



**Instruments
internationaux relatifs
aux droits de l'homme**

Distr.
GÉNÉRALE

HRI/GEN/1/Rev.4
7 février 2000

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

RÉCAPITULATION DES OBSERVATIONS GÉNÉRALES OU RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES
ADOPTÉES PAR LES ORGANES CRÉES EN VERTU D'INSTRUMENTS INTERNATIONAUX
RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME

Note du secrétariat

Le présent document contient une récapitulation des observations ou recommandations générales adoptées, respectivement, par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité des droits de l'homme, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et le Comité contre la torture.

TABLE DES MATIERES

<u>Partie</u>	<u>Titre</u>	<u>Page</u>
I.	Observations générales adoptées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels	3
II.	Observations générales adoptées par le Comité des droits de l'homme	92
III.	Recommandations générales adoptées par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale	157
IV.	Recommandations générales adoptées par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes	177

Annexes

I.	Liste des observations générales adoptées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels	234
II.	Liste des observations générales adoptées par le Comité des droits de l'homme	236
III.	Liste des recommandations générales adoptées par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale	238
IV.	Liste des recommandations générales adoptées par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes	240
V.	Observation générale adoptée par le Comité contre la torture	242

I

OBSERVATIONS GENERALES

adoptées par le Comité des droits économiques,
sociaux et culturels

Introduction : but des observations générales */

1. A sa deuxième session, en 1988, le Comité a décidé (E/1988/14, par. 366 et 367), conformément à l'invitation que le Conseil économique et social lui avait adressée (résolution 1987/5) et que l'Assemblée générale avait fait sienne (résolution 42/102), d'entreprendre à partir de sa troisième session l'élaboration d'observations générales se rapportant à divers articles et dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, en vue d'aider les Etats parties à s'acquitter de leurs obligations en matière de présentation de rapports.

2. A la fin de sa troisième session, le Comité et le groupe de travail de session d'experts gouvernementaux qui avait été créé avant lui ont examiné 138 rapports initiaux et 44 deuxièmes rapports périodiques couvrant les droits visés aux articles 6 à 9, 10 à 12 et 13 à 15 du Pacte. L'expérience intéresse de nombreux Etats parties au Pacte, lesquels sont actuellement au nombre de 92 et représentent toutes les régions du monde ainsi que des systèmes socio-économiques, culturels, politiques et juridiques différents. Les rapports présentés jusqu'à présent illustrent un grand nombre des problèmes que risque de poser l'application du Pacte, bien qu'ils ne permettent pas encore de se faire une idée d'ensemble de la situation globale en ce qui concerne la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels. Dans l'introduction de l'annexe III (observations générales) de son rapport de 1989 au Conseil économique et social (E/1989/22), le Comité explique le but des observations générales comme suit :

3. "Par ses observations générales, le Comité s'efforce de faire bénéficier tous les Etats parties de l'expérience acquise dans le cadre de l'examen des rapports présentés, pour les aider et les encourager à continuer d'appliquer le Pacte, pour appeler leur attention sur les insuffisances que font apparaître un grand nombre de rapports, pour proposer des améliorations dans la méthode de présentation des rapports et pour stimuler les activités des Etats parties, des organisations internationales et des institutions spécialisées intéressées qui ont pour objet de favoriser la réalisation progressive et effective des droits reconnus dans le Pacte. Chaque fois que nécessaire, le Comité pourra, à la lumière de l'expérience des Etats parties et des conclusions qu'il en tire, réexaminer ses observations générales et les mettre à jour."

OBSERVATION GENERALE No 1 (troisième session, 1989) */

Rapports des Etats parties

1. Les obligations en matière de présentation de rapports qui sont prévues dans la quatrième partie du Pacte ont d'abord pour but d'aider chaque Etat partie à s'acquitter des obligations de fond que lui donne cet instrument et,

*/ Figurant dans le document E/1989/22.

ensuite, de fournir au Conseil, assisté du Comité, une base lui permettant de s'acquitter de ses responsabilités dans les deux domaines suivants : contrôler la façon dont les Etats parties donnent suite à ces obligations et faciliter la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, conformément aux dispositions du Pacte. De l'avis du Comité, il serait erroné de ne voir dans les rapports des Etats parties qu'une simple procédure, qui n'aurait pour but que de satisfaire l'obligation formelle de chaque Etat partie de faire rapport à l'organe international compétent. Au contraire, compte tenu de la lettre et de l'esprit du Pacte, l'établissement et la présentation des rapports des Etats peuvent - et doivent - répondre à plusieurs objectifs.

2. Le premier objectif - d'une importance particulière dans le cas du rapport initial, qui doit être présenté dans un délai de deux ans à partir de l'entrée en vigueur du Pacte pour l'Etat partie intéressé - est de faire en sorte que chaque Etat partie procède à une étude d'ensemble de ses lois, règlements, procédures et pratiques en vue de les rendre aussi conformes que possible avec le Pacte. Cette étude peut se faire par exemple avec la collaboration de chacun des ministères ou autres autorités chargées de définir les orientations nationales et de mettre celles-ci en oeuvre dans les différents domaines visés par le Pacte.

3. Le deuxième objectif est de veiller à ce que chaque Etat partie apprécie de façon régulière la réalité de la situation en ce qui concerne chacun des droits en question, et puisse ainsi déterminer dans quelle mesure ces divers droits peuvent - ou ne peuvent pas - être exercés par tous les individus vivant sur son territoire ou relevant de son autorité. L'expérience acquise à ce jour par le Comité démontre que des statistiques ou des évaluations d'ensemble ne sauraient suffire à atteindre cet objectif, et qu'il importe que chaque Etat partie accorde une attention particulière aux régions ou secteurs défavorisés et aux groupes ou sous-groupes de population qui paraissent être particulièrement vulnérables ou désavantagés. Le premier pas vers la concrétisation des droits économiques, sociaux et culturels consiste donc à prendre conscience de la situation réelle et à porter un diagnostic sur cette situation. Le Comité n'ignore pas que la collecte et l'étude de l'information nécessaire à cette fin constituent une opération qui peut être gourmande en temps et en ressources, ni qu'il se peut que les Etats parties aient besoin, pour s'acquitter de leurs obligations, de l'assistance et de la coopération internationales qui sont prévues au paragraphe 1 de l'article 2 et aux articles 22 et 23 du Pacte. Dans un tel cas, si un Etat partie conclut qu'il n'a pas les moyens de procéder à cette opération, qui fait partie intégrante de tout effort sur la voie des buts reconnus de politique générale et qui est indispensable à l'application effective du Pacte, il pourra l'indiquer dans son rapport au Comité, en précisant la nature et l'importance de l'assistance internationale qui lui serait nécessaire.

*/ Figurant dans le document E/1989/22.

4. Ce qui précède doit permettre de dresser un tableau détaillé de la situation réelle, qui servira à son tour de base à l'élaboration de politiques formulées et ciblées avec précision, avec définition de priorités correspondant aux dispositions du Pacte. Le troisième objectif des rapports des Etats parties est donc de permettre aux gouvernements de ces pays de démontrer que cette redéfinition des politiques a effectivement été entreprise. S'il est vrai que le Pacte ne rend cette obligation explicite qu'à l'article 14, dans les cas où "le caractère obligatoire et la gratuité de

l'enseignement primaire" ne sont pas encore établis pour tous, il existe une obligation comparable, astreignant chaque Etat partie "à établir et à adopter [...] un plan détaillé des mesures nécessaires pour réaliser progressivement" chacun des droits inscrits dans le Pacte au paragraphe 1 de l'article 2, où il est dit que chacun des Etats parties "s'engage à agir [...] par tous les moyens appropriés [...]".

5. Le quatrième objectif auquel répondent les rapports des Etats parties est de faciliter l'évaluation, par l'opinion publique, des politiques nationales en matière de droits économiques, sociaux et culturels, et d'encourager la participation des divers secteurs économiques, sociaux et culturels de la société à la formulation de ces politiques, à leur mise en oeuvre et à leur réexamen. En étudiant les rapports présentés jusqu'à ce jour, le Comité a constaté avec satisfaction que plusieurs Etats parties, dotés de systèmes politiques et économiques différents, encouragent ces groupes non gouvernementaux à apporter leur contribution à l'élaboration des rapports prévus dans le Pacte. D'autres veillent à ce que leurs rapports soient largement diffusés, afin que les divers secteurs de la population puissent y apporter les commentaires nécessaires. Considérées ainsi, l'élaboration des rapports et leur étude au niveau national peuvent être d'une utilité au moins égale à celle du dialogue constructif qui a lieu sur le plan international entre le Comité et les représentants des Etats auteurs des rapports.

6. Le cinquième objectif est de dégager une base à partir de laquelle chaque Etat partie, ainsi que le Comité, peut effectivement évaluer l'importance des progrès réalisés vers l'exécution des obligations prévues dans le Pacte. Peut-être sera-t-il utile pour cela que les Etats définissent certains critères ou certains buts, à la lumière desquels ils apprécieront les résultats obtenus. Par exemple, il est généralement admis qu'il importe de s'assigner des buts précis en ce qui concerne la lutte contre la mortalité infantile, la généralisation de la vaccination des enfants, la consommation de calories par personne, le nombre d'individus par membre du personnel de santé, etc. Dans beaucoup de ces domaines, les critères mondiaux sont d'un intérêt limité, alors que des critères nationaux ou plus particularisés peuvent fournir une indication extrêmement précieuse sur les progrès accomplis.

7. Le Comité tient à noter à ce propos que le Pacte donne une importance particulière à la "réalisation progressive" des droits qui y sont proclamés. Aussi invite-t-il instamment les Etats parties à faire figurer dans leurs rapports des indications montrant les progrès dans le temps qu'ils enregistrent vers cette réalisation de ces droits. Pour la même raison, et pour permettre une évaluation satisfaisante de la situation, il est évident que des indications de caractère qualitatif sont aussi nécessaires, outre les indications quantitatives.

8. Le sixième objectif est de mettre les Etats parties en mesure de mieux comprendre les problèmes et les échecs rencontrés dans leurs efforts pour mettre progressivement en oeuvre tous les droits économiques, sociaux et culturels. Pour cela, il est indispensable que les Etats parties fassent rapport en détail sur les facteurs et les difficultés qui s'opposent à cette mise en oeuvre effective. C'est en définissant et en reconnaissant ces

difficultés qu'ils pourront établir le cadre où s'inscrivent de nouvelles politiques, plus efficaces.

9. Le septième objectif est d'aider le Comité, ainsi que les Etats parties dans leur ensemble, à faciliter les échanges d'informations entre Etats, à mieux comprendre les problèmes communs à ces Etats et à se faire une meilleure idée des mesures que l'on pourrait prendre en vue de la réalisation effective de chacun des droits proclamés dans le Pacte. Le Comité peut aussi, de cette façon, déterminer les moyens par lesquels la communauté internationale peut aider les Etats intéressés, conformément aux articles 22 et 23 du Pacte. En vue de bien montrer l'importance qu'il attache à cet objectif, le Comité examinera à sa quatrième session une observation générale consacrée à ces articles.

OBSERVATION GENERALE No 2 (quatrième session, 1990) */

Mesures internationales d'assistance technique (art. 22 du Pacte)

1. En vertu de l'article 22 du Pacte, il est institué un mécanisme par lequel le Conseil économique et social peut porter à l'attention des autres organes de l'Organisation des Nations Unies compétents toute question que soulèvent les rapports soumis conformément au Pacte "qui peut aider ces organismes à se prononcer, chacun dans sa propre sphère de compétence, sur l'opportunité de mesures internationales propres à contribuer à la mise en oeuvre effective et progressive du [...] Pacte". Certes, la responsabilité visée à l'article 22 incombe au premier chef au Conseil économique et social, mais à l'évidence il appartient au Comité des droits économiques, sociaux et culturels de jouer un rôle actif dans ce domaine, en conseillant et en assistant le Conseil économique et social.

2. Les recommandations visées à l'article 22 peuvent être faites aux "organes de l'Organisation des Nations Unies", à "leurs organes subsidiaires" et aux "institutions spécialisées intéressées qui s'occupent de fournir une assistance technique". Le Comité estime que cette disposition doit être interprétée de façon à inclure quasiment tous les organes et institutions de l'ONU qui, d'une manière ou d'une autre, participent aux activités de coopération internationale pour le développement. Il conviendrait donc d'adresser les recommandations visées à l'article 22 notamment au Secrétaire général, aux organes subsidiaires du Conseil économique et social comme la Commission des droits de l'homme, la Commission du développement social et la Commission de la condition de la femme, à d'autres organes comme le PNUD, l'UNICEF et le Comité de la planification du développement, à des institutions comme la Banque mondiale et le FMI, et à des institutions spécialisées comme l'OIT, la FAO, l'UNESCO et l'OMS.

3. L'application de l'article 22 pourrait donner lieu soit à des recommandations portant sur des considérations de politique générale soit à des recommandations plus précises concernant une situation spécifique. Dans le premier cas, le rôle principal du Comité devrait être d'engager à faire davantage porter l'effort sur la promotion des droits économiques, sociaux et culturels dans le cadre des activités internationales de

*/ Figurant dans le document E/1990/23.

coopération en faveur du développement entreprises par l'Organisation des Nations Unies et ses organismes et institutions ou avec leur aide. A cet égard, le Comité note que, par sa résolution 1989/13 du 2 mars 1989, la Commission des droits de l'homme l'a invité "à accorder de l'attention aux moyens par lesquels les divers organismes des Nations Unies s'occupant de développement pourraient le mieux inclure dans leurs activités des mesures destinées à favoriser le plein respect des droits économiques, sociaux et culturels".

4. A titre préliminaire, et d'un point de vue concret, le Comité note que si les divers organismes et institutions compétents s'intéressaient davantage à ses travaux, d'une part il serait lui-même aidé dans ses efforts et d'autre part les organismes seraient mieux informés. Tout en reconnaissant que cet intérêt peut prendre diverses formes, le Comité observe qu'à l'exception notable de l'OIT, de l'UNESCO et de l'OMS, les organismes des Nations Unies compétents n'étaient guère représentés à ses quatre premières sessions. En outre, le Comité n'a reçu des documents et des renseignements écrits que d'un très petit nombre d'organisations. A son avis, une meilleure compréhension de l'importance des droits économiques, sociaux et culturels dans le contexte des activités de coopération internationale en vue du développement serait considérablement facilitée si l'interaction entre le Comité et les organes et organisations compétents était renforcée. A tout le moins, le débat général autour d'une question spécifique auquel le Comité consacre une journée à chacune de ses sessions est l'occasion idéale d'un échange de vues potentiellement fructueux.

5. A propos de la question plus générale de la promotion du respect des droits de l'homme dans le contexte des activités de développement, les actions spécifiques entreprises par des organes de l'ONU dont le Comité a eu connaissance à ce jour restent très limitées. Il note avec satisfaction à cet égard l'initiative conjointe du Centre pour les droits de l'homme et du PNUD qui ont écrit aux représentants résidents des Nations Unies et à d'autres fonctionnaires sur le terrain pour les inviter à faire part de leurs suggestions et de leur avis, en particulier au sujet des modalités possibles d'une coopération à des projets en cours considérés comme touchant aux droits de l'homme ou à des projets nouveaux qui seraient menés à la demande expresse d'un gouvernement. Le Comité a également été informé des efforts que l'OIT déploie depuis longtemps pour tenir compte, dans ses activités de coopération technique, des normes en matière de droits de l'homme et des normes internationales en matière de travail qu'elle a elle-même établies.

6. Pour ce qui est de ces activités, il importe de tenir compte de deux principes généraux. Tout d'abord, les deux groupes de droits sont indivisibles et interdépendants. Tout effort visant à promouvoir l'un doit tenir pleinement compte de l'autre. Les organismes des Nations Unies chargés de la promotion des droits économiques, sociaux et culturels doivent faire tout leur possible pour veiller à ce que leurs activités soient pleinement compatibles avec le respect des droits civils et politiques. Dans un sens négatif, ce principe signifie que les organismes internationaux doivent éviter soigneusement d'appuyer des projets qui supposent, par exemple, le recours au travail forcé, en violation des normes internationales, encouragent ou renforcent la discrimination à l'encontre d'individus ou de groupes, en violation des dispositions du Pacte, ou entraînent des expulsions ou déplacements massifs,

sans mesures appropriées de protection et d'indemnisation. Dans un sens positif, il signifie que les organismes doivent, dans toute la mesure du possible, appuyer les projets et les méthodes qui contribuent non seulement à la croissance économique ou à la réalisation d'objectifs plus larges, mais également au plein exercice de la totalité des droits de l'homme.

7. Le deuxième principe général est que les activités de coopération pour le développement ne contribuent pas automatiquement à promouvoir le respect des droits économiques, sociaux et culturels. Un grand nombre d'activités entreprises au nom du "développement" se sont révélées par la suite mal conçues ou même néfastes du point de vue des droits de l'homme. Pour que ces problèmes se posent moins souvent, il faudrait, dans la mesure du possible et selon les besoins, examiner en détail et soigneusement toute la série des questions faisant l'objet du Pacte.

8. Bien qu'il importe de chercher à intégrer les préoccupations relatives aux droits de l'homme aux activités de développement, il reste que les propositions faites dans ce sens risquent trop souvent d'en rester au stade des généralités. C'est pourquoi, afin d'encourager la mise en oeuvre effective du principe énoncé à l'article 22 du Pacte, le Comité souhaite attirer l'attention sur les mesures spécifiques ci-après qui méritent d'être étudiées par les organismes intéressés :

a) Les organismes et institutions concernés des Nations Unies devraient avoir pour principe de reconnaître expressément les rapports étroits qui doivent être établis entre les activités de développement et les efforts visant à promouvoir le respect des droits de l'homme en général et des droits économiques, sociaux et culturels en particulier. Le Comité note à cet égard qu'il n'a pas été tenu compte de ces rapports dans les trois premières Stratégies internationales du développement adoptées par les Nations Unies et demande instamment que cette omission soit réparée dans le cadre de la quatrième stratégie, qui doit être adoptée en 1990.

b) Les institutions des Nations Unies devraient donner suite à la proposition faite par le Secrétaire général dans un rapport de 1979 1/ selon laquelle une "étude d'impact sur les droits de l'homme" devrait être réalisée dans le cadre de toutes les grandes activités de coopération pour le développement.

c) La formation ou les réunions d'information générale à l'intention des agents engagés au titre de projets ou d'autres catégories de personnel employé par les institutions des Nations Unies devraient comporter un élément portant sur les normes et les principes applicables dans le domaine des droits de l'homme.

d) Il faudrait tout mettre en oeuvre, à chaque étape de l'exécution des projets de développement, pour que les droits énoncés dans les Pactes soient dûment pris en compte, notamment lors de l'évaluation initiale des besoins prioritaires du pays concerné, de l'identification des projets, de leur conception, de leur exécution et de leur évaluation finale.

9. Lorsqu'il a examiné les rapports des Etats parties, le Comité s'est préoccupé en particulier des incidences néfastes du fardeau de la dette et des

mesures d'ajustement sur l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels dans un grand nombre de pays. S'il reconnaît que les programmes d'ajustement sont souvent inévitables et se traduisent dans la plupart des cas par d'importantes mesures d'austérité, il est convaincu qu'il est alors encore plus urgent d'intensifier les efforts visant à protéger les droits économiques, sociaux et culturels les plus élémentaires. Les Etats parties au Pacte, ainsi que les institutions compétentes des Nations Unies, devraient donc veiller tout particulièrement à ce que des mesures de protection soient, dans toute la mesure possible, intégrées aux programmes et aux politiques destinés à encourager les ajustements. Une telle démarche, parfois appelée "l'ajustement à visage humain" suppose que la protection des couches pauvres et vulnérables de la population devienne un objectif fondamental de l'ajustement économique. De même, les mesures prises au niveau international pour faire face à la crise de la dette devraient tenir pleinement compte de la nécessité de protéger les droits économiques, sociaux et culturels, notamment dans le cadre de la coopération internationale. Dans un grand nombre de cas, d'importantes mesures d'allègement de la dette pourraient s'avérer nécessaires.

10. Enfin, le Comité souhaite appeler l'attention sur l'excellente occasion qu'ont les Etats parties, conformément à l'article 22 du Pacte, d'indiquer dans leurs rapports tous besoins particuliers qu'ils pourraient avoir en matière d'assistance technique ou de coopération pour le développement.

