



Conseil Economique
et Social

Distr.
GENERALE

E/CN.4/1998/84/Add.1
16 mars 1998

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Cinquante-quatrième session
Point 13 de l'ordre du jour

ETAT DES PACTES INTERNATIONAUX RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME

Projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte international
relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

Rapport du Secrétaire général

Additif

Introduction

Au 16 mars 1998, des observations supplémentaires avaient été reçues du Gouvernement canadien et d'une organisation non gouvernementale, le Conseil international du droit de l'environnement. On trouvera dans le présent document un résumé des observations du Canada.

I. OBSERVATIONS RECUES DES ETATS

Canada

[Original : anglais]
[6 février 1998]

1. Tous les droits de l'homme sont universels et les Etats sont tenus de les respecter, qu'il s'agisse de droits économiques, sociaux, culturels, civils ou politiques. Cependant, il ne s'ensuit pas nécessairement qu'il soit possible, pour tous les droits, de statuer sans problème sur des cas de violation par la voie d'une procédure de plainte imposant la prise d'une décision par un organe, ni que ce soit invariablement là le meilleur moyen d'en défendre l'exercice. Il est peut-être prématuré d'établir un protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, alors qu'il reste à définir avec précision ce qu'exigent fondamentalement les droits considérés.

Teneur des droits économiques, sociaux et culturels

2. Les tribunaux nationaux et les instances internationales ont largement étudié la question de la portée et de la teneur des droits civils et politiques et ont identifié les éléments essentiels de la plupart de ces droits que doivent garantir les Etats. Des zones d'ombre demeurent et les champs conceptuels évoluent peu à peu, mais l'on connaît l'essence de ces droits.

3. Il n'en va pas de même des droits économiques, sociaux et culturels. Qui plus est, il est d'autant plus difficile de déterminer ce qu'exigent fondamentalement les droits consacrés par le Pacte que les Etats parties, en vertu de l'article 2, s'engagent à "assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le ... Pacte". L'exercice progressif d'un droit n'est pas une notion sur laquelle il soit facile de statuer, étant donné que les normes varient selon les circonstances. Faute de points de référence cohérents, il est difficile pour les Etats de déterminer s'ils s'acquittent effectivement des obligations qu'ils ont contractées en vertu du Pacte.

4. Qui plus est, le fait que, en vertu de l'article 2, chaque Etat est tenu d'agir "au maximum de ses ressources disponibles" en vue d'assurer le plein exercice des droits en question soulève le point important de savoir à qui il appartient de déterminer ce qu'est ce "maximum" et suivant quels critères il s'agit de le fixer. Or il serait difficile d'appliquer une norme commune étant donné que les pays ont adopté, dans le cadre des systèmes de gouvernement qui leur sont propres, des méthodes radicalement différentes d'attribution des ressources et de gestion de l'économie.

5. Quelques exemples seront peut-être plus parlants :

a) La reconnaissance du droit au travail consacré à l'article 6 du Pacte oblige-t-elle les Etats à éliminer tout chômage ? Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels est-il en mesure de fixer un taux de chômage qui serait acceptable dans le cas d'un Etat partie donné, compte tenu des complexités de la question et, en particulier, du rôle que le Comité est

appelé à jouer dans la défense du Pacte ? En d'autres termes, le Comité conclura-t-il à la violation des obligations chaque fois qu'il y a chômage dans un pays qui est partie au Pacte, ou, à l'inverse, le Comité serait-il disposé à déclarer à quiconque porterait plainte que l'impossibilité dans laquelle il se trouve d'obtenir un emploi est admissible en vertu du Pacte ?

b) L'Etat partie satisfait-il à l'obligation de protéger le droit à une nourriture suffisante qui est reconnu à l'article 11 du Pacte en apportant son appui à la constitution de réserves de denrées alimentaires, ou le gouvernement doit-il fournir une aide équivalant au coût d'une alimentation suffisante et de bonne qualité ?

c) Le Comité peut-il s'autoriser de ce que les Etats parties sont tenus d'adopter les mesures nécessaires "pour assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins" (art. 11) pour décider des politiques d'aide internationale qu'il convient de mettre en oeuvre en faveur des Etats parties ?

