traité, il a fallu plus d'une

dizaine de résolutions et décisions du Conseil pour compléter le texte du Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels. Du fait de cette situation "juridique" particulière, le Comité pourrait être dissous sur une décision du Conseil. Il serait donc peut-être indiqué de codifier, par les voies juridiques disponibles, la tâche "normative" accomplie par le Conseil depuis l'entrée en vigueur du Pacte, ce qui permettrait d'aligner le Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur les autres organes analogues créés en vertu d'instruments des droits de l'homme.

5. Plusieurs raisons justifient cette mesure :

a) Bien qu'il ne soit pas doté d'un statut défini dans un traité, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels exerce depuis 10 ans de facto des fonctions de contrôle, et a acquis au cours de cette période des compétences spécialisées dans la promotion et la défense des droits économiques, sociaux et culturels;

b) Cette mesure est préconisée expressément dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne², où il est réaffirmé, au paragraphe I.5, que tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés et que la communauté internationale doit traiter des droits de l'homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant la même importance;

c) Les dispositions figurant dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels en ce qui concerne le contrôle de l'application ne donnent pas une description satisfaisante de toutes les tâches qui incombent à un organe chargé de contrôler l'application d'un instrument des droits de l'homme;

d) Le régime actuel ne prévoit pas de réunion des États parties;

e) Le régime actuel, qui repose sur des résolutions, contient un élément d'incertitude du point de vue juridique pour ce qui est de l'existence à long terme du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Cela est apparu clairement tout récemment, lors de l'examen par le Comité d'un projet de protocole facultatif qui prévoirait l'examen de communications par le Comité (Déclaration et Programme d'action de Vienne, par. II.75). Le Comité s'est déclaré nettement préoccupé par l'ambiguïté de son statut par rapport au Pacte du fait des lacunes de celui-ci, dans les termes suivants :

"... le Conseil économique et social reste l'organe de contrôle formellement désigné par le Pacte et ... le rôle du Comité dépend du fait que le Conseil continue à lui déléguer cette fonction de contrôle ... Étant donné que le Comité a été formellement créé par le Conseil, ce dernier conserve le droit de le dissoudre" (E/C.12/1994/12, par. 17) (non souligné dans l'original);

f) Les membres du Comité qui ont examiné la question dans le cadre des discussions du Comité ont appuyé l'idée d'aligner le Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur les autres organes analogues créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme.

II. PROCÉDURES JURIDIQUES PERMETTANT D'ALIGNER LE COMITÉ
DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS SUR LES
AUTRES ORGANES ANALOGUES CRÉÉS EN VERTU D'INSTRUMENTS
RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME

6. Le seul moyen d'aligner le Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur les autres organes analogues créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme est de lui accorder un statut conventionnel. Il faudrait pour cela modifier le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Techniquement, cela peut se faire soit par une modification du texte existant (partie IV du Pacte), soit par l'adoption d'un protocole additionnel. Il convient de noter que, dans ce dernier cas, la conclusion d'un protocole additionnel visant à établir un organe conventionnel de suivi des droits de l'homme supposerait aussi qu'il soit apporté des modifications au Pacte afin, entre autres, de définir le nouveau rôle qui serait celui du Conseil économique et social une fois créé l'organe de suivi conventionnel. Compte tenu de ce qui précède, la solution du protocole n'est pas examinée dans le présent rapport.

7. À ce propos, l'attention est appelée sur les dispositions pertinentes du Pacte et la Convention de Vienne sur le droit des traités³.

8. L'article 29 du Pacte prévoit la procédure ci-après en ce qui concerne l'amendement de l'instrument :

"1. Tout État partie au présent Pacte peut proposer un amendement et en déposer le texte auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Le Secrétaire général transmet alors tous projets d'amendements aux États parties au présent Pacte en leur demandant de lui indiquer s'ils désirent voir convoquer une conférence d'États parties pour examiner ces projets et les mettre aux voix. Si un tiers au moins des États se déclarent en faveur de cette convocation, le Secrétaire général convoque la conférence sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies. Tout amendement adopté par la majorité des États présents et votants à la conférence est soumis pour approbation à l'Assemblée générale des Nations Unies.

