



Conseil économique et social

Distr. générale
22 juillet 2016
Français
Original : anglais

Comité des droits économiques, sociaux et culturels

La dette publique et les mesures d'austérité sous l'angle du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

Déclaration du Comité des droits économiques, sociaux et culturels*

Cadre général

1. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels est souvent confronté à des situations où les États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ne sont pas en mesure de respecter l'obligation qui leur incombe de réaliser pleinement les droits consacrés par le Pacte en raison des programmes d'assainissement des finances publiques, y compris des programmes d'ajustement structurel et programmes d'austérité, qu'ils doivent adopter pour pouvoir obtenir des prêts. Ces programmes sont négociés par les États intéressés et les prêteurs. Les prêteurs peuvent être d'autres États ou des organisations internationales ou régionales, notamment le Fonds monétaire international (FMI), des banques de développement telles que la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), des banques régionales de développement ou des organisations d'intégration régionale comme l'Union européenne.

2. L'adoption de programmes d'assainissement budgétaire peut être nécessaire pour la réalisation des droits économiques et sociaux. Si toutefois ces programmes ne sont pas mis en œuvre dans le plein respect des normes relatives aux droits de l'homme et ne tiennent pas compte des obligations des États envers les détenteurs de droits, ils risquent de porter atteinte à divers droits protégés par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Les droits les plus menacés sont les droits des travailleurs, notamment le droit au travail (art. 6), le droit à des conditions de travail justes et favorables, y compris le droit à un salaire équitable et à une rémunération qui procure au minimum aux travailleurs une existence décente pour eux et leur famille (art. 7), le droit de négociation collective (art. 8), le droit à la sécurité sociale, y compris les prestations de chômage, l'aide sociale et les pensions de vieillesse (art. 9 et 11), le droit à un niveau de vie suffisant,

* La présente déclaration, qui a été adoptée par le Comité à sa cinquante-huitième session, tenue du 6 au 24 juin 2016, a été élaborée conformément à la pratique du Comité en matière d'adoption de déclarations (voir *Documents officiels du Conseil économique et social, 2011, Supplément n° 2* (E/2011/22), chap. II, sect. K).



y compris le droit à l'alimentation et le droit au logement (art. 11), le droit à la santé et le droit d'avoir accès à des soins de santé adéquats (art. 12), et le droit à l'éducation (art. 13 et 14). Les familles à faible revenu, en particulier celles avec enfants, et les travailleurs les moins qualifiés sont touchés de manière disproportionnée par des mesures telles que les réductions d'emplois, le gel du salaire minimum et les coupes dans les prestations d'assistance sociale, ce qui peut donner lieu à une discrimination fondée sur l'origine sociale ou la fortune (art. 2 2)). En outre, la réduction du niveau des services publics ou l'instauration ou le relèvement de redevances pour les usagers dans des domaines comme l'accueil et la garde d'enfants, l'enseignement préscolaire, les services collectifs de distribution et les services de soutien à la famille touchent démesurément les femmes et peuvent donc marquer un recul en termes d'égalité hommes-femmes (art. 3 et 10).

3. Le Comité a établi la présente déclaration afin de donner des orientations aux États parties et à d'autres acteurs sur l'étendue des obligations que leur impose le Pacte en ce qui concerne l'endettement.

Les États emprunteurs

4. L'État partie qui cherche à obtenir une assistance financière doit être conscient que les conditions liées à un prêt qui impliqueraient l'obligation pour lui d'adopter des mesures rétrogrades en matière de droits économiques, sociaux et culturels qui sont injustifiables seraient contraires au Pacte. L'État emprunteur devrait donc veiller à ce que ces conditions ne réduisent pas indûment sa capacité de respecter et de protéger les droits énoncés dans le Pacte et d'en assurer l'exercice. Comme le Comité l'a indiqué dans plusieurs observations générales et rappelé dans une lettre adressée par le Président du Comité aux États parties le 16 mai 2012, il est du devoir de l'État partie concerné comme des autres États d'évaluer les incidences des accords internationaux qu'ils concluent sur les droits consacrés par le Pacte et de prendre toutes les mesures possibles pour que les éventuels effets négatifs soient réduits au strict minimum. Si l'adoption de mesures rétrogrades est inévitable, ces mesures devraient être nécessaires et proportionnées, en ce sens que l'adoption de toute autre politique, ou l'absence de mesures, aurait des effets encore plus néfastes sur les droits économiques, sociaux et culturels. Elles ne devraient rester en place que dans la mesure où elles sont nécessaires ; elles ne devraient pas être source de discrimination ; elles devraient permettre d'atténuer les inégalités, qui tendent à se creuser en période de crise, et de faire en sorte que les droits des personnes et des groupes défavorisés et marginalisés ne soient pas touchés de façon disproportionnée ; et, enfin, elles ne devraient pas affecter le contenu essentiel minimum des droits protégés par le Pacte. En ce qui concerne le droit à la sécurité sociale, par exemple, face à des mesures rétrogrades adoptées par des États, le Comité déterminera si : a) les mesures étaient fondées sur un motif raisonnable ; b) les autres solutions ont été examinées en profondeur ; c) les groupes concernés ont véritablement participé à l'examen des mesures et des autres solutions proposées ; d) les mesures étaient directement ou indirectement discriminatoires ; e) ces mesures auront un impact durable sur la réalisation du droit à la sécurité sociale, des retombées déraisonnables sur des droits acquis à la sécurité sociale, ou elles priveront un individu ou un groupe de l'accès minimum aux éléments essentiels de la sécurité sociale ; f) les mesures ont été examinées de manière indépendante à l'échelon national¹.