Note

1/ "Les dimensions internationales du droit au développement comme droit de l'homme, en relation avec d'autres droits de l'homme fondés sur la coopération internationale, y compris le droit à la paix, et ce, en tenant compte des exigences du nouvel ordre économique international et des besoins humains fondamentaux" (E/CN.4/1334, par. 314).

OBSERVATION GENERALE No 3 (cinquième session, 1990) */

La nature des obligations des Etats parties (art. 2, par. 1, du Pacte)

1. L'article 2 a une importance particulière pour bien comprendre le Pacte et il faut bien voir qu'il entretient une relation dynamique avec toutes les autres dispositions de cet instrument. On y trouve exposée la nature des obligations juridiques générales assumées par les Etats parties au Pacte. Ces obligations comprennent à la fois ce qu'on peut appeler (en s'inspirant des travaux de la Commission du droit international) des obligations de comportement et des obligations de résultat. L'accent a parfois été mis très fortement sur la distinction qui existe entre les formules employées dans le passage en question du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et celle qui figure dans l'article 2 équivalent du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, mais on ne dit pas toujours qu'il existe aussi sur ce point d'importantes analogies. En particulier, si le Pacte prévoit effectivement que l'exercice des droits devra être assuré progressivement et reconnaît les contraintes découlant du caractère limité des ressources disponibles, il impose aussi diverses obligations ayant un effet immédiat, dont deux sont particulièrement importantes pour comprendre la nature précise des obligations des Etats parties. Une obligation dont il est question dans une observation générale distincte, que le Comité étudiera à sa sixième session, est que les Etats parties "s'engagent à garantir" que les droits considérés "seront exercés sans discrimination".

2. L'autre obligation réside dans le fait que, aux termes du paragraphe 1 de l'article 2, les Etats s'engagent à prendre des mesures, obligation qui, en elle-même, n'est pas nuancée ou limitée par d'autres considérations. On peut aussi apprécier tout le sens de l'expression qui figure dans le texte en considérant certaines de ses versions. Dans le texte anglais, l'obligation est "to take steps" (prendre des mesures); en français, les Etats s'engagent "à agir" et, dans le texte espagnol, "a adoptar medidas" (à adopter des mesures). Ainsi, alors que le plein exercice des droits considérés peut n'être assuré que progressivement, les mesures à prendre à cette fin doivent l'être dans un délai raisonnablement bref à compter de l'entrée en vigueur du Pacte pour les Etats concernés. Ces mesures doivent avoir un caractère délibéré, concret et viser aussi clairement que possible à la réalisation des obligations reconnues dans le Pacte.

3. Les moyens qui doivent être utilisés pour satisfaire à l'obligation d'agir sont, pour citer le paragraphe 1 de l'article 2, "tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives". Le Comité estime que, dans de nombreux cas, le recours à la législation est hautement souhaitable et que, dans certains cas, il peut même être indispensable. Par exemple, il peut être difficile de lutter efficacement contre la discrimination s'il n'existe pas, pour les mesures qui s'imposent, une base législative solide. Dans des domaines tels que la santé,

*/ Figurant dans le document E/1991/23.

la protection des enfants et des mères, et l'éducation, ainsi que dans les domaines dont il est question dans les articles 6 à 9, la législation peut aussi être un élément indispensable pour nombre d'objectifs visés.

4. Le Comité note qu'en général les Etats parties exposent, consciencieusement et de manière détaillée tout au moins, certaines des mesures législatives qu'ils ont prises à cet égard. Il tient à souligner toutefois que l'adoption de mesures législatives, qui est expressément prévue par le Pacte, n'épuise nullement les obligations des Etats parties. Au contraire, il faut donner à l'expression "par tous les moyens appropriés" tout le sens qu'elle a naturellement. Certes, chaque Etat partie doit décider pour lui-même des moyens qui sont le plus appropriés, vu les circonstances en ce qui concerne chacun des droits, mais le caractère "approprié" des moyens choisis n'est pas toujours évident. Il est donc souhaitable que les rapports des Etats parties indiquent non seulement quelles sont les mesures qui ont été prises mais aussi les raisons pour lesquelles elles sont jugées le plus "appropriées" compte tenu des circonstances. Toutefois, c'est le Comité qui, en fin de compte, doit déterminer si toutes les mesures appropriées ont été prises.

5. Parmi les mesures qui pourraient être considérées comme appropriées figurent, outre les mesures législatives, celles qui prévoient des recours judiciaires au sujet de droits qui, selon le système juridique national, sont considérés comme pouvant être invoqués devant les tribunaux. Le Comité note, par exemple, que la jouissance des droits reconnus, sans discrimination, est souvent réalisée de manière appropriée, en partie grâce au fait qu'il existe des recours judiciaires ou d'autres recours utiles. En fait, les Etats parties qui sont également parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques sont déjà tenus (en vertu des paragraphes 1 et 3 de l'article 2 et des articles 3 et 26 du Pacte) de garantir que toute personne dont les droits et libertés (y compris le droit à l'égalité et à la non-discrimination) sont reconnus dans cet instrument auront été violés "disposera d'un recours utile" [art. 2, par. 3), al. a)]. En outre, il y a dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels un certain nombre d'autres dispositions, y compris celles des articles 3, 7 [al. a), i)], 8, 10 (par. 3), 13 [par. 2, al. a) et par. 3 et 4] et 15 (par. 3) qui, semble-t-il, sont susceptibles d'être immédiatement appliquées par des organes de caractère judiciaire et autre dans le cadre de nombreux systèmes juridiques nationaux. Il serait difficile de suggérer que les dispositions indiquées ne sont pas, étant donné leur nature, applicables en elles-mêmes et par elles-mêmes.

6. Dans les cas où des mesures expresses visant directement à assurer l'exercice des droits reconnus dans le Pacte ont été adoptées sous forme législative, le Comité souhaitera qu'on lui fasse savoir, notamment, si les lois en question créent ou non, pour les individus ou les groupes qui estiment que leurs droits ne sont pas pleinement respectés, le droit d'intenter une action. Dans les cas où des droits économiques, sociaux ou culturels spécifiques sont reconnus par la constitution, ou lorsque les dispositions du Pacte ont été incorporées directement à la loi nationale, le Comité souhaitera qu'on lui dise dans quelle mesure ces droits sont considérés comme

pouvant être invoqués devant les tribunaux. Il souhaitera aussi avoir des renseignements précis sur tout cas où la teneur des dispositions de la constitution relatives aux droits économiques, sociaux et culturels aura été édulcorée ou sensiblement modifiée.

7. Les autres mesures qui peuvent être considérées comme "appropriées" aux fins du paragraphe 1 de l'article 2 comprennent, mais non pas exclusivement, les mesures administratives, financières, éducatives et sociales.

8. Le Comité note que la disposition selon laquelle les Etats parties s'engagent "à agir [...] par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives" n'exige ni n'empêche qu'une forme particulière de gouvernement ou de système économique serve de véhicule aux mesures en question, à la seule condition qu'elle soit démocratique et que tous les droits de l'homme soient respectés. Ainsi, du point de vue des systèmes politiques ou économiques, le Pacte est neutre et l'on ne saurait valablement dire que ses principes reposent exclusivement sur la nécessité ou sur l'opportunité d'un système socialiste ou capitaliste, d'une économie mixte, planifiée ou libérale, ou d'une quelque autre conception. A cet égard, le Comité réaffirme que l'exercice des droits reconnus dans le Pacte est susceptible d'être assuré dans le cadre de systèmes économiques ou politiques très divers, à la seule condition que l'interdépendance et le caractère indivisible des deux séries de droits de l'homme, affirmés notamment dans le préambule du Pacte, soient reconnus et reflétés dans le système en question. Il constate par ailleurs que d'autres droits de l'homme, en particulier le droit au développement, ont également leur place ici.

9. La principale obligation de résultat dont il est fait état au paragraphe 1 de l'article 2, c'est d'"agir [...] en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus [dans le Pacte]". On emploie souvent la notion de réalisation progressive pour définir l'intention sous-jacente à ce membre de phrase. C'est une façon de reconnaître le fait que le plein exercice de tous les droits économiques, sociaux et culturels ne peut généralement pas être assuré en un court laps de temps. En ce sens, cette obligation est nettement différente de celle qui est énoncée à l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui est une obligation immédiate de respecter et de garantir tous les droits pertinents. Néanmoins, le fait que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels prévoit une démarche qui s'inscrit dans le temps, autrement dit progressive, ne saurait être interprété d'une manière qui priverait l'obligation en question de tout contenu effectif. D'une part, cette clause permet de sauvegarder la souplesse nécessaire, compte tenu des réalités du monde et des difficultés que rencontre tout pays qui s'efforce d'assurer le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels; d'autre part, elle doit être interprétée à la lumière de l'objectif global, et à vrai dire de la raison d'être du Pacte, qui est de fixer aux Etats parties des obligations claires en ce qui concerne le plein exercice des droits en question. Ainsi, cette clause impose l'obligation d'oeuvrer aussi rapidement et aussi efficacement que possible pour atteindre cet objectif. En outre, toute mesure délibérément régressive dans ce domaine doit impérativement être examinée avec le plus grand soin, et pleinement justifiée par référence à la totalité des droits sur lesquels porte le Pacte, et ce en faisant usage de toutes les ressources disponibles.

10. Fort de l'expérience considérable que le Comité - comme l'organe qui l'a précédé - a acquise depuis plus de dix ans que les rapports des Etats parties sont examinés, il est d'avis que chaque Etat partie a l'obligation fondamentale minimum d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits. Ainsi, un Etat partie dans lequel, par exemple, nombreuses sont les personnes qui manquent de l'essentiel, qu'il s'agisse de nourriture, de soins de santé primaires, de logement ou d'enseignement, est un Etat qui, à première vue, néglige les obligations qui lui incombent en vertu du Pacte. Le Pacte serait largement dépourvu de sa raison d'être si de sa lecture ne ressortait pas cette obligation fondamentale minimum. De la même façon, il convient de noter que, pour déterminer si un Etat s'acquitte de ses obligations fondamentales minimum, il faut tenir compte des contraintes qui pèsent sur le pays considéré en matière de ressources. En vertu du paragraphe 1 de l'article 2, chacun des Etats parties est tenu d'agir "au maximum de ses ressources disponibles". Pour qu'un Etat partie puisse invoquer le manque de ressources lorsqu'il ne s'acquitte même pas de ses obligations fondamentales minimum, il doit démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition en vue de remplir, à titre prioritaire, ces obligations minimum.

11. Le Comité tient à souligner cependant que, même s'il est démontré que les ressources disponibles sont insuffisantes, l'obligation demeure, pour un Etat partie, de s'efforcer d'assurer la jouissance la plus large possible des droits pertinents dans les circonstances qui lui sont propres. En outre, le manque de ressources n'élimine nullement l'obligation de contrôler l'ampleur de la réalisation, et plus encore de la non-réalisation, des droits économiques, sociaux et culturels, et d'élaborer des stratégies et des programmes visant à promouvoir ces droits. Le Comité a déjà traité ces questions dans son Observation générale 1 (1989).

12. De même, le Comité souligne que, même en temps de grave pénurie de ressources, en raison d'un processus d'ajustement, de la récession économique ou d'autres facteurs, les éléments vulnérables de la société peuvent et doivent être protégés grâce à la mise en oeuvre de programmes spécifiques relativement peu coûteux. A l'appui de cette thèse, le Comité citera l'analyse faite par l'UNICEF, intitulée L'ajustement à visage humain : protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance 1/, celle qui a été faite par le PNUD dans le Rapport mondial sur le développement humain 1990 2/ et celle de la Banque mondiale dans le Rapport sur le développement dans le monde 1990 3/.

13. Un dernier point du paragraphe 1 de l'article 2 sur lequel il convient d'appeler l'attention est que chacun des Etats parties s'engage à "agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique". Le Comité fait observer que, pour les auteurs du Pacte, l'expression "au maximum de ses ressources disponibles" visait à la fois les ressources propres d'un Etat et celles de la communauté internationale, disponibles par le biais de l'assistance et de la coopération internationales. En outre, les dispositions expresses des articles 11, 15, 22 et 23 mettent elles aussi l'accent sur le rôle essentiel de cette coopération lorsqu'il s'agit de faciliter le plein exercice des droits en question. Pour ce qui est de l'article 22, le Comité a déjà insisté, dans l'Observation générale 2 (1990), sur un certain nombre de possibilités et

de responsabilités en ce qui concerne la coopération internationale. Quant à l'article 23, il y est expressément dit que "la fourniture d'une assistance technique", ainsi que d'autres activités, figurent au nombre des "mesures d'ordre international destinées à assurer la réalisation des droits reconnus dans le Pacte".

14. Le Comité tient à souligner que, en vertu des Articles 55 et 56 de la Charte des Nations Unies, des principes confirmés du droit international et des dispositions du Pacte lui-même, la coopération internationale pour le développement et, partant, pour l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels est une obligation qui incombe à tous les Etats. Elle incombe tout particulièrement aux Etats qui sont en mesure d'aider les autres Etats à cet égard. Le Comité attire notamment l'attention sur l'importance de la Déclaration sur le droit au développement, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 41/128 du 4 décembre 1986, et sur la nécessité pour les Etats parties de tenir pleinement compte de tous les principes qui y sont énoncés. Si les Etats qui le peuvent ne mettent pas activement en oeuvre un programme de coopération et d'assistance internationales, la pleine jouissance des droits économiques, sociaux et culturels restera une aspiration insatisfaite. Le Comité rappelle, à ce propos, le texte de son Observation générale 2 (1990).

Notes

- 1/ G.A. Cornia, R. Jolly et F. Stewart, édés, Paris, Economica, 1987.
- 2/ Economica, Paris, 1990.
- 3/ Economica, Paris, 1990.

OBSERVATION GENERALE No 4 (sixième session, 1991) */

Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1 du Pacte)

1. Conformément au paragraphe 1 de l'article 11 du Pacte, les Etats parties "reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence". Le droit de l'homme à un logement suffisant, qui découle ainsi du droit à un niveau de vie suffisant, est d'une importance capitale pour la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels.

2. Le Comité a pu réunir une grande quantité de renseignements relatifs à ce droit. Depuis 1979, le Comité et les organes qui l'ont précédé ont examiné 75 rapports sur le droit à un logement suffisant. Le Comité a également consacré à la question une journée de débat général lors de ses troisième (voir E/1989/22, par. 312) et quatrième sessions (E/1990/23, par. 281 à 285). En outre, il a soigneusement pris note des renseignements obtenus dans le

*/ Figurant dans le document E/1992/23.

cadre de l'Année internationale du logement des sans-abri (1987), notamment de la Stratégie mondiale du logement jusqu'à l'an 2000, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 42/191 du 11 décembre 1987 1/. Il a aussi examiné les rapports et autres documents pertinents de la Commission des droits de l'homme et de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités 2/.

3. Bien que des instruments internationaux extrêmement divers traitent des différentes dimensions du droit à un logement suffisant 3/, le paragraphe 1 de l'article 11 du Pacte est la disposition la plus complète et peut-être la plus importante en la matière.

4. Certes, la communauté internationale a fréquemment réitéré l'importance du respect intégral du droit à un logement suffisant, mais, entre les normes énoncées au paragraphe 1 de l'article 11 du Pacte et la situation qui règne dans de nombreuses régions du monde, l'écart reste préoccupant. A n'en pas douter, les problèmes de sans-abri et de logements insuffisants se posent souvent de manière particulièrement grave dans certains pays en développement qui se heurtent à d'importantes difficultés et autres contraintes, notamment en matière de ressources, mais le Comité constate que ces problèmes touchent également certaines des sociétés les plus avancées sur le plan économique. Selon les estimations de l'Organisation des Nations Unies, on compte plus de 100 millions de sans-abri et plus d'un milliard de mal-logés dans le monde 4/. Rien n'indique que le nombre de ces cas diminue. Il apparaît clairement qu'aucun Etat partie n'est à l'abri des graves problèmes d'ordre divers que pose le droit au logement.

5. Il arrive que, dans les rapports qu'a examinés le Comité, les Etats parties admettent et décrivent les difficultés qui s'opposent à la réalisation du droit à un logement suffisant. Mais, dans la plupart des cas, les renseignements fournis sont insuffisants et ne permettent pas au Comité de dresser un tableau précis de la situation qui prévaut dans l'Etat concerné. La présente Observation générale vise donc à cerner certaines des principales questions qui se rapportent à ce droit et qui, de l'avis du Comité, sont importantes.

6. Le droit à un logement suffisant s'applique à tous. L'expression "elle-même et sa famille" traduit des postulats concernant les rôles fondés sur le sexe et le schéma de l'activité économique qui étaient communément acceptés en 1966, année où le Pacte a été adopté, mais de nos jours, elle ne saurait être interprétée comme impliquant une restriction quelconque à l'applicabilité du droit à des individus ou à des familles dont le chef est une femme ou à d'autres groupes de ce type. Ainsi, la notion de "famille" doit être prise dans un sens large. En outre, les individus, comme les familles, ont droit à un logement convenable sans distinction d'âge, de situation économique, d'appartenance à des groupes ou autres entités ou de condition sociale et d'autres facteurs de cette nature. Notamment, la jouissance de ce droit ne doit pas, en vertu du paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte, être soumise à une forme quelconque de discrimination.

7. Le Comité est d'avis qu'il ne faut pas entendre le droit au logement dans un sens étroit ou restreint, qui l'égalise, par exemple à l'abri fourni en ayant simplement un toit au-dessus de sa tête, ou qui le prend exclusivement comme un bien. Il convient au contraire de l'interpréter comme le droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité. Et cela, pour deux raisons au moins. Premièrement, le droit au logement est intégralement lié à d'autres droits de l'homme et aux principes fondamentaux qui forment les prémisses du Pacte. Ainsi, "la dignité inhérente à la personne humaine" d'où découleraient les droits énoncés dans le Pacte implique que le mot "logement" soit interprété de manière à tenir compte de diverses autres considérations, et principalement que le droit au logement devrait être assuré à tous sans distinction de revenus ou de toutes autres ressources économiques. Deuxièmement, le paragraphe 1 de l'article 11 ne doit pas être compris comme visant un logement tout court mais un logement suffisant. Ainsi que l'a déclaré la Commission des établissements humains, et conformément à la Stratégie mondiale du logement jusqu'à l'an 2000, "Un logement adéquat c'est [...] suffisamment d'intimité, suffisamment d'espace, une bonne sécurité, un éclairage et une aération convenables, des infrastructures de base adéquates et un endroit bien situé par rapport au lieu de travail et aux services essentiels - tout cela pour un coût raisonnable".