2. Ces amendements entrent en vigueur lorsqu'ils ont été approuvés par l'Assemblée générale des Nations Unies et acceptés, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, par une majorité des deux tiers des États parties au présent Pacte.

3. Lorsque ces amendements entrent en vigueur, ils sont obligatoires pour les États parties qui les ont acceptés, les autres États parties restant liés par les dispositions du présent Pacte et par tout amendement antérieur qu'ils ont accepté."

9. La partie IV de la Convention de Vienne sur le droit des traités, intitulée "Amendement et modification des traités" contient, à cet effet, la règle générale ci-après universellement reconnue :

"Article 40

AMENDEMENT DES TRAITÉS MULTILATÉRAUX

1. À moins que le traité n'en dispose autrement, l'amendement des traités multilatéraux est régi par les paragraphes suivants.
2. Toute proposition tendant à amender un traité multilatéral dans les relations entre toutes les parties doit être notifiée à tous les États contractants, et chacun d'eux est en droit de prendre part :
 - a) À la décision sur la suite à donner à cette proposition;
 - b) À la négociation et à la conclusion de tout accord ayant pour objet d'amender le traité.
3. Tout État ayant qualité pour devenir partie au traité a également qualité pour devenir partie au traité tel qu'il est amendé.
4. L'accord portant amendement ne lie pas les États qui sont déjà parties au traité et qui ne deviennent pas parties à cet accord; l'alinéa b) du paragraphe 4 de l'article 30 s'applique à l'égard de ces États.
5. Tout État qui devient partie au traité après l'entrée en vigueur de l'accord portant amendement est, faute d'avoir exprimé une intention différente, considéré comme étant :
 - a) Partie au traité tel qu'il est amendé; et
 - b) Partie au traité non amendé au regard de toute partie au traité qui n'est pas liée par l'accord portant amendement."
10. Conformément aux dispositions ci-dessus, la procédure d'amendement comporte trois étapes : a) élaboration et adoption de l'amendement par les États parties, b) approbation de l'amendement par l'Assemblée générale et c) entrée en vigueur de l'amendement.
11. La première phase est articulée comme suit :
 - a) Proposition formelle d'amendement par un État partie qui en dépose le texte auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, dépositaire du traité⁴;
 - b) Communication par le Secrétaire général du projet d'amendement aux États parties au Pacte, qui sont invités à lui faire savoir s'ils sont favorables à la tenue d'une conférence des États parties visant à examiner le projet d'amendement et à le mettre aux voix;
 - c) Convocation d'une conférence à condition qu'un tiers au moins des États parties y soit favorable⁵;

d) Examen et adoption de l'amendement à la majorité des États parties présents et votants;

e) Soumission du texte adopté à l'Assemblée générale, pour approbation.

12. La deuxième phase consiste dans l'approbation par l'Assemblée générale.

13. Troisième phase : acceptation à la majorité des deux tiers des États parties, conformément à leurs procédures constitutionnelles respectives⁶.

14. L'expérience récente en matière d'amendement des traités relatifs aux droits de l'homme montre que, d'une manière générale, les première et deuxième phases durent environ un an. Toutefois, la phase de l'entrée en vigueur, qui exige l'adhésion des États parties à la majorité des deux tiers, peut durer indéfiniment.

15. Un bon exemple à ce propos est constitué par les amendements à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale⁷ et de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants⁸, dont l'Assemblée générale a pris note en 1992, mais qui ne sont pas encore entrés en vigueur. Dans le premier cas, sur les 95 ratifications requises, seules 17 ont été à ce jour notifiées au Secrétaire général. Dans le second cas, il fallait 45 ratifications, et 17 seulement ont été enregistrées.

16. Il convient de noter que dans l'un et l'autre cas, une solution provisoire, dans l'attente de l'entrée en vigueur des amendements, a été trouvée au moyen d'une résolution de l'Assemblée générale.

17. Compte tenu de ce qui précède et dans l'hypothèse de l'approbation par l'Assemblée générale des amendements éventuels au Pacte, l'Assemblée pourrait prendre une mesure analogue en vue de l'application à titre provisoire des dispositions contenues dans lesdits amendements.