6. Dans ces circonstances, il vaudrait peut-être mieux que le Comité aborde la question en s'attachant à définir avec une certaine précision la portée et la teneur des droits reconnus par le Pacte, éventuellement par le biais d'observations générales. Il serait alors possible de déterminer plus exactement si un système de plainte imposant la prise d'une décision par un organe est un moyen efficace de traiter de violations éventuelles de tels droits et, dans l'affirmative, comment un tel système doit être structuré (voir ci-dessous). Bien plus, en abordant la question sous cet angle, le Comité donnerait aux Etats parties une indication concrète de ce que l'on attend d'eux, ce que tant les Etats parties que les personnes susceptibles de soumettre des communications sont en droit de savoir. Le Canada, comme la grande majorité des Etats, ce nous semble, pourrait très difficilement accepter de ratifier un protocole facultatif sans comprendre clairement les obligations qui en découlent.

De l'utilité d'une procédure de plainte ouverte aux particuliers, comparée à d'autres mécanismes d'examen

7. En règle générale, les tribunaux nationaux (lorsque cela entre dans leurs compétences) ont estimé n'être pas à même de statuer dans des affaires ayant trait à la qualité de la vie et, dans l'ensemble, se sont contentés de se prononcer sur des cas graves uniquement. Cela peut être une indication des difficultés que poserait le fait de soumettre les droits économiques, sociaux et culturels à un mécanisme de plainte ouvert aux particuliers, ce qui supposerait nécessairement qu'il soit statué sur le respect ou la violation, par les Etats parties, de leurs obligations et, en même temps, que soient formulées avec précision les normes établies par le Pacte. Par opposition à cela, un grand nombre de problèmes qui se posent dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels sont essentiellement systémiques et se prêtent davantage à un examen donnant lieu à des recommandations générales plutôt qu'à la constatation étroite d'un tort commis à l'égard d'un individu.

8. Par exemple, encore une fois, il serait peut-être difficile au Comité de décider si l'impossibilité pour une personne de trouver un emploi constitue une violation des dispositions du Pacte. Il serait peut-être plus utile que

le Comité s'arrête sur la situation générale dans un pays sur le plan de l'emploi et s'interroge sur les possibilités de formation professionnelle, l'existence d'une assurance-chômage, les possibilités d'accès à l'emploi dans des conditions d'égalité, etc.

9. Pour toutes ces raisons, le Gouvernement canadien est d'avis qu'il conviendrait de comparer l'utilité d'un mécanisme de plainte ouvert aux particuliers et l'intérêt d'autres moyens de recours ou mécanismes d'examen. Par exemple, le Comité pourrait, par un meilleur système d'établissement des rapports, s'intéresser surtout, en ce qui concerne un Etat donné, à des questions précises qu'il juge être des sujets d'inquiétude et faire alors des recommandations détaillées portant spécifiquement sur ces sujets d'inquiétude.

Ressources dont dispose l'Organisation des Nations Unies

10. L'Organisation des Nations Unies manque de ressources et ses services administratifs sont très surchargés, en particulier dans le domaine des droits de l'homme. Dans ces circonstances, il faudrait déterminer si, en l'absence d'un accroissement sensible de ses ressources, l'Organisation peut faire fonctionner durablement de nouveaux mécanismes de plainte et si c'est là le moyen le plus efficace de défendre les droits de l'homme. Il faudrait peut-être étudier les possibilités qui s'offrent en l'occurrence d'utiliser mieux et d'une manière plus fructueuse les procédures existantes. Par exemple, le Comité des droits de l'homme a déjà examiné certaines questions d'ordre économique dans le contexte du principe de l'égalité énoncé à l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. En outre, on pourrait encourager les organes chargés de surveiller l'application des conventions qui sont habilités à recevoir des communications à consulter tout organe conventionnel qui aurait des connaissances spécialisées sur des questions intéressant quelque plainte à l'examen.