8. Ainsi, l'adéquation aux besoins est une notion particulièrement importante en matière de droit au logement car elle met en évidence un certain nombre de facteurs dont il faut tenir compte pour déterminer si telle ou telle forme de logement peut être considérée comme un "logement suffisant" aux fins du Pacte. Il s'agit en partie de facteurs sociaux, économiques, culturels, climatiques, écologiques et autres, mais le Comité est d'avis qu'en tout état de cause on peut identifier certains aspects du droit qui doivent être pris en considération à cette fin dans n'importe quel contexte. Ce sont notamment :

a) La sécurité légale de l'occupation. Il existe diverses formes d'occupation - la location (par le secteur public ou privé), la copropriété, le bail, la propriété, l'hébergement d'urgence et l'occupation précaire, qu'il s'agisse de terres ou de locaux. Quel que soit le régime d'occupation, chaque personne a droit à un certain degré de sécurité qui garantit la protection légale contre l'expulsion, le harcèlement ou autres menaces. Les Etats parties doivent par conséquent prendre immédiatement des mesures en vue d'assurer la sécurité légale de l'occupation aux individus et aux familles qui ne bénéficient pas encore de cette protection, en procédant à de véritables consultations avec les personnes et les groupes concernés;

b) L'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures. Un logement convenable doit comprendre certains équipements essentiels à la santé, à la sécurité, au confort et à la nutrition. Tous les bénéficiaires du droit à un logement convenable doivent avoir un accès permanent à des ressources naturelles et communes : de l'eau potable, de l'énergie pour cuisiner, le chauffage et l'éclairage, des installations sanitaires et de lavage, des moyens de conservation des denrées alimentaires, d'un système d'évacuation des déchets, de drainage et des services d'urgence;

c) La capacité de paiement. Le coût financier du logement pour les individus ou les ménages devrait se situer à un niveau qui ne menace ni ne compromette la satisfaction d'autres besoins fondamentaux. Les Etats parties

devraient faire en sorte que, d'une manière générale, le pourcentage des coûts afférents au logement ne soit pas disproportionné aux revenus. Les Etats parties devraient prévoir des allocations de logement en faveur de ceux qui n'ont pas les moyens de payer un logement, et des modalités et niveaux de financement du logement qui reflètent fidèlement les besoins en la matière. Conformément au principe du respect de la capacité de paiement, les locataires devraient être protégés par des mesures appropriées contre des loyers excessifs ou des augmentations de loyer excessives. Dans les sociétés où les matériaux de construction sont essentiellement des matériaux naturels, les Etats parties devraient faire le nécessaire pour assurer la disponibilité de ces matériaux;

d) L'habitabilité. Un logement convenable doit être habitable, en ce sens qu'il doit offrir l'espace convenable et la protection contre le froid, l'humidité, la chaleur, la pluie, le vent ou d'autres dangers pour la santé, les risques dus à des défauts structurels et les vecteurs de maladies. La sécurité physique des occupants doit également être garantie. Le Comité encourage les Etats parties à appliquer les principes énoncés dans Santé et logement - Principes directeurs 5/, établie par l'OMS, qui considère que le logement est le facteur environnemental le plus fréquemment associé aux conditions génératrices de maladies dans les analyses épidémiologiques, à savoir qu'un logement et des conditions de vie inadéquats et insuffisants vont invariablement de pair avec des taux élevés de mortalité et de morbidité;

e) La facilité d'accès. Un logement convenable doit être accessible à ceux qui y ont droit. Les groupes défavorisés doivent avoir pleinement accès, en permanence, à des ressources adéquates en matière de logement. Ainsi, les groupes défavorisés tels que les personnes âgées, les enfants, les handicapés physiques, les incurables, les séropositifs, les personnes ayant des problèmes médicaux chroniques, les malades mentaux, les victimes de catastrophes naturelles, les personnes qui vivent dans des régions à risques naturels et d'autres groupes devraient bénéficier d'une certaine priorité en matière de logement. Tant la législation en matière de logement que son application devraient prendre pleinement en considération les besoins spéciaux de ces groupes. Dans de nombreux Etats parties, un des principaux objectifs de la politique en matière de logement devrait consister à permettre aux secteurs sans terre ou appauvris de la société d'accéder à la propriété foncière. Il faut définir les obligations des gouvernements à cet égard afin de donner un sens concret au droit de toute personne à un lieu sûr où elle puisse vivre dans la paix et la dignité, y compris l'accès à la terre;

f) L'emplacement. Un logement convenable doit se situer en un lieu où existent des possibilités d'emploi, des services de santé, des établissements scolaires, des centres de soins pour enfants et d'autres services sociaux. Cela est notamment vrai dans les grandes villes et les zones rurales où le coût (en temps et en argent) des déplacements pendulaires risque de peser trop lourdement sur les budgets des ménages pauvres. De même, les logements ne doivent pas être construits sur des emplacements pollués ni à proximité immédiate de sources de pollution qui menacent le droit à la santé des occupants;

g) Le respect du milieu culturel. L'architecture, les matériaux de construction utilisés et les politiques en la matière doivent permettre

d'exprimer convenablement l'identité culturelle et la diversité dans le logement. Dans les activités de construction ou de modernisation de logements, il faut veiller à ce que les dimensions culturelles du logement ne soient pas sacrifiées et que, si besoin est, les équipements techniques modernes, entre autres, soient assurés.

9. Comme il est indiqué plus haut, le droit à un logement suffisant ne peut pas être considéré indépendamment des autres droits de l'homme énoncés dans les deux Pactes internationaux et dans d'autres instruments internationaux applicables. Il a déjà été fait référence à cet égard à la notion de dignité de l'homme et au principe de la non-discrimination. En outre, le plein exercice des autres droits - notamment du droit à la liberté d'expression et d'association (par exemple pour les locataires et autres groupes constitués au niveau de la collectivité), du droit qu'a toute personne de choisir librement sa résidence et de participer au processus de prise de décisions - est indispensable pour que tous les groupes de la société puissent exercer et préserver leur droit à un logement suffisant. De même, le droit de toute personne de ne pas être soumise à une ingérence arbitraire et illégale dans sa vie privée, sa vie familiale, son domicile ou sa correspondance constitue un aspect très important du droit à un logement suffisant.

10. Indépendamment de l'état de développement de tel ou tel pays, certaines mesures devront être prises immédiatement. Comme il est indiqué dans la Stratégie mondiale du logement et dans d'autres analyses internationales, un grand nombre des mesures nécessaires à la promotion du droit au logement supposent uniquement que les gouvernements s'abstiennent de certaines pratiques et s'engagent à faciliter l'auto-assistance parmi les groupes touchés. Si l'application de ces mesures exige des ressources dépassant les moyens dont dispose un Etat partie, il convient de formuler dès que possible une demande de coopération internationale, conformément au paragraphe 1 de l'article 11 et aux articles 22 et 23 du Pacte et d'informer le Comité en conséquence.

11. Les Etats parties doivent donner la priorité voulue aux groupes sociaux vivant dans des conditions défavorables en leur accordant une attention particulière. Les politiques et la législation ne devraient pas, en l'occurrence, être conçues de façon à bénéficier aux groupes sociaux déjà favorisés, au détriment des autres couches sociales. Le Comité n'ignore pas que des facteurs extérieurs peuvent influencer sur le droit à une amélioration constante des conditions de vie et que la situation générale dans ce domaine s'est détériorée dans un grand nombre d'Etats parties au cours des années 80. Toutefois, comme le Comité l'a souligné dans son Observation générale 2 (1990) [E/1990/23, annexe III], malgré les problèmes dus à des facteurs extérieurs, les obligations découlant du Pacte gardent la même force et sont peut-être encore plus pertinentes en période de difficultés économiques. Le Comité estime donc qu'une détérioration générale des conditions de vie et de logement, qui serait directement imputable aux décisions de politique générale et aux mesures législatives prises par des Etats parties, en l'absence de toute mesure parallèle de compensation, serait en contradiction avec les obligations découlant du Pacte.

12. Certes, les moyens à mettre en oeuvre pour garantir la pleine réalisation du droit à un logement suffisant varieront largement d'un Etat partie à l'autre, mais il reste que le Pacte fait clairement obligation à chaque Etat partie de prendre toutes les mesures nécessaires à cette fin. Il s'agira, dans la plupart des cas, d'adopter une stratégie nationale en matière de logement qui, comme il est indiqué au paragraphe 32 de la Stratégie mondiale du logement, "définit les objectifs des activités à entreprendre pour améliorer les conditions d'habitation, identifie les ressources disponibles pour atteindre ces objectifs et les moyens les plus rentables de les utiliser et définit les agents chargés de l'exécution des mesures nécessaires ainsi que le calendrier dans lequel elles s'inscrivent". Pour des raisons à la fois de rationalité et d'efficacité, ainsi que pour assurer le respect des autres droits de l'homme, cette stratégie devrait être élaborée après des consultations approfondies et avec la participation de tous les intéressés, notamment des sans-abri, des personnes mal logées et de leurs représentants. En outre, des mesures doivent être prises pour assurer une coordination entre les ministères et les autorités régionales et locales, afin de concilier les politiques connexes (économie, agriculture, environnement, énergie, etc.) avec les obligations découlant de l'article 11 du Pacte.

13. La surveillance régulière de la situation du logement est une autre obligation à effet immédiat. Pour que les Etats parties s'acquittent de leurs obligations en vertu du paragraphe 1 de l'article 11, ils doivent prouver, notamment, qu'ils ont pris toutes les mesures nécessaires, soit sur le plan national, soit dans le cadre de la coopération internationale, pour évaluer l'ampleur du phénomène des sans-abri et de l'insuffisance du logement sur leur propre territoire. A cet égard, le Comité, dans ses Directives générales révisées concernant la forme et le contenu des rapports (E/C.12/1991/1), souligne la nécessité de "donner des renseignements détaillés sur les groupes qui, dans [la] société, sont vulnérables et désavantagés en ce qui concerne le logement". Ces groupes sont notamment les particuliers et les familles sans abri, les personnes qui sont mal logées et ne disposent pas des éléments de confort minimum, les personnes vivant dans des zones de peuplement "illégal", les personnes expulsées de force et les groupes à faible revenu.

14. Les mesures que les Etats parties doivent prendre pour s'acquitter de leurs obligations en ce qui concerne le droit à un logement suffisant peuvent consister en un dosage approprié de mesures émanant du secteur public et du secteur privé. En général, le financement du logement à l'aide de fonds publics s'avère plus efficace s'il est consacré directement à la construction de nouveaux logements, mais, dans la plupart des cas, l'expérience a prouvé que les gouvernements étaient dans l'incapacité de remédier intégralement à la pénurie de logements au moyen de la construction de logements financés par l'Etat. C'est pourquoi les Etats parties devraient être incités à appuyer les stratégies d'autosuffisance, tout en respectant pleinement leurs obligations en vertu du droit à un logement suffisant. Pour l'essentiel, ces obligations consistent à faire en sorte que, dans l'ensemble, les mesures prises soient suffisantes pour garantir le respect des droits de chaque individu, dans les plus brefs délais, compte tenu des ressources disponibles.

15. La plupart des mesures à prendre consisteront à allouer des ressources et à prendre des décisions d'ordre général. Toutefois, il convient de ne pas sous-estimer dans ce contexte le rôle des mesures législatives et

administratives proprement dites. La Stratégie mondiale du logement, dans ses paragraphes 66 et 67, donne une indication du type de mesures qui pourraient être prises à cet égard et de leur importance.

16. Dans certains Etats, le droit à un logement suffisant est consacré dans la Constitution nationale. Dans ce cas, le Comité s'attache tout particulièrement aux aspects juridiques et aux effets concrets de l'application des dispositions en vigueur. Il souhaite en conséquence être informé en détail des cas particuliers et des autres circonstances dans lesquels l'application de ces dispositions constitutionnelles s'est révélée utile.

17. Le Comité estime qu'un grand nombre d'éléments constitutifs du droit à un logement suffisant doivent pouvoir pour le moins faire l'objet de recours internes. Selon le système juridique, il peut s'agir notamment - sans y être limité - des recours suivants : a) recours formés devant les tribunaux pour leur demander d'interdire par voie d'ordonnance des mesures d'éviction ou de démolition; b) procédures juridiques pour demandes d'indemnisation à la suite d'éviction illégale; c) plaintes contre des mesures illégales prises par des propriétaires (l'Etat ou des particuliers) ou avec leur appui, s'agissant du montant du loyer, de l'entretien du logement ou de discrimination raciale ou autre; d) allégations relatives à toute forme de discrimination dans l'attribution des logements et l'accès au logement; et e) plaintes déposées contre des propriétaires concernant l'insalubrité ou l'insuffisance du logement. Dans certains systèmes juridiques, il peut également être utile d'envisager la possibilité de faciliter des actions collectives lorsque le problème est dû à l'augmentation sensible du nombre des sans-abri.

18. A ce sujet, le Comité estime que les décisions d'éviction forcée sont prima facie contraires aux dispositions du Pacte et ne peuvent être justifiées que dans les situations les plus exceptionnelles et conformément aux principes applicables du droit international.

19. Enfin, conformément au paragraphe 1 de l'article 11, les Etats parties reconnaissent "l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie". Jusqu'à présent, moins de 5 % de l'ensemble de l'aide internationale a été consacré au logement et aux établissements humains, et souvent le financement ainsi consenti n'a guère contribué à répondre aux besoins des groupes les plus défavorisés. Les Etats parties, tant bénéficiaires que contributeurs, devraient veiller à ce qu'une part substantielle du financement soit consacrée à l'instauration de conditions permettant à un plus grand nombre de personnes d'être convenablement logées. Les institutions internationales de financement qui préconisent des mesures d'ajustement structurel devraient veiller à ce que l'application de ces mesures n'entrave pas l'exercice du droit à un logement suffisant. Lorsqu'ils envisagent de faire appel à la coopération internationale, les Etats parties devraient indiquer les domaines concernant le droit à un logement suffisant dans lesquels un apport financier extérieur serait le plus souhaitable. Ils devraient tenir pleinement compte, dans leurs demandes, des besoins et des opinions des groupes concernés.

Notes

1/ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-troisième session, Supplément No 8, additif (A/43/8/Add.1).

2/ Résolutions 1986/36 et 1987/22 de la Commission des droits de l'homme; rapports de M. Danilo Türk, rapporteur spécial de la Sous-Commission (E/CN.4/Sub.2/1990/19, par. 108 à 120; E/CN.4/Sub.2/1991/17, par. 137 à 139); voir également la résolution 1991/26 de la Sous-Commission.

3/ Voir, par exemple, le paragraphe 1 de l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'alinéa e, iii), de l'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le paragraphe 2 de l'article 14 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, le paragraphe 3 de l'article 27 de la Convention relative aux droits de l'enfant, l'article 10 de la Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social, le paragraphe 8 de la section III de la Déclaration de Vancouver sur les établissements humains, 1976 [Rapport d'Habitat : Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.76.IV.7, et rectificatif), chapitre premier], le paragraphe 1 de l'article 8 de la Déclaration sur le droit au développement et la recommandation sur le logement des travailleurs, 1961 (No 115), de l'OIT.

4/ Voir la note 1/.

5/ Genève, Organisation mondiale de la santé, 1990.

OBSERVATION GENERALE No 5 (onzième session, 1994) */

Personnes souffrant d'un handicap

1. La communauté internationale a fréquemment souligné l'importance capitale que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels revêt au regard des droits fondamentaux des personnes souffrant d'un handicap 1/. Ainsi, dans une étude de 1992, intitulée "Application du Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées et Décennie des Nations Unies pour les personnes handicapées", le Secrétaire général a conclu qu'"il existait des liens étroits entre l'incapacité et les facteurs économiques et sociaux" et que "dans de nombreuses régions du monde, les conditions de vie étaient si difficiles que la satisfaction des besoins essentiels pour tous - alimentation, eau, logement, protection sanitaire et éducation - devait constituer la pierre angulaire de tout programme national" 2/. Même dans les pays où le niveau de vie est relativement élevé, les personnes souffrant d'un handicap se voient très souvent refuser la possibilité d'exercer tout l'éventail des droits économiques, sociaux et culturels reconnus dans le Pacte.

2. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le groupe de travail qui l'a précédé ont été expressément invités et par l'Assemblée générale 3/ et par la Commission des droits de l'homme 4/ à s'assurer que les Etats parties au Pacte s'acquittent de leur obligation de veiller à ce que les

*/ Figurant dans le document E/1995/22.

personnes souffrant d'un handicap jouissent pleinement des droits appropriés. Le Comité constate toutefois qu'à ce jour, les Etats parties ont consacré très peu d'attention à cette question dans leurs rapports. Cette constatation semble concorder avec la conclusion du Secrétaire général selon laquelle "la plupart des gouvernements n'ont toujours pas pris les mesures concertées décisives qui permettraient d'améliorer effectivement la situation" des personnes souffrant d'un handicap 5/. Aussi convient-il d'examiner et de souligner certains aspects des problèmes qui se posent dans ce domaine, du point de vue des obligations énoncées dans le Pacte.

3. Il n'existe toujours aucune définition, admise sur le plan international, du terme "incapacité". Pour ce qui nous occupe, il suffit toutefois de s'en remettre à l'approche adoptée dans les Règles de 1993, aux termes desquelles :

"Le mot 'incapacité' recouvre à lui seul nombre de limitations fonctionnelles différentes qui peuvent frapper chacun des habitants ... L'incapacité peut être d'ordre physique, intellectuel ou sensoriel ou tenir à un état pathologique ou à une maladie mentale. Ces déficiences, états pathologiques ou maladies peuvent être permanents ou temporaires." 6/

4. Conformément à l'approche adoptée dans les Règles, la présente Observation générale emploie l'expression "personnes souffrant d'un handicap" plutôt que l'ancienne expression "personnes handicapées". On a dit que cette dernière expression pourrait être mal interprétée au point de laisser supposer que la capacité de l'individu de fonctionner en tant que personne était diminuée.

5. Le Pacte ne fait pas expressément référence aux personnes souffrant d'un handicap. Mais la Déclaration universelle des droits de l'homme affirme que tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits, et vu que les dispositions du Pacte s'appliquent pleinement à tous les membres de la société, les personnes souffrant d'un handicap peuvent manifestement se prévaloir de la gamme tout entière des droits qui y sont reconnus. De plus, pour autant qu'un régime particulier s'impose, les Etats parties sont tenus de prendre des mesures appropriées, dans toute la mesure de leurs moyens, pour aider ces personnes à surmonter les désavantages - du point de vue de l'exercice des droits énumérés dans le Pacte - découlant de leur handicap. En outre, la condition formulée au paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte, à savoir que les droits "qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune" fondée sur certaines considérations énumérées "ou toute autre situation", s'applique de toute évidence à la discrimination pour des motifs d'invalidité.

6. L'absence, dans le Pacte, de toute disposition expresse relative à l'invalidité peut être attribuée à une prise de conscience insuffisante, lors de la rédaction du Pacte, il y a plus d'un quart de siècle, de la nécessité d'aborder cette question explicitement et non pas tacitement. Des instruments internationaux plus récents, relatifs aux droits de l'homme, l'ont toutefois abordée expressément. Ces instruments sont notamment : la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 23), la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (art. 18, par. 4), ainsi que le Protocole additionnel à la

Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels (art. 18). Aussi est-il à présent très largement admis qu'il faut protéger et renforcer les droits fondamentaux des personnes souffrant d'un handicap en adoptant des lois, des politiques et des programmes tant généraux qu'expressément conçus à cette fin.

7. Conformément à cette approche, la communauté internationale s'est engagée à garantir toute la gamme des droits de l'homme aux personnes souffrant d'un handicap, et cela dans les instruments suivants : a) le Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées, qui prévoit un cadre politique visant à promouvoir "des mesures propres à assurer la prévention de l'incapacité, la réadaptation et la poursuite des objectifs qui sont la 'participation pleine et entière' des handicapés à la vie sociale et au développement et l'égalité" 7/; b) les Principes directeurs devant régir la création ou le renforcement de comités nationaux de coordination dans le domaine de l'invalidité ou d'organes analogues, adoptés en 1990 8/; c) les Principes pour la protection des personnes atteintes de maladie mentale et pour l'amélioration des soins de santé mentale, adoptés en 1991 9/; et d) les Règles pour l'égalisation des chances des handicapés (ci-après dénommées les "Règles"), adoptées en 1993, et dont l'objet est de garantir à toutes les personnes souffrant d'un handicap "... les mêmes droits et obligations qu'à leurs concitoyens" 10/. Les Règles sont d'une importance fondamentale et constituent une source d'inspiration particulièrement précieuse en ce sens qu'elles déterminent avec plus de précision les obligations qui incombent aux Etats parties en vertu du Pacte.

I. OBLIGATIONS GENERALES DES ETATS PARTIES

8. L'ONU a estimé à plus de 500 millions le nombre des personnes qui souffrent d'un handicap aujourd'hui dans le monde. Quatre-vingt pour cent d'entre elles vivent dans des zones rurales de pays en développement. Soixante-dix pour cent du nombre total ne bénéficieraient que dans une mesure limitée, ou aucunement, des services dont elles ont besoin. Aussi incombe-t-il directement à chaque Etat partie au Pacte d'améliorer la situation de ces personnes. Les moyens retenus pour promouvoir la pleine réalisation de leurs droits économiques, sociaux et culturels différeront inéluctablement de façon sensible d'un pays à l'autre, mais il n'est aucun pays où un effort politique et de programmation très important ne s'impose pas 11/.