18. Il convient de noter qu'une fois qu'un amendement est entré en vigueur, il n'est obligatoire que pour les États parties qui l'ont accepté. C'est pourquoi, à moins que tous les États parties n'acceptent l'amendement, un double régime pourrait voir le jour. Toutefois, étant donné la nature de l'amendement à l'examen, le double régime ne serait pas viable. En effet, il ne serait pas possible d'avoir à la fois comme organe de suivi pertinent le nouvel organe de suivi conventionnel pour certains États parties et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels pour les autres États parties.

III. PROBLÈMES SOULEVÉS PAR L'AMENDEMENT DU PACTE

19. Il ressort de l'examen des résolutions et décisions pertinentes du Conseil économique et social et des parties correspondantes des instruments relatifs aux droits de l'homme en vertu desquels des mécanismes de suivi ont été créés que les questions à régler dans le cadre de l'amendement du Pacte tendant à aligner le Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur les autres organes analogues créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme sont les suivantes :

/...

1. Institution d'une réunion des États parties
2. Élection des membres du Comité par la réunion des États parties
- 3*. Principe d'une répartition géographique équitable
- 4*. Règlement intérieur
5. Privilèges et immunités
6. Honoraires
- 7*. Sessions
- 8*. Lieu des réunions du Comité
- 9*. Coopération avec les institutions spécialisées et autres entités
- 10*. Rapport annuel
- 11*. Obligation pour les États parties de rendre compte
- 12*. Obligation pour les États parties d'assurer une large diffusion de leurs rapports auprès de leur public
- 13*. Coopération avec les organisations non gouvernementales
- 14*. Services de secrétariat

IV. SOLUTIONS PROVISOIRES

20. En attendant l'entrée en vigueur des amendements, c'est-à-dire une fois qu'ils auront été adoptés par une majorité des États parties et approuvés par l'Assemblée générale, mais avant leur acceptation par les États parties à la majorité des deux tiers, le Conseil économique et social et l'Assemblée générale pourraient prendre les mesures nécessaires pour donner effet aux dispositions desdits amendements. Pratiquement, il faudrait pour ce faire décider que les membres du Comité seront élus par une réunion des États parties au Pacte; prier le Secrétaire général de convoquer cette réunion en temps opportun; et veiller à ce qu'il soit versé aux membres du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des honoraires du même ordre que ceux que reçoivent les membres du Comité des droits de l'homme⁹. Il convient toutefois de noter que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels demeurerait un organe subsidiaire du Conseil et, à ce titre, continuerait d'en relever.

* Les astérisques indiquent les questions qui ont déjà été traitées dans des résolutions et décisions du Conseil.

V. DISPOSITIONS RÉGISSANT LE STATUT DES ORGANES CONVENTIONNELS

21. Les dispositions des instruments ci-après régissent le statut des organes conventionnels :

1. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
Partie IV : articles 16 à 23
2. Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹⁰
Partie IV : articles 28 à 40 et 45
3. Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
Partie II : articles 8 à 10
4. Convention relative aux droits de l'enfant¹¹
Partie II : articles 43 à 45
5. Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes¹²
Partie V : articles 17 à 22
6. Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants
Partie II : articles 17 à 24
7. Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles (non entrée en vigueur)¹³
Partie VII : articles 72 à 75

Notes

¹ Voir résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale, annexe.

² Rapport de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Vienne, 14-25 juin 1993 (A/CONF.157/24 (Part I), chap. III).

³ Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 1155, No 18232.

⁴ Un projet d'amendement est généralement établi par un État partie, par le Secrétariat de l'ONU (Centre pour les droits de l'homme) ou par le Comité lui-même (le Comité peut être invité à établir ce projet).

⁵ Dans le cas du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 45 États parties.

⁶ Actuellement, par 90 États parties.

⁷ Résolution 2106 (XX) de l'Assemblée générale, annexe.

⁸ Résolution 39/46 de l'Assemblée générale, annexe.

⁹ Les prochaines élections de membres du Comité sont prévues pour 1998.

¹⁰ Voir résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale, annexe.

¹¹ Résolution 44/25 de l'Assemblée générale, annexe.

¹² Résolution 34/180 de l'Assemblée générale, annexe.

¹³ Résolution 45/158 de l'Assemblée générale, annexe.