5. L'obligation de l'État emprunteur de s'assurer que les conditions dont sont assortis les prêts n'entraîneront pas de violations du Pacte est particulièrement évidente lorsque le prêteur est une organisation internationale dont l'État emprunteur est membre. Il ne serait pas acceptable qu'en pareil cas, l'État contourne ses obligations internationales au titre du

¹ Voir l'observation générale n° 19 (2007) sur le droit à la sécurité sociale, par. 42.

Pacte en transférant certaines compétences relativement à l'objet du Pacte à une organisation, amenant ainsi celle-ci à commettre un fait qui, s'il avait été commis par l'État partie, serait contraire aux obligations que lui impose le Pacte².

6. Lorsqu'ils sortent de programmes d'aide financière, les États parties sont également tenus de réexaminer leurs politiques de façon à renforcer la protection effective des droits reconnus par le Pacte, compte tenu des progrès accomplis au cours de la reprise économique, après la crise.

Les organisations internationales en tant que prêteurs

7. Les prêteurs ont eux aussi des obligations en vertu du droit international général. Une institution financière internationale ou autre organisation internationale « est un sujet de droit international lié en tant que tel par toutes les obligations que lui imposent les règles générales du droit international, son acte constitutif ou les accords internationaux auxquels il est partie. »³. Les organismes internationaux sont donc tenus de respecter les droits de l'homme tels qu'ils sont énoncés en particulier dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui font partie intégrante du droit international coutumier ou des principes généraux du droit, le premier comme les seconds étant des sources de droit international.

8. Le Comité est pleinement conscient du fait que, dans le cas du FMI ou de la BIRD, les statuts établissant les organisations ont parfois été interprétés par ces dernières comme n'exigeant pas d'elles qu'elles tiennent compte des considérations relatives aux droits de l'homme dans leurs décisions⁴. Le Comité ne souscrit pas à cette interprétation. En s'acquittant de l'obligation qui leur incombe de respecter les droits de l'homme en vertu du droit international, les institutions internationales n'exercent pas des prérogatives qu'elles n'ont pas, pas plus qu'elles ne prennent en compte des considérations que leurs statuts les obligerait à ignorer ; plus exactement, c'est dans l'exercice des compétences que leurs membres leur ont déléguées que ces organisations devraient s'abstenir d'adopter des mesures qui entraîneraient des manquements aux droits de l'homme. En outre, en tant qu'institutions spécialisées des Nations Unies, le FMI et la BIRD sont tenus d'agir conformément aux principes énoncés dans la Charte des Nations Unies⁵, laquelle fait de la réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales l'un des buts de l'Organisation, qui doit être atteint notamment par le biais de la coopération économique et sociale internationale⁶.

Les États membres d'organisations internationales

9. Le Comité rappelle que les États parties qui prennent des décisions en leur qualité de membres d'institutions financières internationales ou d'autres organisations internationales ne sauraient ignorer leurs obligations en matière de droits de l'homme lorsqu'ils agissent en leur qualité de membres de ces organisations. Le Comité a indiqué à diverses reprises que les États parties au Pacte, ainsi que les organismes compétents des Nations Unies, devraient

² Voir Commission du droit international, articles sur la responsabilité des organisations internationales, art. 61 (A/66/10, par. 87), dont l'Assemblée générale a pris acte dans sa résolution 66/100 (voir annexe).