9. L'obligation qui incombe aux Etats parties au Pacte de promouvoir la réalisation progressive des droits pertinents, dans toute la mesure de leurs moyens, exige à l'évidence que les gouvernements ne se contentent pas de s'abstenir de prendre des dispositions qui pourraient avoir une incidence défavorable sur les personnes souffrant d'un handicap. S'agissant d'un groupe aussi vulnérable et aussi désavantagé, cette obligation consiste à prendre des mesures concrètes pour réduire les désavantages structurels et accorder un traitement préférentiel approprié aux personnes souffrant d'un handicap, afin d'arriver à assurer la participation pleine et entière et l'égalité, au sein de la société, de toutes ces personnes. D'où la nécessité presque inéluctable de mobiliser des ressources supplémentaires à ces fins et d'adopter un large éventail de mesures ponctuelles.

10. Selon un rapport du Secrétaire général, l'évolution au cours de la dernière décennie, tant dans les pays développés que dans les pays en développement, a été particulièrement défavorable aux personnes souffrant d'un handicap :

"La dégradation de la situation économique et sociale, marquée par des taux de croissance faibles, des taux de chômage élevés, la compression des dépenses publiques, la mise en oeuvre de programmes d'ajustement et la privatisation, a eu une incidence négative sur les programmes et les services ... Si les tendances négatives se poursuivent, [les personnes souffrant d'un handicap] risquent d'être de plus en plus marginalisées comptant seulement sur des aides ponctuelles" 12/.

Comme le Comité l'a précédemment fait observer (Observation générale No 3 (Cinquième session, 1990), par. 12), l'obligation qu'ont les Etats parties de protéger les éléments vulnérables de la société prend une importance plutôt plus que moins grande en période de grave pénurie de ressources.

11. Vu que, dans le monde entier, les gouvernements s'en remettent de plus en plus aux forces du marché, il convient de souligner certains aspects des obligations qui incombent aux Etats parties. L'un de ces aspects est la nécessité de veiller à ce que non seulement le secteur public, mais aussi le secteur privé, soient, dans des limites appropriées, soumis à une réglementation destinée à garantir un traitement équitable aux personnes souffrant d'un handicap. Dans un contexte où la prestation de services publics est de plus en plus privatisée et où l'on a de plus en plus recours au marché libre, il est essentiel que les employeurs privés, les fournisseurs privés de biens et de services ainsi que les autres entités non publiques soient assujettis aussi bien à des normes de non-discrimination qu'à des normes d'égalité à l'égard des personnes souffrant d'un handicap. Dans des situations où une telle protection ne s'étend pas au-delà du domaine public, la capacité des personnes souffrant d'un handicap de participer aux activités communautaires et de devenir membres à part entière de la société, sera gravement et souvent arbitrairement entravée. Cela ne veut pas dire que des mesures législatives constitueront toujours le moyen le plus efficace de chercher à éliminer la discrimination dans le secteur privé. Ainsi les Règles mettent tout particulièrement l'accent sur la nécessité, pour les Etats, de "prendre les mesures voulues pour susciter une prise de conscience accrue des problèmes des handicapés, de leurs droits, de leurs besoins, de leur potentiel et de leur contribution à la société" 13/.

12. En l'absence de toute intervention gouvernementale, on relèvera toujours des cas où le fonctionnement du marché libre aura, pour les personnes qui souffrent d'un handicap, des effets peu satisfaisants soit sur le plan individuel, soit sur le plan collectif, et en pareil cas il incombera aux gouvernements d'intervenir et de prendre les mesures appropriées pour atténuer, compléter, compenser ou neutraliser les effets produits par les forces du marché. De même, s'il convient que les gouvernements fassent appel à des groupes bénévoles privés afin qu'ils aident de diverses manières les personnes qui souffrent d'un handicap, de tels arrangements ne sauraient jamais dispenser les gouvernements de leur devoir de veiller à s'acquitter pleinement de leurs obligations en vertu du Pacte. Comme il est précisé dans le Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées,

"la responsabilité finale de remédier aux conditions qui mènent aux déficiences et de faire front aux conséquences de l'incapacité incombe partout aux gouvernements" 14/.

II. MISE EN OEUVRE

13. Les méthodes auxquelles auront recours les Etats parties pour s'acquitter des obligations qu'ils ont contractées en vertu du Pacte à l'égard des personnes souffrant d'un handicap sont pour l'essentiel les mêmes que celles qui s'offrent à eux s'agissant d'autres obligations (voir Observation générale No 1 (Troisième session, 1989)). Ces méthodes comportent nécessairement l'évaluation, grâce à un contrôle régulier, de la nature et de l'ampleur des problèmes qui se posent à cet égard à l'Etat; l'adoption de politiques et programmes bien conçus pour répondre aux besoins que l'on aura ainsi définis; l'élaboration, le cas échéant, de lois et l'élimination de toute loi discriminatoire; ainsi que les allocations budgétaires appropriées ou, en cas de besoin, l'appel à la coopération et à l'assistance internationales. Il est vraisemblable que la coopération internationale, en conformité avec les articles 22 et 23 du Pacte, revêtera une importance particulière pour certains pays en développement auxquels elle permettra de remplir les obligations contractées en vertu de cet instrument.

14. D'autre part, il a toujours été admis par la communauté internationale que l'élaboration des politiques et la mise en oeuvre des programmes dans le domaine considéré devraient se faire après consultation approfondie et avec la participation de groupes représentatifs des personnes concernées. Pour cette raison, les Règles recommandent que tout soit mis en oeuvre pour faciliter la création de comités nationaux de coordination ou d'organes analogues qui servent de centres nationaux de liaison pour les questions se rapportant à l'invalidité. Ce faisant, les gouvernements devront tenir compte des Principes directeurs devant régir la création, ou le renforcement, de comités nationaux de coordination dans le domaine de l'invalidité 15/.

III. OBLIGATION D'ELIMINER LA DISCRIMINATION POUR RAISON D'INVALIDITE

15. Aussi bien de jure que de facto, les personnes souffrant d'un handicap font depuis toujours l'objet d'une discrimination qui se manifeste sous diverses formes - qu'il s'agisse des tentatives de discrimination odieuse telles que le déni aux enfants souffrant de handicap de la possibilité de suivre un enseignement ou des formes plus subtiles de discrimination que constituent la ségrégation et l'isolement imposés matériellement ou socialement. Aux fins du Pacte, la "discrimination fondée sur l'invalidité" s'entend de toute distinction, exclusion, restriction ou préférence motivée par une invalidité ou la privation d'aménagements adéquats ayant pour effet de réduire à néant ou de restreindre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice des droits économiques, sociaux ou culturels. Ce sont aussi bien la négligence, l'ignorance, les préjugés et les idées fausses que l'exclusion, la différenciation ou la ségrégation pures et simples, qui bien souvent empêchent les personnes souffrant d'un handicap de jouir de leurs droits économiques, sociaux ou culturels sur un pied d'égalité avec le reste des êtres humains. C'est dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, du logement, des transports, de la vie culturelle et en ce qui concerne l'accessibilité des

lieux et services publics que les effets de cette discrimination se font particulièrement sentir.

16. En dépit des quelques progrès qui ont été réalisés sur le plan de la législation ces dix dernières années 16/, la situation juridique des personnes souffrant d'un handicap demeure précaire. Pour remédier à la discrimination dont elles ont fait et dont elles font encore l'objet, et pour prévenir toute discrimination à l'avenir, il faudrait qu'il y ait dans pratiquement tous les Etats parties une législation antidiscrimination complète en la matière. Celle-ci devrait prévoir au bénéfice des personnes souffrant d'un handicap non seulement des recours juridiques dans toute la mesure nécessaire et possible, mais également des programmes de politique sociale leur permettant de mener dans l'indépendance une vie pleine et qui soit celle de leur choix.

17. Les mesures antidiscrimination devraient être fondées sur le principe de l'égalité de droits des personnes souffrant d'un handicap par rapport au reste des êtres humains, principe qui, selon les propres termes du Programme d'action mondial, "implique que les besoins de chaque individu sont d'égale importance, que ces besoins devraient être pris en considération dans la planification de nos sociétés et que toutes les ressources doivent être mises en oeuvre pour assurer à tous les individus une participation égale. La politique suivie en matière d'invalidité doit garantir l'accès [des personnes souffrant d'un handicap] à tous les services collectifs" 17/.

18. Les mesures à prendre pour remédier à la discrimination qui s'exerce aujourd'hui à l'égard des personnes souffrant d'un handicap et leur donner des chances égales ne sauraient en aucun cas être considérées comme discriminatoires au sens du paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du moment qu'elles sont fondées sur le principe de l'égalité et que l'on n'y a recours que dans la mesure nécessaire pour atteindre cet objectif.

IV. DISPOSITIONS PARTICULIERES DU PACTE

A. Article 3 - Egalité de droits des hommes et des femmes

19. Les personnes souffrant d'un handicap sont parfois traitées comme des êtres humains asexués. Il s'ensuit que la double discrimination dont font l'objet les femmes souffrant d'un handicap est bien souvent occultée 18/. En dépit du fait que des voix s'élèvent fréquemment dans la communauté internationale pour demander que l'on prenne spécialement en considération leur situation, il n'a été fait que peu de choses en ce sens pendant la décennie. L'indifférence à l'égard de ces femmes est mentionnée à plusieurs reprises dans le rapport du Secrétaire général sur l'application du Programme d'action mondial 19/. Le Comité invite donc instamment les Etats parties à se préoccuper de leur situation en priorité dans les futurs programmes concernant l'application des droits économiques, sociaux et culturels.

B. Articles 6 à 8 - Droits concernant le travail

20. C'est dans le domaine de l'emploi que s'exerce avant tout et en permanence la discrimination. Dans la plupart des pays, le taux de chômage parmi les personnes souffrant d'un handicap est de deux à trois fois supérieur à celui du reste de la population active. Lorsque l'on emploie ces personnes, celles-ci se voient la plupart du temps attribuer des emplois peu payés, elles ne bénéficient que dans une faible mesure de la sécurité sociale et juridique et sont bien souvent tenues à l'écart du marché du travail. Il conviendrait que leur intégration dans le marché normal du travail soit activement appuyée par les Etats.

21. Le "droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté" (art. 6 1)) n'est pas réalisé lorsque la seule véritable possibilité offerte aux personnes souffrant d'un handicap est de travailler dans un environnement dit "protégé" et dans des conditions ne répondant pas aux normes. Les arrangements en vertu desquels des personnes frappées d'un certain type d'invalidité sont en effet affectées exclusivement à certaines occupations ou à la production de certaines marchandises peuvent constituer une violation de ce droit. Pareillement, à la lumière du principe 13.3) des Principes pour la protection des personnes atteintes de maladie mentale et pour l'amélioration des soins de santé mentale 20/, le "traitement thérapeutique" en institutions qui relève du travail forcé est également incompatible avec le Pacte. A cet égard, peut être invoquée également l'interdiction du travail forcé énoncée dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

22. Conformément aux Règles, les personnes souffrant d'un handicap, en zones aussi bien rurales qu'urbaines, doivent se voir offrir des possibilités égales d'emploi productif et rémunéré sur le marché du travail 21/. Pour qu'il en soit ainsi, il importe tout d'abord que soient supprimés les obstacles qui s'opposent à leur intégration en général et à l'accès à un emploi en particulier. Comme l'a noté l'Organisation internationale du Travail, ce sont très souvent des obstacles physiques érigés par la société dans les secteurs du transport, du logement et sur les lieux de travail qui sont invoqués pour justifier le fait que les personnes souffrant d'un handicap ne peuvent pas travailler 22/. C'est ainsi qu'aussi longtemps que les lieux de travail seront conçus et aménagés de telle sorte qu'ils ne soient pas accessibles aux fauteuils roulants, les employeurs pourront prétexter de ce fait pour "justifier" leur refus d'engager des personnes condamnées au fauteuil roulant. Il faudrait également que les gouvernements élaborent des politiques destinées à promouvoir et réglementer des arrangements permettant souplesse et variété dans l'emploi qui répondent de façon satisfaisante aux besoins des travailleurs souffrant d'un handicap.

23. De même, si les gouvernements ne veillent pas à ce que les modes de transport soient accessibles aux personnes souffrant d'un handicap, celles-ci auront beaucoup moins de chances de trouver un emploi approprié intégré à la société, de tirer parti des possibilités d'éducation et de formation professionnelle ou d'avoir régulièrement accès à des services de toutes sortes. En fait, l'accès à des modes de transport appropriés et, le cas échéant, spécialement adaptés aux besoins individuels, est indispensable à

l'exercice, par les personnes souffrant d'un handicap, de pratiquement tous les droits reconnus dans le Pacte.

24. Les programmes d'orientation et de formation techniques et professionnelles exigés en vertu du paragraphe 2 de l'article 6 du Pacte doivent tenir compte des besoins de toutes les personnes souffrant d'un handicap, se dérouler dans un environnement intégré et être conçus et exécutés avec la pleine participation de représentants des handicapés.

25. Le droit de "jouir de conditions de travail justes et favorables" (art. 7) s'applique à toutes ces personnes, qu'elles travaillent dans un environnement protégé ou sur le marché libre du travail. Les travailleurs souffrant d'un handicap ne doivent faire l'objet d'aucune discrimination en ce qui concerne le salaire ni les autres conditions d'emploi s'ils font un travail égal à celui du reste des travailleurs. Il incombe aux Etats parties de veiller à ce que l'invalidité ne soit pas utilisée comme prétexte pour abaisser les normes en ce qui concerne la protection de l'emploi ou pour payer des salaires inférieurs au salaire minimum.

26. Les droits relatifs aux syndicats (art. 8) valent également pour les travailleurs souffrant d'un handicap, qu'ils travaillent dans un environnement spécial ou sur le marché libre du travail. En outre, l'article 8, considéré à la lumière d'autres droits comme le droit à la liberté d'association, met en évidence l'importance du droit des personnes handicapées de former leurs propres organisations. Pour que des organisations soient à même "de favoriser et de protéger [les] intérêts économiques et sociaux" (art. 8.1 a)) de ces personnes, il faut que les organes gouvernementaux et autres les consultent régulièrement au sujet de toutes les questions qui les intéressent, et peut-être aussi qu'ils leur accordent un appui financier et autres pour assurer leur viabilité.

27. L'Organisation internationale du Travail a élaboré des instruments précieux et très complets concernant les droits des handicapés dans le domaine du travail, en particulier la Convention No 159 (1983) concernant la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées 23/. Le Comité encourage les Etats parties au Pacte à envisager de ratifier cette convention.

C. Article 9 - Droit à la sécurité sociale

28. Les plans de sécurité sociale et de maintien des revenus revêtent une importance particulière pour les personnes souffrant d'un handicap. Comme il est indiqué dans les Règles, "Les Etats devraient assurer un soutien financier suffisant aux handicapés qui, du fait de leur incapacité ou pour des raisons qui y sont liées, ont perdu temporairement leur revenu ou l'ont vu diminuer ou se sont vu refuser un emploi" 24/. Ce soutien devrait être adapté aux besoins spéciaux d'assistance et aux frais encourus en raison de l'invalidité. En outre, un soutien devrait également être accordé dans la mesure du possible aux personnes (essentiellement des femmes) qui prennent soin des personnes souffrant d'un handicap. Ces personnes, ainsi que les membres des familles de personnes souffrant d'un handicap, ont souvent un besoin urgent de soutien financier du fait de leur rôle d'assistance 25/.

29. A moins qu'il ne soit rendu nécessaire pour des raisons spéciales, le placement des personnes souffrant d'un handicap en institution ne peut pas être considéré comme une solution autorisant le non-respect du droit de ces personnes à la sécurité sociale et au soutien des revenus.

D. Article 10 - Protection de la famille, ainsi que des mères et des enfants

30. Dans le cas des personnes souffrant d'un handicap, les dispositions du Pacte selon lesquelles des mesures de protection et d'assistance doivent être prises en faveur de la famille signifient que tous les moyens doivent être employés pour que ces personnes puissent, si elles le souhaitent, vivre dans leur milieu familial. L'article 10 signifie également que, conformément aux principes généraux des normes internationales relatives aux droits de l'homme, ces personnes ont le droit de se marier et de fonder une famille. Souvent, ces droits sont négligés ou refusés, en particulier dans le cas des personnes souffrant d'un handicap mental 26/. Dans ce contexte et dans d'autres, le terme "famille" doit être interprété de façon large et conformément à l'usage local. Les Etats parties doivent veiller à ce que la législation, ainsi que les politiques et les pratiques dans le domaine social, n'entravent pas la réalisation de ces droits. Les personnes souffrant d'un handicap doivent avoir accès aux services de conseil nécessaires pour pouvoir exercer leurs droits et s'acquitter de leurs obligations au sein de la famille 27/.

31. Les femmes souffrant d'un handicap ont également droit à une protection et à un soutien au cours de la grossesse et de la maternité. Comme il est établi dans les Règles, "Il ne faut pas refuser aux handicapés la possibilité d'avoir des relations sexuelles et de procréer" 28/. Les besoins et désirs des personnes souffrant d'un handicap, qu'il s'agisse de plaisir ou de procréation, doivent être reconnus et pris en considération. Dans tous les pays du monde, les hommes et les femmes souffrant d'un handicap sont généralement privés de ces droits 29/. La stérilisation d'une femme souffrant d'un handicap ou l'avortement pratiqué sur elle sans son consentement préalable constituent de graves violations du paragraphe 2 de l'article 10.

32. Les enfants souffrant d'un handicap sont particulièrement exposés à l'exploitation, aux sévices et à l'abandon et ont droit à une protection spéciale, conformément aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 10 du Pacte, renforcées par les dispositions correspondantes de la Convention relative aux droits de l'enfant.

E. Article 11 - Droit à un niveau de vie suffisant

33. Outre la nécessité de garantir aux personnes souffrant d'un handicap le droit à une alimentation suffisante et à un logement accessible et de répondre à leurs autres besoins fondamentaux, il est indispensable de veiller à ce que ces personnes disposent de "services d'appui, aides techniques comprises, pour les aider à acquérir une plus grande indépendance dans la vie quotidienne et à exercer leurs droits" 30/. Le droit à un habillement suffisant revêt une importance particulière pour les personnes souffrant d'un handicap dont les besoins spéciaux dans ce domaine doivent être satisfaits afin qu'elles puissent mener une vie sociale pleine et satisfaisante. Dans la mesure du

possible, une assistance personnelle appropriée doit leur être fournie à cet égard. Cette assistance doit respecter, dans sa forme et dans son esprit, les droits de l'homme des personnes concernées. De même, comme il est déjà indiqué au paragraphe 8 de l'Observation générale No 4 (Sixième session, 1991) du Comité, le droit à un logement suffisant suppose le droit des personnes souffrant d'un handicap à un logement accessible.

F. Article 12 - Droit à la santé physique et mentale

34. Selon les Règles, "les Etats devraient veiller à ce que les handicapés, surtout les nouveau-nés et les enfants, bénéficient de soins de santé de qualité égale à ceux dont bénéficient les autres membres de la société, et ce dans le cadre du même système de prestations" 31/. Le droit à la santé physique et mentale englobe également le droit aux services médicaux et sociaux - notamment aux appareils orthopédiques - qui permettent aux personnes souffrant d'un handicap d'être indépendantes, d'éviter d'autres handicaps et de s'intégrer dans la société 32/. De même, ces personnes devraient bénéficier de services de réadaptation leur permettant "d'atteindre et de conserver un niveau optimal d'indépendance et d'activité" 33/. Tous ces services devraient être fournis de façon que les intéressés puissent avoir la garantie du plein respect de leurs droits et de leur dignité.

G. Articles 13 et 14 - Droit à l'éducation

35. Les responsables des programmes scolaires dans un grand nombre de pays reconnaissent actuellement que la meilleure méthode d'éducation consiste à intégrer les personnes souffrant d'un handicap dans le système général d'enseignement 34/. Ainsi, les Règles stipulent que "les Etats devraient reconnaître le principe selon lequel il faut offrir aux enfants, aux jeunes et aux adultes handicapés des chances égales en matière d'enseignement primaire, secondaire et supérieur, dans un cadre intégré" 35/. Pour appliquer ce principe, les Etats devraient faire en sorte que les enseignants soient formés à l'éducation des enfants souffrant d'un handicap dans les établissements d'enseignement ordinaire et qu'ils disposent du matériel et de l'aide nécessaires pour permettre aux personnes souffrant d'un handicap d'atteindre le même niveau d'éducation que les autres élèves. Dans le cas des enfants sourds, par exemple, le langage par signes doit être reconnu comme un langage distinct auquel les enfants doivent avoir accès et dont l'importance doit être admise dans leur environnement social général.

H. Article 15 - Droit de participer à la vie culturelle et de bénéficier du progrès scientifique

36. Les Règles prévoient que "les Etats devraient faire en sorte que les handicapés aient la possibilité de mettre en valeur leur potentiel créatif, artistique et intellectuel, non seulement dans leur propre intérêt, mais aussi dans celui de la collectivité, que ce soit en milieu urbain ou en milieu rural ... Les Etats devraient veiller à ce que les handicapés aient accès aux lieux d'activité culturelle ..." 36/. Il en va de même pour les lieux de loisirs, de sports et de tourisme.

37. Le droit des personnes souffrant d'un handicap de participer pleinement à la vie culturelle et aux loisirs suppose en outre que les barrières de communication soient éliminées dans toute la mesure possible. A cet égard, il serait utile d'introduire l'usage "de livres parlés, de textes rédigés simplement, de présentation et de couleurs claires, pour les personnes souffrant d'incapacité mentale, [et d'adapter] des programmes de télévision et des pièces de théâtre aux besoins des sourds" 37/.

38. Pour faciliter l'égale participation des personnes souffrant d'un handicap à la vie culturelle, les gouvernements doivent informer et éduquer la population sur les handicaps. Des mesures doivent être prises en particulier pour éliminer les préjugés, les superstitions ou les croyances concernant les personnes souffrant d'un handicap, par exemple lorsque l'épilepsie est considérée comme une forme de possession de l'esprit ou lorsqu'un enfant souffrant d'un handicap est considéré comme un châtement infligé à la famille. De même, la population en général doit être informée afin qu'elle sache que les personnes souffrant d'un handicap ont autant le droit que les autres personnes de fréquenter les restaurants, les hôtels, les centres de loisirs et les lieux culturels.

Notes

1/ Pour un examen complet de la question, voir le rapport final établi par M. Leandro Despouy, Rapporteur spécial, sur les droits de l'homme et l'invalidité (E/CN.4/Sub.2/1991/31).

2/ A/47/415, par. 5.

3/ Voir le paragraphe 165 du Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées, adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 37/52 du 3 décembre 1982 (par. 1).

4/ Voir le paragraphe 4 de la résolution 1992/48 et le paragraphe 7 de la résolution 1993/29 de la Commission des droits de l'homme.

5/ A/47/415, par. 6.

6/ Règles pour l'égalisation des chances des handicapés, annexées à la résolution 48/96 de l'Assemblée générale, en date du 20 décembre 1993 (Introduction, par. 17).

7/ Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées (voir plus haut, note 3), par. 1.

8/ A/C.3/46/4, annexe I. Voir également le rapport de la Réunion internationale sur le rôle et les fonctions des comités nationaux de coordination dans le domaine de l'invalidité dans les pays en développement, tenue à Beijing du 5 au 11 novembre 1990 (CSDHA/DDP/NDC/4). Voir aussi la résolution 1991/8 du Conseil économique et social et la résolution 46/96 de l'Assemblée générale, en date du 16 décembre 1991.

9/ Résolution 46/119 de l'Assemblée générale, en date du 17 décembre 1991, annexe.

10/ Règles (voir plus haut, note 6), Introduction, par. 15.

11/ A/47/415, passim.

12/ Ibid., par. 5.

13/ Règles (voir plus haut, note 6), Règle 1.

14/ Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées (voir plus haut, note 3), par. 3.

15/ Voir plus haut, note 8.

16/ A/47/415, par. 37 et 38.

17/ Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées (voir plus haut, note 3), par. 25.

18/ E/CN.4/Sub.2/1991/31 (voir plus haut, note 1), par. 140.

19/ A/47/415, par. 35, 46, 74 et 77.

20/ Voir plus haut, note 9.

21/ Règles (voir plus haut, note 6), Règle 7.

22/ Voir le document A/CONF.157/PC/61/Add.10, p. 13.

23/ Voir également la Recommandation No 99 (1955) concernant l'adaptation et la réadaptation professionnelles des invalides et la Recommandation No 168 (1983) concernant la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées.

24/ Règles (voir plus haut, note 6), Règle 8, par. 1.

25/ Voir le document A/47/415, par. 78.

26/ Voir le document E/CN.4/Sub.2/1991/31 (voir plus haut, note 1), par. 190 et 193.

27/ Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées (voir plus haut, note 3), par. 74.

28/ Règles, (voir plus haut, note 6), Règle 9, par. 2.

29/ Voir le document E/CN.6/1991/2, par. 14 et 59 à 68.

30/ Règles, (voir plus haut, note 6), Règle 4.

31/ Ibid., Règle 2, par. 3.

32/ Voir la Déclaration des droits des personnes handicapées (résolution 3447 (XXX) de l'Assemblée générale, en date du 9 décembre 1975), par. 6; et le Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées (voir plus haut, note 3), par. 95 à 107.

33/ Règles, (voir plus haut, note 6), Règle 3.

34/ Voir le document A/47/415, par. 73.

35/ Règles, (voir plus haut, note 6), Règle 6.

36/ Ibid., Règle 10, par. 1 et 2.

37/ A/47/415, par. 79.

OBSERVATION GENERALE No 6 (treizième session, 1995)*/

Droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées

1. Introduction

1. La population mondiale vieillit progressivement à un rythme assez spectaculaire. Le nombre total de personnes de 60 ans et plus est passé de 200 millions en 1950 à 400 millions en 1982 et devrait atteindre les 600 millions en l'an 2001, puis 1 milliard 200 millions en l'an 2025, où plus de 70 % d'entre elles vivront dans les pays qui sont actuellement en développement. Le nombre de personnes âgées de 80 ans et plus a augmenté et augmente à un rythme encore plus rapide : il est passé de 13 millions en 1950 à plus de 50 millions à l'heure actuelle, et devrait atteindre les 137 millions en l'an 2025. Il s'agit du groupe de population dont le taux d'accroissement est le plus rapide du monde et, selon les prévisions, le nombre de ces personnes se sera multiplié par 10 entre 1950 et l'an 2025 alors que, dans la même période, le nombre de personnes âgées de 60 ans et plus se sera multiplié par six et le nombre total d'habitants de la planète par un peu plus de trois 1/.

2. Ces chiffres prouvent qu'il se produit une révolution silencieuse, dont les conséquences, de portée considérable, sont imprévisibles, et qui influe déjà et influera encore davantage à l'avenir sur les structures économiques et sociales, tant à l'échelle mondiale qu'au niveau national.

3. La majorité des Etats parties au Pacte, les pays industrialisés en particulier, ont à relever le défi que représente l'adaptation de leur politique économique et sociale au vieillissement de leur population, tout spécialement en matière de sécurité sociale. Dans les pays en développement, l'absence de sécurité sociale ou les déficiences de celle-ci sont aggravées par l'émigration des jeunes générations, qui affaiblit le rôle traditionnel de la famille, principal soutien des personnes âgées.

*/ Figurant dans le document E/1996/22.

2. Politiques approuvées au niveau international concernant les personnes âgées

4. En 1982, l'Assemblée mondiale sur le vieillissement a adopté le Plan d'action international de Vienne sur le vieillissement. Cet important document, approuvé par l'Assemblée générale, offre aux Etats Membres une orientation essentielle quant aux mesures à prendre pour garantir les droits des personnes âgées, dans le cadre des droits proclamés dans les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme. Il contient 62 recommandations, dont un grand nombre ont un lien direct avec le Pacte 2/.

5. En 1991, l'Assemblée générale a approuvé les Principes des Nations Unies pour les personnes âgées qui, en raison des mesures qui y sont envisagées, constituent également un instrument important dans le présent contexte 3/. Les Principes sont divisés en cinq sections ayant un rapport étroit avec les droits énoncés dans le Pacte. L'"indépendance" s'entend notamment de l'accès, en suffisance, aux vivres, à l'eau, au logement, aux vêtements et aux soins de santé. A ces droits fondamentaux s'ajoute la possibilité d'exercer des emplois rétribués et d'accéder à l'éducation et à la formation. "Participation" signifie que les personnes âgées devraient participer activement à la définition et à l'application des politiques qui touchent leur bien-être, partager leurs connaissances et leur savoir-faire avec les jeunes générations et pouvoir se constituer en mouvements ou en associations. Dans la section intitulée "soins", il est prévu que les personnes âgées devraient bénéficier de la protection des familles et de soins de santé et jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales lorsqu'elles sont en résidence dans un foyer ou dans un établissement de soins ou de traitement. S'agissant d'"épanouissement personnel", les personnes âgées devraient avoir la possibilité d'assurer le plein épanouissement de leurs possibilités en ayant accès aux ressources de la société sur les plans éducatif, culturel, spirituel et en matière de loisirs. Enfin, dans la section intitulée "dignité", il est dit que les personnes âgées devraient avoir la possibilité de vivre dans la dignité et la sécurité sans être exploitées ni soumises à des sévices physiques ou mentaux, devraient être traitées avec justice, quels que soient leur âge, leur sexe, leur race ou leur origine ethnique, leurs handicaps, leur situation financière ou autres caractéristiques, et être appréciées indépendamment de leur contribution économique.

6. En 1992, l'Assemblée générale a approuvé huit objectifs mondiaux concernant le vieillissement pour l'an 2001 et des directives pour la fixation des objectifs nationaux. A divers points de vue importants, ces objectifs mondiaux contribuent à renforcer les obligations des Etats parties au Pacte 4/.

7. En 1992 également, à l'occasion de la célébration du dixième anniversaire de l'adoption du Plan d'action international de Vienne par l'Assemblée mondiale sur le vieillissement, l'Assemblée générale a adopté la "Proclamation sur le vieillissement", dans laquelle elle a engagé à appuyer les initiatives nationales relatives au vieillissement, de sorte que les femmes âgées reçoivent l'appui dont elles ont besoin, eu égard aux contributions largement méconnues qu'elles apportent à la société et que les hommes âgés soient encouragés à développer les aptitudes sociales, culturelles et affectives qu'ils peuvent ne pas avoir pu développer pendant leurs années de soutien de

famille, que les familles reçoivent un appui pour fournir des soins aux personnes âgées, tous les membres de la famille étant encouragés à coopérer à la fourniture de ces soins et que la coopération internationale soit élargie dans le cadre des stratégies permettant d'atteindre pour l'an 2001 les objectifs mondiaux concernant le vieillissement. En outre, l'année 1999 était proclamée Année internationale des personnes âgées eu égard à la maturité démographique de l'humanité 5/.

8. Les institutions spécialisées des Nations Unies, en particulier l'OIT, ont elles aussi consacré leur attention au problème du vieillissement dans leurs domaines d'activité respectifs.

3. Droits des personnes âgées au regard du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

9. Les termes employés pour désigner les personnes âgées varient considérablement, y compris dans les documents internationaux. On parle de personnes âgées, d'anciens, de populations vieillissantes, de vieillards, de personnes du troisième âge et de personnes du quatrième âge (pour désigner les personnes âgées de plus de 80 ans). Le Comité opte pour l'expression "personnes âgées" ("older persons" en anglais, "personas mayores" en espagnol), utilisée dans les résolutions 47/5 et 48/98 de l'Assemblée générale, par laquelle il entend toutes les personnes âgées de 60 ans et plus, conformément aux modèles des services statistiques de l'ONU. (Eurostat, le Service statistique de l'Union européenne, appelle personnes âgées celles âgées de 65 ans et plus, 65 ans étant l'âge de départ à la retraite le plus couramment retenu, lequel tend d'ailleurs à être repoussé.)

10. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ne contient pas de référence explicite aux droits des personnes âgées, bien que l'article 9 relatif au "droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales", suppose implicitement la reconnaissance du droit aux prestations de vieillesse. Toutefois, étant donné que les dispositions du Pacte s'appliquent pleinement à tous les membres de la société, il est évident que les personnes âgées doivent pouvoir jouir de la totalité des droits reconnus dans le Pacte. Ce principe est également pleinement consacré dans le Plan d'action international de Vienne sur le vieillissement. De plus, considérant que le respect des droits des personnes âgées exige des mesures spéciales, les Etats parties sont tenus, en vertu du Pacte, de s'acquitter de cette obligation dans toute la mesure des ressources disponibles.

11. L'autre question importante est de savoir si la discrimination en raison de l'âge est interdite par le Pacte. Ni le Pacte ni la Déclaration universelle des droits de l'homme ne font explicitement mention de l'âge parmi les motifs interdits. Cette omission, plutôt que d'être considérée comme intentionnelle, doit s'expliquer par le fait que, lorsque ces instruments ont été adoptés, le problème du vieillissement de la population n'était pas aussi évident ni aussi urgent qu'il l'est à l'heure actuelle.

12. La question reste néanmoins ouverte, si l'on considère que la discrimination en raison de "toute autre situation" peut s'appliquer à l'âge. Le Comité note que s'il n'est peut-être pas encore possible de conclure que

la discrimination en raison de l'âge est globalement interdite par le Pacte, les domaines dans lesquels cette discrimination peut être acceptée sont très limités. En outre, il convient de souligner qu'un grand nombre d'instruments internationaux de politique générale soulignent le caractère inacceptable de la discrimination à l'égard des personnes âgées et que ce principe est confirmé dans la législation de la grande majorité des Etats. Dans le petit nombre de domaines où la discrimination continue à être tolérée, par exemple en ce qui concerne l'âge obligatoire de la retraite ou l'accès à l'enseignement supérieur, la tendance est manifestement à l'élimination des restrictions. Le Comité estime que les Etats parties devraient s'efforcer d'intensifier cette tendance dans toute la mesure possible.

13. En conséquence, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels considère que les Etats parties au Pacte ont l'obligation d'accorder une attention particulière à la promotion et à la protection des droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées. Son propre rôle à cet égard est d'autant plus important qu'à la différence des droits d'autres groupes tels que les femmes et les enfants, les droits des personnes âgées n'ont pas encore été consacrés dans un instrument international global et qu'il n'existe pas non plus de mécanisme de surveillance obligatoire de l'application des divers ensembles de principes des Nations Unies dans ce domaine.

14. A la fin de sa treizième session, le Comité et, précédemment, le Groupe de travail de session d'experts gouvernementaux, avait examiné 144 rapports initiaux, 70 deuxièmes rapports périodiques et 20 rapports combinant rapports initiaux et périodiques, sur l'application des articles premier à 15. Ces examens ont permis d'identifier un grand nombre des problèmes que la mise en oeuvre du Pacte peut poser dans un nombre considérable d'Etats parties représentant toutes les régions du monde et dotés de systèmes politiques, socioéconomiques et culturels différents. Les rapports examinés jusqu'à présent ne contenaient pas systématiquement de renseignements sur la situation des personnes âgées au regard de l'application des dispositions du Pacte, à l'exception de renseignements plus ou moins complets sur la mise en oeuvre de l'article 9 concernant le droit à la sécurité sociale.

15. En 1993, le Comité a consacré à cette question une journée de débat général afin d'orienter judicieusement son activité future en la matière. En outre, il a commencé, à ses dernières sessions, à attacher considérablement plus d'importance aux renseignements sur les droits des personnes âgées et les questions qu'il a posées lui ont permis d'obtenir dans certains cas des renseignements très utiles. Il note néanmoins que les Etats parties, dans leur grande majorité, continuent à ne faire que très peu mention dans leurs rapports de cette question importante. Il indique en conséquence qu'il insistera à l'avenir pour que la situation des personnes âgées en ce qui concerne chacun des droits énoncés dans le Pacte soit décrite avec précision dans tous les rapports. Il expose dans la suite de la présente Observation générale les questions spécifiques qui se posent à cet égard.

4. Obligations générales des Etats parties

16. Le groupe de population que constituent les personnes âgées est aussi hétérogène et varié que le reste de la population et ses conditions de vie dépendent de la situation économique et sociale du pays, de facteurs démographiques, environnementaux et culturels, de la situation de l'emploi et, au niveau individuel, de la situation familiale, du niveau d'éducation, de l'environnement urbain et rural et de la profession des travailleurs et des retraités.

17. A côté des personnes âgées qui jouissent d'une bonne santé et d'une situation financière acceptable, nombreuses sont celles qui, même dans les pays développés, ne disposent pas de ressources suffisantes et qui constituent l'essentiel des groupes de population les plus vulnérables, marginaux et non protégés. En période de récession et de restructuration de l'économie, les personnes âgées sont particulièrement menacées. Comme le Comité l'a souligné précédemment (Observation générale No 3, 1990, par. 12), les Etats parties ont le devoir de protéger les membres vulnérables de la société même en temps de grave pénurie de ressources.

18. Les méthodes que les Etats parties doivent utiliser pour s'acquitter des obligations qu'ils ont contractées en vertu du Pacte à l'égard des personnes âgées sont fondamentalement les mêmes que celles qui sont prévues pour assurer la mise en oeuvre d'autres obligations (voir l'Observation générale No 1, 1989). Elles consistent notamment à déterminer, par une surveillance régulière, la nature et l'ampleur des problèmes existants au sein de l'Etat, à adopter des politiques et des programmes spécialement conçus pour répondre aux besoins, à adopter de nouvelles lois en cas de besoin et à éliminer toute législation discriminatoire et, enfin, à prendre les mesures budgétaires correspondantes ou, le cas échéant, à solliciter la coopération internationale. A cet égard, la coopération internationale, telle qu'elle est prévue aux articles 22 et 23 du Pacte, peut offrir à certains pays en développement des moyens particulièrement importants de s'acquitter de leurs obligations en vertu du Pacte.

19. A ce sujet, l'attention est appelée sur l'objectif mondial No 1, approuvé par l'Assemblée générale en 1992, dans lequel il est proposé de créer des infrastructures nationales d'appui pour promouvoir les politiques et les programmes se rapportant au vieillissement dans les plans et programmes nationaux et internationaux de développement. A cet égard, le Comité note que l'un des Principes des Nations Unies pour les personnes âgées que les gouvernements ont été encouragés à incorporer dans leurs programmes nationaux veut que les personnes âgées puissent se constituer en mouvements ou en associations de personnes âgées.

5. Dispositions spécifiques du Pacte

Article 3 : Egalité des droits des hommes et des femmes

20. Conformément à l'article 3 du Pacte, qui stipule que les Etats parties "s'engagent à assurer le droit égal pour l'homme et la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels", le Comité considère que les Etats parties devraient accorder une attention particulière aux femmes

âgées qui ont consacré toute leur vie ou une partie de celle-ci à s'occuper de leur famille sans exercer d'activité rémunérée leur donnant droit à une pension de vieillesse ou qui n'ont pas non plus acquis de droit à une pension de veuve et qui se trouvent souvent de ce fait dans une situation critique.

21. Pour faire face à de telles situations et s'acquitter pleinement des dispositions de l'article 9 du Pacte et du paragraphe 2 h) de la Proclamation sur le vieillissement, les Etats parties devraient établir des prestations de vieillesse non contributives, ou d'autres aides, en faveur de toutes les personnes, sans distinction de sexe, qui, à un âge déterminé, fixé par la législation nationale, manquent de ressources. Vu l'espérance de vie élevée des femmes et ces dernières étant celles qui, le plus souvent, ne peuvent prétendre à une pension, faute d'avoir cotisé à un régime de retraite, ce sont elles qui s'en trouveraient les principales bénéficiaires.

Articles 6 à 8 : Droits liés au travail

22. A l'article 6 du Pacte, les Etats parties sont incités à prendre des mesures appropriées pour garantir le droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté. C'est pourquoi le Comité, tenant compte du fait que les travailleurs âgés n'ayant pas atteint l'âge de la retraite rencontrent souvent des difficultés pour trouver et conserver un emploi, insiste sur la nécessité d'adopter des mesures propres à éviter toute discrimination fondée sur l'âge en matière d'emploi et de profession 6/.

23. Le droit qu'a toute personne de "jouir de conditions de travail justes et favorables" proclamé à l'article 7 du Pacte, revêt une importance particulière pour l'environnement professionnel des travailleurs âgés qui devraient pouvoir travailler sans risque jusqu'à leur départ à la retraite. Il est conseillé en particulier de valoriser l'expérience et les connaissances de ces travailleurs 7/.