³ Voir *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, avis consultatif*, C. I. J. Recueil 1980, p. 73, par. 37.

⁴ Voir FMI, Statuts, art. IV, sect. 3 b), et BIRD, Statuts, art. IV, sect. 10.

⁵ Charte des Nations Unies, art. 57 et 63 ; Assemblée générale, résolution 124 II) du 15 novembre 1947, portant approbation des accords avec la BIRD et le FMI.

⁶ Voir la Charte des Nations Unies, art. 1 3) et 55 c).

veiller tout particulièrement à ce que des mesures visant à protéger les droits économiques, sociaux et culturels les plus élémentaires soient, dans toute la mesure possible, intégrées aux programmes et aux politiques destinés à encourager les ajustements⁷. Le Comité a donc bien précisé que les États parties au Pacte avaient des obligations en tant qu'États membres d'institutions financières internationales, en général, et du FMI, en particulier. Il est revenu sur ce point dans plusieurs observations générales⁸. Les États parties au Pacte manqueraient à leurs obligations s'ils déléguaient des compétences au FMI ou à d'autres organismes et s'ils en autorisaient l'exercice sans vérifier qu'il n'en résultera pas un manquement aux droits de l'homme. Ils contreviendraient de même à leurs obligations s'ils exerçaient leur droit de vote au sein de ces organismes sans tenir compte des droits de l'homme. La même obligation s'applique aux États qui ne sont pas parties au Pacte, en vertu du droit des droits de l'homme, en tant que partie intégrante du droit international général. Les États ne seraient pas exonérés de leur responsabilité même dans les cas où, en leur qualité d'États membres d'une organisation internationale, ils agiraient en pleine conformité avec les règles de l'organisation⁹.

Les États prêteurs

10. Le financement de la dette peut contribuer au développement économique et à la création de conditions propices à la réalisation des droits de l'homme. En outre, un État qui participe à la coopération internationale en consentant des prêts peut légitimement escompter et chercher à faire en sorte que les États emprunteurs remboursent les prêts de bonne foi et se conforment à certaines conditions qui garantissent le remboursement. Cependant, tout État, qu'il soit ou non partie au Pacte, qui contraint un autre État à enfreindre ses propres obligations au titre du Pacte ou d'autres règles du droit international est responsable de ce fait en vertu du droit international¹⁰. En tant que prêteurs bilatéraux comme en tant que membres d'organisations internationales qui fournissent une aide financière, les États devraient toujours veiller à ne pas imposer aux États emprunteurs des obligations qui les amèneraient à prendre des mesures rétrogrades en violation des obligations qui leur incombent au titre du Pacte.

Évaluations des incidences sur les droits de l'homme

11. Le Comité est d'avis que les obligations susmentionnées imposées par le Pacte exigent des États qui consentent des prêts assortis de certaines conditions comme des États qui les sollicitent qu'ils procèdent à une évaluation des incidences sur les droits de l'homme avant que le prêt soit accordé, afin de s'assurer que les conditions imposées ne portent pas atteinte de manière disproportionnée aux droits économiques, sociaux et culturels, et ne créent pas de discrimination. À cet égard, le Comité appelle l'attention des États parties sur les Principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme, approuvés par le Conseil des droits de l'homme en 2012, ainsi que sur les Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, adoptés par le Conseil des droits de l'homme

⁷ Voir l'observation générale n° 2 (1990) sur les mesures internationales d'assistance technique, par. 9.

⁸ Voir, par exemple, l'observation générale n° 14 (2000) sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint, par. 39.

⁹ Voir Commission du droit international, projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales et commentaires y relatifs, art. 58 2) et commentaire 5 (A/66/10, par. 88).

¹⁰ Voir Commission du droit international, projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, art. 18 (A/66/10, par. 76), dont l'Assemblée générale a pris acte dans sa résolution 56/83 (voir annexe) ; voir aussi l'observation générale n° 8 (1997) sur le rapport entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels.

en 2012¹¹, qui préconisent les uns comme les autres d'évaluer les effets sur les droits de l'homme des conditions liées aux prêts ou des mesures qui créent un risque prévisible d'atteinte à la jouissance de ces droits par des personnes vivant dans la pauvreté au-delà de leurs frontières¹².

¹¹ Voir A/HRC/20/23, et A/HRC/21/39, respectivement.

¹² Voir A/HRC/20/23, par. 40, et A/HRC/21/39, par. 92.