24. Des programmes de préparation à la retraite devraient être mis en oeuvre au cours des années précédant la fin de la vie professionnelle, avec la participation des organisations représentatives des employeurs et des travailleurs et des autres organismes intéressés pour préparer les travailleurs âgés à faire face à leur nouvelle vie. De tels programmes devraient, en particulier, fournir des informations sur les droits et obligations des retraités, les possibilités et conditions de la poursuite d'une activité professionnelle, ainsi que sur les possibilités de bénévolat, les moyens de lutter contre les effets néfastes du vieillissement, les facilités pour participer à des activités éducatives et culturelles et l'utilisation des loisirs 8/.

25. Les droits protégés par l'article 8 du Pacte, c'est-à-dire les droits syndicaux, doivent être appliqués aux travailleurs âgés, y compris après l'âge de la retraite.

Article 9 : Droit à la sécurité sociale

26. L'article 9 du Pacte stipule, de façon générale, que les Etats parties "reconnaissent le droit de toute personne à la sécurité sociale", sans préciser la nature ou le niveau de la protection qui doit être garanti. Toutefois, les termes "sécurité sociale" couvrent implicitement tous les risques liés à la perte des moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de la volonté des personnes concernées.

27. Conformément à l'article 9 du Pacte et aux dispositions d'application des Conventions de l'OIT sur la sécurité sociale - la Convention No 102 (1952) relative à la sécurité sociale (normes minimum) et la Convention No 128 (1967) concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants - les Etats parties doivent prendre des mesures appropriées pour instituer, de façon générale, des prestations d'assurance vieillesse obligatoires qui doivent être perçues à partir d'un âge déterminé, prescrit par la législation nationale.

28. Conformément aux recommandations contenues dans les deux Conventions de l'OIT susmentionnées et dans la Recommandation No 162 précitée, le Comité invite les Etats parties à fixer l'âge de la retraite de façon souple, en fonction des activités exercées et de la capacité de travail des personnes âgées et compte tenu également des facteurs démographiques, économiques et sociaux.

29. Pour mettre en oeuvre les dispositions de l'article 9 du Pacte, les Etats parties doivent garantir l'attribution de prestations de survivants et d'orphelins au décès du soutien de famille inscrit à la sécurité sociale ou bénéficiaire d'une pension de retraite.

30. Enfin, pour mettre pleinement en oeuvre les dispositions de l'article 9 du Pacte, et comme le Comité l'a déjà indiqué aux paragraphes 20 et 21, les Etats parties devraient instituer, dans la limite des ressources disponibles, des prestations de vieillesse non contributives ou d'autres aides en faveur des personnes âgées qui, ayant atteint l'âge prescrit dans la législation nationale mais n'ayant pas occupé d'emploi ou versé de cotisations pendant les périodes minimales exigées, n'ont pas droit au versement d'une pension de vieillesse ou à d'autres prestations au titre de la sécurité sociale et ne bénéficient pas d'autres sources de revenus.

Article 10 : Protection de la famille

31. Conformément au paragraphe 1 de l'article 10 du Pacte et aux Recommandations Nos 25 et 29 du Plan d'action international de Vienne sur le vieillissement, les Etats parties devraient faire tous les efforts nécessaires pour soutenir, protéger et renforcer la famille et l'aider, conformément aux valeurs culturelles de chaque société, à subvenir aux besoins des membres âgés à sa charge. Dans la Recommandation No 29, les gouvernements et les organisations non gouvernementales sont engagés à mettre en place des services d'aide sociale à l'intention des familles qui comptent dans leur foyer des personnes âgées et à prendre des mesures spéciales en faveur des familles à faible revenu qui veulent garder les personnes âgées dans leur foyer. Les personnes qui vivent seules et les couples de personnes âgées qui souhaitent demeurer chez eux devraient également bénéficier de cette aide.

Article 11 : Droit à un niveau de vie suffisant

32. Le Principe 1 des Nations Unies pour les personnes âgées, relatif à l'indépendance des personnes âgées, stipule en premier lieu "Les personnes âgées devraient avoir accès, en suffisance, aux vivres, à l'eau, au logement, aux vêtements et aux soins de santé grâce à leurs revenus, au soutien des familles et de la communauté et à l'auto-assistance". Le Comité juge que ce Principe qui reconnaît aux personnes âgées les droits énoncés à l'article 11 du Pacte, est d'une grande importance.

33. Il est dit clairement dans les Recommandations Nos 19 à 24 du Plan d'action international de Vienne sur le vieillissement que le logement pour les personnes âgées ne doit pas être envisagé comme un simple abri car, outre ses caractéristiques physiques, il a une signification psychologique et sociale dont il faut tenir compte. C'est pourquoi les politiques nationales devraient aider les personnes âgées à continuer de vivre à leur domicile le plus longtemps possible moyennant la restauration, l'aménagement et l'amélioration des logements et leur adaptation aux capacités d'accès et d'usage des personnes âgées (Recommandation No 19). La Recommandation No 20 met l'accent sur la nécessité de veiller à ce que la réglementation et la planification du développement et de la rénovation du milieu urbain fassent une place particulière aux problèmes des personnes âgées en vue de faciliter leur intégration sociale et la Recommandation No 22 invite à tenir compte de la capacité fonctionnelle des personnes âgées pour leur fournir un environnement facilitant leur mobilité et leur permettant d'avoir des contacts, en prévoyant des moyens de transport adéquats.

Article 12 : Droit à la santé physique et mentale

34. Pour veiller à ce que les personnes âgées jouissent effectivement du droit à un niveau satisfaisant de santé physique et mentale, conformément aux dispositions du paragraphe 1 de l'article 12 du Pacte, les Etats parties devraient tenir compte des Recommandations Nos 1 à 17 du Plan d'action international de Vienne sur le vieillissement, qui visent dans leur ensemble à offrir des orientations en matière de politique sanitaire en faveur des personnes âgées et sont fondées sur une optique globale, allant de la prévention et de la réadaptation aux soins dispensés aux malades en phase terminale.

35. Il est évident qu'il est impossible de faire face aux cas toujours plus nombreux de maladies chroniques et dégénératives et aux coûts élevés de l'hospitalisation uniquement grâce à la médecine curative. Les Etats parties devraient tenir compte du fait que le maintien du bon état de santé pendant la vieillesse exige des investissements pendant toute la vie des citoyens, essentiellement grâce à l'adoption de styles de vie sains (alimentation, exercice, suppression du tabac et de l'alcool, etc.). La prévention, sous forme de contrôles périodiques adaptés aux besoins des femmes et des hommes âgés, joue un rôle décisif, de même que la réadaptation qui permet de maintenir les fonctions des personnes âgées et de réduire ainsi les frais de soins médicaux et de services sociaux.

Articles 13 à 15 : Droit à l'éducation et à la culture

36. Le paragraphe 1 de l'article 13 du Pacte reconnaît le droit de toute personne à l'éducation. Dans le cas des personnes âgées, ce droit doit être considéré sous deux angles distincts et complémentaires : a) le droit des personnes âgées à bénéficier des programmes d'éducation et b) la mise à profit des connaissances et de l'expérience des personnes âgées en faveur des jeunes générations.

37. Dans le premier domaine, les Etats parties devraient tenir compte a) des recommandations formulées dans le Principe 16 des Nations Unies pour les personnes âgées, selon lequel les personnes âgées devraient avoir accès à des programmes appropriés d'enseignement et de formation et, en conséquence, selon leur niveau de préparation, leurs aptitudes et leurs motivations, avoir accès aux différents stades du cycle d'éducation, grâce à des mesures spéciales d'alphabétisation, d'éducation permanente, d'accès à l'enseignement universitaire, etc.; et b) de la Recommandation No 47 du Plan d'action international de Vienne sur le vieillissement, selon laquelle, conformément à la notion d'éducation permanente promulguée par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), il faudrait concevoir des programmes informels, basés sur la collectivité et orientés vers les loisirs, à l'intention des personnes âgées, afin de nourrir chez elles un sentiment d'autonomie et de responsabilité communautaire. Les gouvernements et les organisations internationales devraient accorder leur appui à ces programmes.

38. Pour ce qui est de la mise à profit des connaissances et de l'expérience des personnes âgées évoquée dans les recommandations du Plan d'action international de Vienne sur le vieillissement concernant l'éducation (par. 74 à 76), l'attention des Etats parties est appelée sur le rôle important que les personnes âgées et les vieillards jouent encore dans beaucoup de sociétés, car ils sont chargés de transmettre l'information, les connaissances, les traditions et les valeurs spirituelles, rôle majeur qui ne devrait pas disparaître. C'est pourquoi le Comité attache une importance particulière au message contenu dans la Recommandation No 44 du Plan, selon laquelle : "Il conviendrait de concevoir des programmes d'enseignement qui permettent aux personnes âgées de jouer leur rôle d'enseignants et de relais de la connaissance, de la culture et des valeurs spirituelles".

39. Conformément aux alinéas a) et b) du paragraphe 1 de l'article 15 du Pacte, les Etats parties reconnaissent à chacun le droit de participer à la vie culturelle et de bénéficier du progrès scientifique et de ses applications. A cet égard, le Comité engage les Etats parties à tenir compte des recommandations contenues dans les Principes des Nations Unies pour les personnes âgées et en particulier du Principe 7, selon lequel : "Les personnes âgées devraient rester intégrées dans la société, participer activement à la définition et à l'application des politiques qui touchent directement leur bien-être et partager leurs connaissances et leur savoir-faire avec les jeunes générations", ainsi que du Principe 16, selon lequel : "Les personnes âgées devraient avoir accès aux ressources de la société sur les plans éducatif, culturel, spirituel et en matière de loisirs".

40. Conformément à la Recommandation No 48 du Plan d'action international de Vienne sur le vieillissement, les gouvernements et les organisations internationales sont engagés à soutenir les programmes qui visent à faciliter l'accès physique des personnes âgées aux installations culturelles (musées, théâtres, salles de concert, cinémas, etc.).

41. La Recommandation No 50 met l'accent sur la nécessité pour les gouvernements, les organisations non gouvernementales et les personnes âgées elles-mêmes de faire porter leurs efforts sur la suppression du stéréotype de la personne âgée en tant que personne souffrant d'incapacités physiques et psychologiques, incapable de fonctionner de manière autonome et n'ayant ni rôle ni place dans la société. Ces efforts, auxquels doivent participer les moyens de communication et les établissements d'enseignement, sont indispensables à l'édification d'une société qui défend la pleine intégration des personnes âgées.

42. Enfin, en ce qui concerne le droit de bénéficier du progrès scientifique et de ses applications, les Etats parties devraient tenir compte des Recommandations Nos 60, 61 et 62 du Plan d'action international de Vienne et déployer des efforts pour encourager la recherche dans les domaines biologique, psychologique et social, et sur les moyens de maintenir la capacité fonctionnelle et d'éviter et de retarder l'apparition des maladies chroniques et des invalidités. A cet égard, il est recommandé que les Etats et les organisations intergouvernementales et non gouvernementales créent des établissements spécialisés dans l'enseignement de la gérontologie, de la gériatrie et de la psychogériatrie dans les pays où il n'existe pas d'établissements de ce genre.

Notes

1/ Objectifs mondiaux relatifs au vieillissement pour l'an 2001 : stratégie pratique. Rapport du Secrétaire général (A/47/339, par. 5).

2/ Rapport de l'Assemblée mondiale sur le vieillissement, Vienne, 26 juillet - 6 août 1982 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.82.I.16).

3/ Résolution 46/91 de l'Assemblée générale des Nations Unies, du 16 décembre 1991, relative à l'application du Plan d'action international sur le vieillissement et aux activités connexes, annexe.

4/ Objectifs mondiaux relatifs au vieillissement pour l'an 2001 : stratégie pratique (A/47/339, chap. III et IV).

5/ Résolution 47/5 de l'Assemblée générale, du 16 octobre 1992, "Proclamation sur le vieillissement".

6/ Voir Recommandation No 162, 1980, de l'OIT, concernant les travailleurs âgés (par. 3 à 10).

7/ Ibid. (par. 11 à 19).

8/ Ibid. (par. 30).

Bibliographie générale

Albouy, François-Xavier y Kessler, Denis. Un système de retraite européen : une utopie réalisable ? Revue française des affaires sociales, numéro hors-série, novembre 1989.

Aranguren, José Luis. La vejez como autorrealización personal y social. Ministère des affaires sociales, Madrid 1992.

Beauvoir, Simone de : La vieillesse. Gallimard 1970 (Edhasa, 1983).

Cebrián Badia, Francisco Javier: La jubilación forzosa del trabajador y su derecho al trabajo. Actualidad Laboral No 14, Madrid 1991.

Commission des Communautés européennes : L'Europe dans le mouvement démographique (Mandat du 21 juin 1989), Bruxelles, juin 1990.

Duran Heras, Almudena. Anticipo de la jubilación en España. Revista de Seguridad Social, No 41, Madrid 1989.

Fuentes, C. Josefa. Situación Social del Anciano. Alcalá de Henares, 1975.

Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo. Informe Anual 1989, Luxembourg. Oficina de las publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 1990.

Girard, Paulette. Vieillissement et emploi, vieillissement et travail. Haut Conseil de la population et de la famille. Documentation française, 1989.

Guillemard, Anne Marie. Analisis de las politicas de vejez en Europa. Ministère des affaires sociales, Madrid 1992.

Guillemard, Anne Marie. Emploi, protection sociale et cycle de vie : Résultat d'une comparaison internationale des dispositifs de sortie anticipée d'activité. Sociologie du travail, No 3, Paris 1993.

H. Draus, Renate. Le troisième âge en République fédérale d'Allemagne. Observations et diagnostics économiques No 22, janvier 1988.

Hermanova, Hana. Envejecer con salud en Europa en los años 90. Journées européennes sur les personnes âgées. Alicante, 1993.

INSERSO (Instituto Nacional de Servicios Sociales). La Tercera Edad en Europa: Necesidades y Demandas. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1989.

INSERSO. La Tercera Edad en España: Necesidades y Demandas. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1990.

INSERSO. La Tercera Edad en España: Aspectos cuantitativos. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1989.

ISE (Instituto Sindical Europeo). Los jubilados en Europa Occidental: Desarrollo y Posiciones Sindicales, Bruxelles, 1988.

Lansley, John et Pearson, Maggie. Preparación a la jubilación en los países de la Comunidad Europea. Seminario celebrado en Francfort-sur-le-Main, 10-12 octubre 1988. Luxembourg : Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1989.

Martínez-Fornes, Santiago. Envejecer en el año 2000. Editorial Popular, S.A. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1991.

Minois, George. Historia de la vejez: De la Antigüedad al Renacimiento. Editorial Nerea, Madrid, 1989.

Ministerio de Trabajo. Seminario sobre Trabajadores de Edad Madura. Ministerio de Trabajo, Madrid, 1968.

OCDE. Flexibilité de l'âge de la retraite. OCDE, Paris, 1970.

OCDE. Indicadores Sociales. Informes OCDE. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1985.

OCDE. El futuro de la protección social y el envejecimiento de la población. Informes OCDE. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.

OIT. Trabajadores de Edad Madura: Trabajo y Jubilación. 65a. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Genève, 1965.

OIT. De la pirámide al pilar de población: los cambios en la población y la seguridad social. Informes OIT. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.

OIT. L'OIT et les personnes d'âge avancé. Genève, 1992.

PNUD. Desarrollo Humano. Informe 1990. Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1990.

Simposio de Gerontología de Castilla-León. Hacia una vejez nueva. I Simposio de Gerontología de Castilla-León, 5-8 mai 1988. Fundación Friedrich Ebert, Salamanca, 1988.

Uceda Povedano, Josefina. La jubilación: reflexiones en torno a la edad de jubilación en la CEE: especial referencia al caso español. Escuela Social, Madrid, 1988.

Vellas, Pierre. Législation sanitaire et personnes âgées. OMS, Publications régionales. Série européenne, No 33.

OBSERVATION GENERALE No 7 (seizième session, 1997) */

Le droit à un logement suffisant (art. 11 1) du Pacte) : expulsions forcées

1. Dans son Observation générale 4 (1991), le Comité a noté que chaque personne a droit à un certain degré de sécurité qui garantit la protection légale contre l'expulsion, le harcèlement ou autres menaces. Il est arrivé à la conclusion que les décisions d'expulsion forcée sont prima facie contraires aux dispositions du Pacte. Ayant examiné, ces dernières années, un nombre important de rapports dans lesquels il est fait état d'expulsions forcées, notamment de cas dans lesquels, à son avis, il y avait eu manquement aux obligations incombant aux Etats parties concernés, le Comité peut à présent tenter de fournir des précisions quant aux incidences de telles pratiques au regard des obligations énoncées dans le Pacte.

2. La communauté internationale reconnaît depuis longtemps la gravité de la question des expulsions forcées. En 1976, il a été noté dans la Déclaration de Vancouver sur les établissements humains qu'il conviendrait de se préoccuper en particulier "de ne lancer de grands programmes de rénovation que dans les cas où des mesures de conservation et de modernisation ne peuvent être prises, et à condition de reloger les habitants" 1/. En 1988, dans la Stratégie mondiale du logement jusqu'à l'an 2000, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 43/181 "l'obligation fondamentale [qui incombe aux gouvernements] de protéger et d'améliorer les maisons et les quartiers, au lieu de les vouer à la détérioration et à la destruction" 2/ a été reconnue. Dans Action 21, il est dit que "Les individus devraient être protégés par la loi contre toute éviction injuste de leur logis ou de leurs terres" 3/. Dans le Programme pour l'Habitat, les gouvernements se sont engagés à "protéger toutes les personnes contre les expulsions forcées qui sont contraires à la loi et à leur assurer une protection juridique et un droit à réparation à la suite de telles expulsions, en tenant compte des droits de l'homme; [et] quand les expulsions sont inévitables, à veiller, selon qu'il convient, à ce que d'autres solutions acceptables soient trouvées" 4/. La Commission des droits de l'homme a affirmé pour sa part que la "pratique des expulsions forcées constitue une violation flagrante des droits de l'homme" 5/. Quoique importantes, ces déclarations n'apportent cependant pas de réponse à l'une des questions les plus délicates, celle de déterminer dans quelles circonstances les expulsions forcées peuvent être autorisées et quels types de protection sont nécessaires pour assurer le respect des dispositions pertinentes du Pacte.

3. L'emploi de l'expression "expulsion forcée" soulève à certains égards des problèmes. Destinée à mettre en évidence le caractère arbitraire et illégal de cette pratique au regard du droit international, cette expression constitue cependant, pour de nombreux observateurs, une tautologie; d'autres l'ont critiquée car elle présuppose que la législation assure une protection suffisante et est conforme au Pacte, ce qui est loin d'être toujours le cas. On a également fait observer que l'expression "expulsion injuste" était encore plus subjective car elle ne s'inscrivait dans aucun cadre juridique. La communauté internationale, en particulier dans le cadre de la Commission des droits de l'homme, a opté pour l'expression "expulsion forcée", pour la principale raison que toutes les autres formulations proposées laissaient aussi beaucoup à désirer. Dans la présente Observation générale, l'expression

*/ Figurant dans le document E/1998/22.

"expulsion forcée" s'entend de l'éviction permanente ou temporaire, contre leur volonté et sans qu'une protection juridique ou autre appropriée ait été assurée, de personnes, de familles ou de communautés de leurs foyers ou des terres qu'elles occupent. L'interdiction frappant les expulsions forcées ne s'applique toutefois pas à celles qui sont opérées par la force dans le respect de la loi et conformément aux dispositions des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme.

4. La pratique des expulsions forcées est très répandue aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement où nombre de personnes sont touchées. Etant donné la corrélation et l'interdépendance qui existent entre tous les droits de l'homme, les expulsions forcées portent bien souvent atteinte à d'autres droits que le droit au logement. Ainsi, outre qu'elle constitue une violation manifeste des droits consacrés dans le Pacte, la pratique des expulsions forcées peut aussi entraîner des atteintes aux droits civils et politiques, tels que le droit à la vie, le droit à la sécurité de sa personne, le droit de ne pas faire l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille ou son domicile et le droit au respect de ses biens.

5. La pratique des expulsions forcées semble surtout courante dans les zones urbaines fortement peuplées; elle existe aussi dans le cas de transferts forcés de population, de déplacements de population à l'intérieur d'un pays, de réinstallation forcée lors de conflits armés, d'exodes et de mouvements de réfugiés. Dans tous ces contextes, de nombreux actes ou omissions imputables aux Etats parties peuvent constituer une violation du droit à un logement suffisant ou du droit de ne pas être expulsé de force. Même dans les situations où il peut s'avérer nécessaire de limiter ce droit, l'article 4 du Pacte doit être pleinement respecté. En conséquence, les limitations imposées seront "établies par la loi, dans la seule mesure compatible avec la nature de ces droits [à savoir, les droits économiques, sociaux et culturels] et exclusivement en vue de favoriser le bien-être général dans une société démocratique".

6. Dans de nombreux cas, les expulsions forcées, telles que celles qui résultent de conflits armés internationaux ou internes et d'affrontements communautaires ou ethniques, sont liées à la violence.

7. Dans d'autres cas, il est procédé à des expulsions forcées au nom du développement. Ces expulsions peuvent se faire suite à des litiges sur les droits fonciers, ou dans le cadre de projets de développement et d'infrastructure (construction de barrages ou autres grands projets de production d'énergie), de mesures d'acquisition de terres pour la réalisation de programmes de rénovation urbaine, de modernisation du logement ou d'embellissement des villes, de la récupération de terres à des fins agricoles, de la spéculation foncière effrénée ou pour la tenue de grandes manifestations sportives comme les Jeux olympiques.

8. Les obligations qui incombent aux Etats parties au Pacte en matière d'expulsions forcées découlent essentiellement du paragraphe 1 de l'article 11 qui doit être lu conjointement avec d'autres articles du Pacte. Le paragraphe 1 de l'article 2 en particulier oblige les Etats à utiliser "tous les moyens appropriés" pour garantir le droit à un logement suffisant.

Cependant, de par la nature même des expulsions forcées, la réalisation progressive en fonction des ressources disponibles, mentionnée dans cet article, est en l'espèce rarement possible. L'Etat lui-même doit s'abstenir de faire procéder à des expulsions forcées et doit veiller à ce que la loi soit appliquée à ses agents ou aux tiers qui procèdent à ces expulsions (selon la définition donnée au paragraphe 3 plus haut). Le paragraphe 1 de l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui englobe le droit de ne pas être expulsé par la force sans protection appropriée va également dans ce sens. Il garantit, entre autres, à toute personne, le droit à la protection contre les "immixtions arbitraires ou illégales" dans son domicile. On notera que l'obligation qui incombe à l'Etat d'assurer le respect de ce droit ne fait l'objet d'aucune restriction pour raison de ressources disponibles.

9. Le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte oblige les Etats parties à utiliser "tous les moyens appropriés", y compris l'adoption de mesures législatives, en vue de promouvoir tous les droits reconnus dans le Pacte. Bien que le Comité ait indiqué dans son Observation générale 3 (1990) que de telles mesures peuvent ne pas être indispensables pour tous les droits, il est clair qu'une législation garantissant une protection contre les expulsions forcées constitue une base essentielle à la mise en place d'un système de protection efficace. Cette législation devrait comporter des dispositions a) qui assurent aux occupants d'un logement ou d'une terre la sécurité de jouissance, b) qui soient conformes au Pacte et c) qui visent à contrôler strictement les circonstances dans lesquelles des expulsions peuvent être effectuées. Elle doit aussi s'appliquer à toutes les personnes qui opèrent sous l'autorité de l'Etat ou qui doivent lui rendre des comptes. En outre, étant donné que dans certains Etats le rôle des pouvoirs publics tend à diminuer considérablement dans le secteur du logement, les Etats parties doivent veiller à ce que des mesures législatives et autres permettent d'empêcher les expulsions forcées effectuées par des particuliers ou des organismes privés sans que les personnes concernées bénéficient des garanties voulues et, le cas échéant, de prendre des sanctions. Il faudrait, par conséquent, que les Etats parties réexaminent toute la législation et les mesures pertinentes pour s'assurer qu'elles sont compatibles avec les obligations découlant du droit à un logement suffisant et pour abroger ou amender tout texte qui ne serait pas conforme aux dispositions du Pacte.

10. Les femmes, les enfants, les jeunes, les personnes âgées, les populations autochtones, les minorités ethniques et autres ainsi que les personnes et groupes vulnérables, souffrent plus que les autres de la pratique des expulsions forcées. Les femmes surtout sont particulièrement vulnérables du fait de la discrimination juridique et des autres formes de discrimination dont elles sont souvent victimes concernant le droit de propriété (y compris le droit de posséder un domicile) ou le droit d'accéder à la propriété ou au logement, et en raison des actes de violence et des sévices sexuels auxquels elles sont exposées lorsqu'elles sont sans-abri. Le paragraphe 2 de l'article 2 et l'article 3 du Pacte imposent aux gouvernements l'obligation supplémentaire de s'assurer, en cas d'expulsion, que les mesures appropriées sont prises pour éviter toute forme de discrimination.

11. Si certaines expulsions peuvent être légitimes, par exemple en cas de non-paiement persistant du loyer ou de dommages causés sans motif raisonnable

à un bien loué, il incombe cependant aux autorités compétentes de veiller à ce qu'elles soient effectuées selon les modalités définies par une loi compatible avec le Pacte et à ce que toutes les voies de recours prévues par la loi soient accessibles aux personnes visées.

12. Les expulsions forcées et les démolitions de logements à titre de mesure punitive sont également contraires aux dispositions du Pacte. Dans le même ordre d'idées, le Comité prend note des obligations énoncées dans les Conventions de Genève de 1949 et les Protocoles de 1977, concernant l'interdiction des déplacements de populations civiles et de la destruction de biens privés, pratiques qui s'apparentent à celle des expulsions forcées.

13. Avant de faire procéder à une expulsion et, en particulier, lorsque d'importants groupes de population sont concernés, les Etats parties devraient veiller à ce que toutes les autres solutions possibles soient envisagées en concertation avec les intéressés, afin d'éviter le recours à la force, ou du moins d'en limiter la nécessité. Les recours prévus par la loi devraient être accessibles aux personnes tombant sous le coup d'un arrêté d'expulsion. Les Etats parties doivent également veiller à ce que toutes les personnes concernées aient droit à une indemnisation appropriée lorsque l'un quelconque de ses biens, meuble ou immeuble, est visé. A ce sujet, il y a lieu de rappeler le paragraphe 3 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui dispose que les Etats parties s'engagent à garantir un "recours utile" à toute personne dont les droits ont été violés et la bonne suite donnée par "les autorités compétentes à tout recours qui aura été reconnu justifié".

14. Lorsque l'expulsion forcée est considérée comme justifiée, elle doit se faire dans le strict respect des dispositions pertinentes de la législation internationale relative aux droits de l'homme et en conformité avec le principe général de proportionnalité. A cet égard, il convient tout particulièrement de rappeler l'Observation générale 16 du Comité des droits de l'homme sur l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dans laquelle il est dit qu'il ne peut y avoir d'immixtion dans le domicile d'une personne sauf "dans les cas envisagés par la loi". Le Comité a fait observer qu'il fallait que la loi "soit conforme aux dispositions, aux buts et aux objectifs du Pacte et soit, dans tous les cas, raisonnable eu égard aux circonstances particulières". Il a également indiqué qu'"une loi pertinente doit préciser dans le détail les cas précis dans lesquels elles [les immixtions qui sont conformes au Pacte] peuvent être autorisées".

15. La protection appropriée en matière de procédure et le respect de la légalité, sont des aspects essentiels de tous les droits de l'homme, mais qui sont particulièrement importants s'agissant d'une question comme celle des expulsions forcées qui fait directement référence à un grand nombre de droits reconnus dans les deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme. De l'avis du Comité, les mesures de protection en matière de procédure qui devraient être appliquées dans les cas d'expulsion forcée sont les suivantes :

- a) possibilité de consulter véritablement les intéressés;
- b) délai de préavis suffisant et raisonnable à toutes les personnes concernées;
- c) informations sur l'expulsion envisagée et, le cas échéant, sur la réaffectation du terrain ou du logement, fournies dans un délai raisonnable à toutes les personnes concernées;
- d) présence, en particulier lorsque des groupes de personnes sont

visés, des agents ou des représentants du gouvernement, lors de l'expulsion;
e) identification de toutes les personnes exécutant l'arrêté d'expulsion;
f) pas d'expulsion par temps particulièrement mauvais ou de nuit, à moins que les intéressés n'y consentent; g) accès aux recours prévus par la loi;
h) octroi d'une aide judiciaire, le cas échéant, aux personnes qui en ont besoin pour introduire un recours devant les tribunaux.

16. Il ne faudrait pas que, suite à une expulsion, une personne se retrouve sans toit ou puisse être victime d'une violation d'autres droits de l'homme. Lorsqu'une personne ne peut subvenir à ses besoins, l'Etat partie doit, par tous les moyens appropriés, au maximum de ses ressources disponibles, veiller à ce que d'autres possibilités de logement, de réinstallation ou d'accès à une terre productive, selon le cas, lui soient offertes.

17. Le Comité n'ignore pas que divers projets de développement financés par des organismes internationaux sur le territoire d'Etats parties entraînent des expulsions forcées. Il rappelle à ce propos son Observation générale 2 (1990), dans laquelle il a déclaré notamment que "les organismes internationaux doivent éviter soigneusement d'appuyer des projets qui, ... par exemple, ... encouragent ou renforcent la discrimination à l'encontre d'individus ou de groupes, en violation des dispositions du Pacte, ou entraînent des expulsions ou déplacements massifs, sans mesures appropriées de protection et d'indemnisation... Il faudrait tout mettre en oeuvre, à chaque étape de l'exécution des projets de développement, pour que les droits énoncés dans les Pactes soient dûment pris en compte" 6/.

18. Certaines institutions telles que la Banque mondiale et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont adopté des directives concernant le relogement ou la réinstallation, afin de limiter l'ampleur des souffrances humaines liées aux expulsions forcées. Cette pratique est souvent le corollaire de projets de développement à grande échelle tels que la construction de barrages et d'autres grands projets de production d'énergie. Il est essentiel de veiller au plein respect de ces directives, dans la mesure où elles sont le reflet des obligations énoncées dans le Pacte et elles concernent tant les organismes eux-mêmes que les Etats parties au Pacte. Le Comité rappelle à cet égard ce qui est dit dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, à savoir : "Si le développement favorise la jouissance de tous les droits de l'homme, l'insuffisance de développement ne peut être invoquée pour justifier une limitation des droits de l'homme internationalement reconnus" (partie I, par. 10).

19. Conformément aux directives adoptées par le Comité pour l'établissement des rapports, les Etats parties doivent fournir divers types d'informations concernant directement la pratique des expulsions forcées, et indiquer notamment a) "le nombre de personnes expulsées au cours des cinq dernières années et le nombre de personnes qui ne jouissent actuellement d'aucune protection juridique contre l'expulsion arbitraire ou toute autre forme d'expulsion"; b) "les lois concernant les droits des locataires à la sécurité de jouissance [et] à la protection contre l'expulsion" et c) les "lois interdisant l'expulsion sous toutes ses formes" 7/.

20. Des informations sont également demandées sur les "mesures prises à l'occasion, par exemple, de programmes de rénovation urbaine, de projets

de réaménagement, de remise en valeur de sites, de la préparation de manifestations internationales (Jeux olympiques [et autres manifestations sportives], expositions, conférences, etc.), d'opérations 'ville de charme', etc., en vue de protéger contre l'expulsion les personnes vivant dans les zones visées ou à proximité et de leur garantir qu'elles seront relogées dans des conditions mutuellement acceptables" 8/. Néanmoins, peu d'Etats parties fournissent dans leurs rapports au Comité les renseignements demandés. Le Comité souligne, en conséquence, l'importance qu'il attache à ces informations.

21. Certains Etats parties ont indiqué ne pas disposer d'informations de cette nature. Le Comité rappelle qu'en l'absence de ces informations, ni le gouvernement concerné, ni lui-même, ne peuvent surveiller efficacement la réalisation du droit à un logement suffisant. Il prie tous les Etats parties de veiller à ce que ces données soient recueillies et figurent dans les rapports qu'ils présentent en application du Pacte.

Notes

1/ Rapport d'Habitat : Conférence des Nations Unies sur les établissements humains, Vancouver, 31 mai - 11 juin 1976 (A/CONF.70/15), chap. II, Recommandation B.8, par. c ii).

2/ Rapport de la Commission des établissements humains sur les travaux de sa onzième session, additif (A/43/8/Add.1), par. 13.

3/ Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992), vol. I (A/CONF.151/26/Rev.1), vol. I, annexe II, Action 21, chap. 7.9 b).

4/ Rapport de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II) (A/CONF.165/14), annexe II, le Programme pour l'Habitat, par. 40 n).

5/ Résolution 1993/77 de la Commission des droits de l'homme (par. 1).

6/ E/1990/23, annexe III, par. 6 et 8 d).

7/ E/C.12/1990/8, annexe IV.

8/ Ibid.

OBSERVATION GÉNÉRALE No 8 (dix-septième session, 1997) */

Rapport entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels

1. Le recours à des sanctions économiques est de plus en plus fréquent, aux niveaux international, régional et de façon unilatérale. La présente Observation générale a pour objet de souligner que ces sanctions devraient toujours tenir pleinement compte, en toutes circonstances, des dispositions

*/ Figurant dans le document E/1998/22.

du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le Comité ne remet nullement en cause la nécessité d'imposer des sanctions dans des cas appropriés, en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies ou d'autres instruments internationaux pertinents. Cependant, les dispositions de la Charte qui se rapportent aux droits de l'homme (Art. 1, 55 et 56) doivent être considérées comme entièrement applicables en la matière.

2. Au cours des années 90, le Conseil de sécurité a imposé des sanctions de nature et de durée diverses dans les cas suivants : Afrique du Sud, Iraq/Koweït, parties de l'ex-Yougoslavie, Somalie, Jamahiriya arabe libyenne, Libéria, Haïti, Angola, Rwanda et Soudan. L'incidence des sanctions sur la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels a été portée à l'attention du Comité dans plusieurs cas concernant des États parties au Pacte, dont certains ont présenté régulièrement des rapports, ce qui a permis au Comité d'examiner attentivement la situation.

3. Si l'incidence des sanctions varie selon les cas, le Comité se rend compte qu'elles ont presque toujours de graves répercussions sur l'exercice des droits reconnus par le Pacte. Bien souvent, elles perturbent considérablement la distribution de vivres, de produits pharmaceutiques et d'articles d'hygiène; elles compromettent la qualité des produits alimentaires et l'approvisionnement en eau potable; elles entravent sérieusement le fonctionnement des systèmes de santé et d'éducation de base et elles portent atteinte au droit au travail. Elles peuvent en outre avoir des effets non intentionnels, comme la consolidation du pouvoir d'élites exerçant une oppression, l'apparition, dans presque tous les cas, d'un marché noir procurant d'énormes bénéfices exceptionnels aux privilégiés qui l'organisent, le renforcement du contrôle des élites dirigeantes sur l'ensemble de la population et la restriction des possibilités de demande d'asile ou d'expression d'une opposition politique. Bien qu'essentiellement de nature politique, les phénomènes précités ont eux aussi une grande incidence sur l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels.

4. En examinant la question des sanctions, il est essentiel de faire une distinction entre leur objectif premier, qui est d'exercer une pression politique et économique sur l'élite dirigeante du pays visé pour l'amener à se conformer au droit international, et leurs effets indirects, à savoir les souffrances infligées aux groupes les plus vulnérables de ce pays. C'est pourquoi les régimes de sanctions institués par le Conseil de sécurité prévoient désormais des exemptions humanitaires pour permettre l'apport de biens et services essentiels à des fins humanitaires. On pense communément que ces exemptions garantissent le respect fondamental des droits économiques, sociaux et culturels dans le pays.

5. Or, d'après plusieurs études récentes sur l'impact des sanctions effectuées, notamment, par l'ONU, les exemptions humanitaires n'ont pas l'effet supposé. De surcroît, leur portée est très limitée. Par exemple, elles ne règlent pas la question de l'accès à l'enseignement primaire, ni celle de la réparation des infrastructures indispensables pour fournir de l'eau propre ou des soins de santé adéquats. En 1995, le Secrétaire général a estimé qu'il était nécessaire d'évaluer l'impact potentiel des sanctions avant qu'elles ne soient imposées et de mécanismes permettant de fournir une assistance

humanitaire aux groupes vulnérables 1/. L'année suivante, une vaste étude sur l'impact des conflits armés sur les enfants, établie par Mme Graça Machel pour l'Assemblée générale, constatait que "[l]es exemptions humanitaires sont généralement ambiguës et sont interprétées de façon arbitraire et contradictoire. ... Les retards et les confusions qui se produisent et les refus d'autoriser l'importation de produits humanitaires essentiels causent des pénuries. ... [Leurs effets] touchent inévitablement surtout les pauvres" 2/. Plus récemment, en octobre 1997, un rapport a conclu que les procédures de contrôle mises en place dans le cadre des différents comités des sanctions établis par le Conseil de sécurité restaient pesantes et que les organismes d'aide rencontraient toujours des difficultés pour obtenir une autorisation pour des fournitures exemptées. Les comités négligeaient le problème plus général des violations privées et publiques sous forme de marché noir, de commerce illicite et de corruption 3/.

6. Il apparaît donc clairement, à la lecture d'un vaste ensemble d'études de pays et d'études générales, que l'on n'accorde pas suffisamment d'attention à l'impact des sanctions sur les groupes vulnérables. Toutefois, pour diverses raisons, ces études n'analysent pas expressément les conséquences préjudiciables qui en résultent pour la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels proprement dits. Il semble en fait que, dans la plupart des cas, sinon dans tous, ces conséquences n'ont pas du tout été prises en compte ou n'ont pas reçu toute l'attention qu'elles méritent. Il faut donc que les débats sur cette question intègrent la dimension des droits de l'homme.

7. De l'avis du Comité, les dispositions du Pacte, qui se retrouvent presque toutes dans d'autres traités relatifs aux droits de l'homme ainsi que dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, ne peuvent pas être considérées comme inopérantes, ni, en aucun cas, comme inapplicables pour la simple raison qu'il a été décidé que des considérations relatives à la paix et à la sécurité internationales justifiaient l'imposition de sanctions. De même que la communauté internationale exige que l'État visé respecte les droits civils et politiques de ses citoyens, l'État en question et la communauté internationale elle-même doivent tout mettre en oeuvre pour protéger ne serait-ce que l'essentiel des droits économiques, sociaux et culturels des personnes de cet État qui sont touchées (Voir également l'Observation générale No 3 (1990), par. 10).

8. Si cette obligation de chaque État découle de l'engagement d'encourager le respect des droits de l'homme, énoncé dans la Charte des Nations Unies, il faut rappeler aussi que chaque membre permanent du Conseil de sécurité a signé le Pacte, bien que deux (la Chine et les États-Unis d'Amérique) ne l'aient pas encore ratifié. Et, à tout moment, la plupart des membres non permanents sont parties au Pacte. Chacun de ces États s'est engagé, conformément au paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, "à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés". Lorsque l'État concerné est aussi un État partie, il incombe doublement aux autres États de respecter les obligations pertinentes et d'en tenir compte. Si des sanctions étaient imposées à des États qui ne sont pas parties au Pacte, les mêmes principes s'appliqueraient de toute façon, étant donné la situation des droits

économiques, sociaux et culturels des groupes vulnérables qui font partie intégrante du droit international général, comme en témoignent, par exemple, la ratification quasi universelle de la Convention relative aux droits de l'enfant et l'état de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

9. Bien que le Comité n'ait aucun rôle à jouer dans la décision d'imposer ou non des sanctions, il se doit de surveiller le respect du Pacte par tous les États parties. Lorsque des mesures empêchent un État partie de s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu du Pacte, le Comité est fondé à s'inquiéter des conditions dont sont assorties les sanctions et de la façon dont elles sont appliquées.

10. Le Comité estime que ces considérations entraînent deux séries d'obligations. La première concerne l'État visé. L'imposition de sanctions n'annule ni ne réduit en aucune façon les obligations pertinentes de cet État partie. Comme dans d'autres circonstances comparables, ces obligations revêtent une plus grande importance pratique en période de difficultés. Le Comité est donc appelé à examiner très attentivement si l'État concerné a agi "au maximum de ses ressources disponibles" pour assurer autant que possible la protection des droits économiques, sociaux et culturels de chaque personne vivant sur son territoire. Bien que les sanctions réduisent inévitablement la capacité de l'État visé de financer ou soutenir certaines mesures nécessaires, celui-ci n'en conserve pas moins l'obligation de garantir l'absence de discrimination dans l'exercice de ces droits et de prendre toutes les mesures en son pouvoir, y compris d'engager des négociations avec d'autres États et avec la communauté internationale, pour réduire autant que possible les effets négatifs sur les droits des groupes vulnérables au sein de la société.

11. La seconde série d'obligations concerne la ou les partie(s) responsable(s) de l'imposition, du maintien ou de l'application des sanctions, que ce soit la communauté internationale, une organisation internationale ou régionale ou un État ou groupe d'États. A cet égard, le Comité estime que la reconnaissance des droits de l'homme dans les domaines économique, social et culturel conduit logiquement à trois conclusions.

12. Premièrement, il faut tenir pleinement compte de ces droits pour élaborer un régime de sanctions approprié. Sans avaliser aucune mesure particulière à cet égard, le Comité prend note de certaines propositions comme celles qui préconisent de mettre en place à l'ONU un mécanisme pour prévoir et suivre les effets des sanctions; l'élaboration d'un ensemble plus transparent de principes et de procédures concertés fondé sur le respect des droits de l'homme l'élargissement de la gamme des biens et services exemptés; l'autorisation pour des organismes techniques désignés d'un commun accord de déterminer les exemptions nécessaires; la mise en place des comités des sanctions dotés de ressources plus importantes; un ciblage plus précis des points faibles de ceux dont la communauté internationale souhaite modifier le comportement; et l'instauration d'une plus grande flexibilité d'ensemble.

13. Deuxièmement, une surveillance efficace, toujours requise conformément aux dispositions du Pacte, devrait être assurée pendant toute la durée d'application des sanctions. Si une partie extérieure assume, même partiellement, la responsabilité de la situation dans un pays (que ce soit

au titre du Chapitre VII de la Charte ou à un autre titre), il lui appartient aussi inévitablement de faire tout ce qui est en son pouvoir pour protéger les droits économiques, sociaux et culturels de la population touchée.

14. Troisièmement, la partie extérieure se doit d'"agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique" (art. 2, par. 1, du Pacte) afin de remédier aux souffrances disproportionnées infligées aux groupes vulnérables dans le pays visé.

15. Allant au devant de l'objection selon laquelle, pour atteindre leurs objectifs, des sanctions entraînent, par définition, de graves violations des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité prend note de la conclusion d'une importante étude de l'ONU, selon laquelle "des mesures peuvent être prises pour atténuer les souffrances des enfants ou minimiser les autres conséquences préjudiciables des sanctions sans compromettre la réalisation de leur objectif général" 4/. Cette remarque s'applique également à la situation de tous les groupes vulnérables.

16. En adoptant la présente Observation générale, le Comité veut seulement appeler l'attention sur le fait que les habitants d'un pays ne sont pas privés de leurs droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux parce qu'il a été déterminé que leurs dirigeants ont violé des normes relatives à la paix et à la sécurité internationales. L'objectif n'est pas de soutenir ou encourager ces dirigeants, ni de nuire aux intérêts légitimes de la communauté internationale en imposant le respect des dispositions de la Charte des Nations Unies et des principes généraux du droit international. Il est plutôt de faire valoir que l'on ne doit pas répondre à un acte illégal par un autre acte illégal au mépris des droits fondamentaux qui sous-tendent et légitiment une action collective de ce genre.

Notes

1/ Supplément à l'Agenda pour la paix (A/50/60-S/1995/1), par. 66 à 75.

2/ Impact des conflits armés sur les enfants : Note du Secrétaire général (A/51/306, annexe), (1996) par. 128.

3/ L. Minear et al., Toward More Humane and Effective Sanctions Management: Enhancing the Capacity of the United Nations System, Résumé. Etude établie à la demande du Département des affaires humanitaires de l'Organisation des Nations Unies au nom du Comité permanent interorganisations, 6 octobre 1997.

4/ Ibid.

OBSERVATION GÉNÉRALE No 9 (dix-neuvième session, 1998) */

*/ Figurant dans le document E/1999/22.

Application du Pacte au niveau national

A. Obligation de donner effet au Pacte dans l'ordre juridique interne

1. Dans son Observation générale No 3 (1990) sur la nature des obligations des États parties (art. 2, par. 1, du Pacte) a/, le Comité a traité de questions relatives à la nature et à la portée des obligations des États parties. La présente observation générale vise à préciser certains éléments abordés dans cette observation-là. La principale obligation qui incombe aux États parties au regard du Pacte est de donner effet aux droits qui y sont reconnus. En exigeant des gouvernements qu'ils s'en acquittent "par tous les moyens appropriés", le Pacte adopte une démarche ouverte et souple qui permet de tenir compte des particularités des systèmes juridiques et administratifs de chaque État, ainsi que d'autres considérations importantes.

2. Mais cette souplesse va de pair avec l'obligation qu'a chaque État partie d'employer tous les moyens dont il dispose pour donner effet aux droits consacrés dans le Pacte. Dans cette optique, il faut tenir compte des règles fondamentales du droit international relatif aux droits de l'homme. En conséquence, les normes du Pacte doivent être dûment reconnues dans le cadre de l'ordre juridique national, toute personne ou groupe lésé doit disposer de moyens de réparation ou de recours appropriés, et les moyens nécessaires pour faire en sorte que les pouvoirs publics rendent compte de leurs actes doivent être mis en place.

3. Les questions relatives à l'application du Pacte au niveau national doivent être envisagées à la lumière de deux principes du droit international. Selon le premier, tel qu'il est énoncé à l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités b/, "Une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité". En d'autres termes, les États doivent modifier, le cas échéant, l'ordre juridique afin de donner effet à leurs obligations conventionnelles. Le second principe est énoncé à l'article 8 de la Déclaration universelle des droits de l'homme : "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". Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ne contient aucune disposition correspondant directement l'alinéa b du paragraphe 3 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui oblige, notamment, les États parties à "développer les possibilités de recours juridictionnel". Néanmoins, un État partie qui cherche à se justifier du fait qu'il n'offre aucun recours interne contre les violations des droits économiques, sociaux et culturels doit montrer soit que de tels recours ne constituent pas des "moyens appropriés", au sens du paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ou qu'ils sont, compte tenu des autres moyens utilisés, superflus. Cela n'est pas facile à montrer, et le Comité estime que, dans biens des cas, les autres moyens utilisés risquent d'être inopérants s'ils ne sont pas renforcés ou complétés par des recours juridictionnels.

B. Place du Pacte dans l'ordre juridique interne

4. D'une manière générale, les normes internationales contraignantes relatives aux droits de l'homme devraient s'appliquer directement et immédiatement dans le cadre du système juridique interne de chaque État partie, et permettre ainsi aux personnes de demander aux tribunaux nationaux d'assurer le respect de leurs droits. La règle relative à l'épuisement des recours internes renforce la primauté des recours internes à cet égard. L'existence de procédures internationales pour l'examen de plaintes individuelles et le développement de telles procédures sont certes importants, mais ces procédures ne viennent, en définitive, qu'en complément de recours internes effectifs.

5. Le Pacte ne définit pas concrètement les modalités de sa propre application dans l'ordre juridique national. De plus, il ne contient aucune disposition obligeant les États parties à l'incorporer intégralement au droit national ou à lui accorder un statut particulier dans le cadre de ce droit. Bien que les modalités concrètes pour donner effet, dans l'ordre juridique national, aux droits qui sont reconnus dans le Pacte soient laissées à la discrétion de chaque État partie, les moyens utilisés doivent être appropriés, c'est-à-dire qu'ils doivent produire des résultats attestant que l'État partie s'est acquitté intégralement de ses obligations. Les moyens choisis sont en outre soumis à contrôle dans le cadre de l'examen, par le Comité, de la manière dont l'État partie s'acquitte de ses obligations au titre du Pacte.

6. Une analyse de la pratique des États en ce qui concerne le Pacte montre qu'ils recourent à divers moyens. Certains n'ont pris aucune mesure particulière. Parmi ceux qui ont pris des mesures, certains ont fait des dispositions du Pacte des dispositions du droit national, en complétant ou en modifiant la législation en vigueur, sans pour autant reprendre les termes mêmes du Pacte. D'autres l'ont adopté ou incorporé au droit national en gardant telles quelles ses dispositions, et en leur donnant officiellement effet dans l'ordre juridique national. Pour ce faire, ils ont généralement eu recours à des dispositions constitutionnelles accordant aux dispositions des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme la priorité sur toute législation nationale incompatible avec ces dispositions. La façon dont les États abordent le Pacte dépend, dans une large mesure, de la manière dont les instruments internationaux en général sont envisagés dans l'ordre juridique interne.

7. Quelle que soit la démarche choisie, plusieurs principes découlent de l'obligation de donner effet au Pacte et doivent, de ce fait, être respectés. Premièrement, l'État partie doit choisir le moyen d'application propre à lui permettre de s'acquitter de ses obligations en vertu du Pacte. La nécessité d'assurer l'invocabilité des droits reconnus dans le Pacte (voir par. 10 ci-après) doit être prise en considération afin de déterminer le meilleur moyen de donner effet à ces droits au niveau interne. Deuxièmement, il faut tenir compte des moyens qui se sont avérés les plus efficaces pour la protection d'autres droits fondamentaux dans le pays concerné. Dans les pays où les moyens employés pour donner effet au Pacte diffèrent considérablement de ceux servant à appliquer d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme, l'utilisation de tels moyens doit répondre à une nécessité impérieuse, compte tenu du fait que le libellé des dispositions du Pacte est, dans une large mesure, comparable à celui des dispositions des instruments relatifs aux droits civils et politiques.

8. Troisièmement, même si le Pacte n'oblige pas formellement les États à incorporer ses dispositions dans la législation interne, une telle démarche est souhaitable. Une incorporation directe des dispositions du Pacte permet, en effet, d'éviter les problèmes que peut poser la transformation des obligations conventionnelles en dispositions de droit interne, et donne la possibilité aux personnes d'invoquer directement les droits reconnus dans le Pacte devant les tribunaux nationaux. Pour ces raisons, le Comité encourage vivement l'adoption officielle ou l'incorporation du Pacte dans le droit national.

C. Rôle des recours

Recours juridictionnels ou recours judiciaires ?

9. Le droit à un recours effectif ne doit pas être systématiquement interprété comme un droit à un recours judiciaire. Les recours administratifs sont, dans bien des cas, suffisants, et les personnes qui relèvent de la juridiction d'un État partie s'attendent légitimement à ce que toutes les autorités administratives tiennent compte des dispositions du Pacte dans leurs décisions, conformément au principe de bonne foi. Tout recours administratif doit être accessible, abordable, rapide et suivi d'effets. De même, il est souvent utile de pouvoir se prévaloir d'un recours judiciaire de dernier ressort contre des procédures administratives de ce type. D'ailleurs, pour certaines obligations, telles que celles qui ont trait à la non-discrimination c/ (ainsi que bien d'autres), il est nécessaire d'offrir un recours judiciaire, sous une forme ou une autre, si l'on veut s'acquitter des dispositions du Pacte. En d'autres termes, chaque fois qu'un droit énoncé dans le Pacte ne peut être exercé pleinement sans une intervention des autorités judiciaires, un recours judiciaire doit être assuré.

Invocabilité

10. Dans le cas des droits civils et politiques, on tient généralement pour acquis qu'il est essentiel de pouvoir disposer de recours judiciaires contre d'éventuelles violations. Malheureusement, le contraire est souvent affirmé en ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels. Cette différence de traitement n'est justifiée ni par la nature de ces droits ni par les dispositions pertinentes du Pacte. Le Comité a déjà précisé qu'il considérerait que de nombreuses dispositions du Pacte se prêtent à une application immédiate. À cet égard, il a cité, à titre d'exemple, dans son observation générale n° 3 (1990), les articles suivants du Pacte : 3, 7 (al. a, i), 8, 10 (par. 3), 13 (par. 2, al. a, et par. 3 et 4) et 15 (par. 3). Il est important, à ce propos, de distinguer entre l'invocabilité (terme utilisé dans le cas des questions sur lesquelles les tribunaux doivent se prononcer) et l'application directe (dans le cas des normes que les tribunaux peuvent mettre en oeuvre telles quelles). La démarche générale de chaque système de droit doit certes être prise en compte, mais il n'existe dans le Pacte aucun droit qui ne puisse être considéré, dans la grande majorité des systèmes, comme comportant au moins quelques aspects importants qui sont invocables. Il est parfois affirmé que les questions d'allocation de ressources sont du ressort des autorités politiques et non des tribunaux. Il faut, bien sûr, respecter les compétences respectives des différentes branches de l'État, mais il y a lieu de reconnaître que, généralement, les tribunaux s'occupent déjà d'un vaste

éventail de questions qui ont d'importantes incidences financières. L'adoption d'une classification rigide des droits économiques, sociaux et culturels qui les placerait, par définition, en dehors de la juridiction des tribunaux serait, par conséquent, arbitraire et incompatible avec le principe de l'indivisibilité et de l'interdépendance des deux types de droits de l'homme. Elle aurait en outre pour effet de réduire considérablement la capacité des tribunaux de protéger les droits des groupes les plus vulnérables et les plus défavorisés de la société.

Application directe

11. Le Pacte n'exclut pas la possibilité de considérer les droits qui y sont énoncés comme directement applicables dans les systèmes qui le permettent. En effet, au moment de son élaboration, les tentatives visant à y inclure une clause tendant à rendre ces droits "non applicables d'une manière directe" ont été fermement rejetées. Dans la plupart des États, c'est aux tribunaux, et non au pouvoir exécutif ou législatif qu'il appartient de déterminer si une disposition conventionnelle est directement applicable. Afin qu'ils puissent s'acquitter efficacement de cette fonction, les tribunaux et autres juridictions compétents doivent être informés de la nature et de la portée du Pacte et du rôle important des recours judiciaires dans son application. Ainsi, lorsque des gouvernements sont impliqués dans une procédure judiciaire, ils doivent s'efforcer de promouvoir les interprétations de la législation interne qui favorisent le respect des obligations qui leur incombent au titre du Pacte. De la même manière, il devrait être pleinement tenu compte du principe d'invocabilité du Pacte dans la formation des magistrats. Il est particulièrement important d'éviter toute présomption de non-application directe des normes du Pacte. En fait, bon nombre de ces normes sont libellées en des termes qui sont au moins aussi clairs et précis que ceux des autres instruments relatifs aux droits de l'homme, dont les tribunaux considèrent généralement les dispositions comme directement applicables.

D. Place accordée au Pacte par les tribunaux nationaux

12. Dans les directives révisées du Comité concernant la forme et le contenu des rapports que les États parties doivent présenter, il est demandé à ces derniers d'indiquer si les dispositions du Pacte peuvent "être invoquées devant les tribunaux, d'autres instances ou les autorités administratives" et "être directement appliquées par eux" d/. Certains États fournissent déjà de tels renseignements, mais il faudra accorder une importance accrue à cet aspect dans les futurs rapports. En particulier, le Comité attend des États parties qu'ils fournissent des précisions sur toute décision importante de leurs juridictions nationales s'appuyant sur les dispositions du Pacte.

13. Il ressort des informations disponibles que la pratique des États n'est pas uniforme. Le Comité note que certains tribunaux appliquent les dispositions du Pacte, soit directement soit en tant que normes d'interprétation. D'autres tribunaux sont disposés à reconnaître, sur le plan des principes, l'utilité du Pacte pour interpréter le droit national, mais, dans la pratique, l'effet de ses dispositions sur leur argumentation et l'issue de leurs délibérations est extrêmement limité. D'autres encore ont refusé de faire le moindre cas des dispositions du Pacte lorsque des personnes

ont essayé de s'en prévaloir. Dans la plupart des pays, les tribunaux sont encore loin de s'appuyer suffisamment sur le Pacte.

14. Dans les limites de l'exercice de leurs fonctions de contrôle judiciaire, les tribunaux doivent tenir compte des droits énoncés dans le Pacte lorsque cela est nécessaire pour veiller à ce que le comportement de l'État soit conforme aux obligations qui lui incombent en vertu du Pacte. Le déni de cette responsabilité est incompatible avec le principe de la primauté du droit, qui doit toujours être perçu comme englobant le respect des obligations internationales relatives aux droits de l'homme.

15. Il est généralement reconnu que le droit interne doit être interprété, autant que faire se peut, d'une manière conforme aux obligations juridiques internationales de l'État. Ainsi, lorsqu'un organe de décision interne doit choisir entre une interprétation du droit interne qui mettrait l'État en conflit avec les dispositions du Pacte et une autre qui lui permettrait de se conformer à ces dispositions, le droit international requiert que la deuxième soit choisie. Les garanties en matière d'égalité et de non-discrimination doivent être interprétées, dans toute la mesure possible, de manière à faciliter la pleine protection des droits économiques, sociaux et culturels.

Notes

a/ E/1991/23, annexe III.

b/ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1155, p. 331.

c/ En application du paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte, les États "s'engagent à garantir" que les droits qui sont énoncés dans le Pacte seront exercés "sans discrimination aucune".

d/ Voir E/1991/23, annexe IV, sect. A, par. 1, al. d, iv.

OBSERVATION GÉNÉRALE No 10 (dix-neuvième session, 1998) */

Le rôle des institutions nationales de défense des droits de l'homme dans la protection des droits économiques, sociaux et culturels

1. En vertu du paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, chacun des États parties est tenu d'"agir [...] en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le [...] Pacte par tous les moyens appropriés". Le Comité constate que l'un des moyens par lesquels des mesures importantes peuvent être prises consiste à faire appel aux institutions nationales qui oeuvrent pour la promotion et la protection des droits de l'homme. Au cours des dernières années, ces institutions ont proliféré - évolution qui a été vivement encouragée par l'Assemblée générale et par la Commission des droits de l'homme. Le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a mis sur pied un programme de grande envergure pour

*/ Figurant dans le document E/1999/22.

aider et encourager les États dans leur action à l'égard des institutions nationales.

2. Ces institutions englobent les commissions nationales de défense des droits de l'homme, les bureaux des médiateurs, les défenseurs de l'intérêt général et les militants des droits de l'homme, ainsi que les "défenseurs du peuple". Dans de nombreux cas, l'institution a été créée par le gouvernement, elle jouit d'un degré important d'autonomie par rapport à l'exécutif et au législatif, elle tient pleinement compte des normes internationales relatives aux droits de l'homme qui s'appliquent au pays considéré, et elle est chargée de mener des activités diverses dans le domaine de la promotion et de la protection des droits de l'homme. Des institutions de ce type ont été créées dans des États ayant des cultures juridiques très différentes, quelle que soit leur situation économique.

3. Le Comité note que les institutions nationales pourraient jouer un rôle capital pour ce qui est de promouvoir et de garantir l'indivisibilité et l'interdépendance de tous les droits de l'homme. Trop souvent, malheureusement, ce rôle ne leur a pas été accordé, ou alors elles s'en sont désintéressées ou l'ont jugé non prioritaire. Il importe, par conséquent, au plus haut point que les institutions nationales accordent toute leur attention aux droits économiques, sociaux et culturels dans le cadre de chacune de leurs activités. L'énumération ci-après donne une indication du type d'activités qui peuvent être entreprises - et qui, dans certains cas, l'ont déjà été - par les institutions nationales en ce qui concerne ces droits :

a) Promotion de programmes en matière d'éducation et d'information visant à favoriser une meilleure prise de conscience et une plus grande compréhension des droits économiques, sociaux et culturels au sein de la population, dans son ensemble, et de groupes particuliers, comme la fonction publique, le pouvoir judiciaire, le secteur privé et le mouvement ouvrier;

b) Examen minutieux des lois et instruments administratifs existants ainsi que des projets de loi et autres propositions, pour vérifier qu'ils sont conformes aux dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels;

c) Apport de conseils techniques ou exécution d'études touchant les droits économiques, sociaux et culturels, y compris à la demande des pouvoirs publics ou d'autres organismes concernés;

d) Établissement de critères au niveau national, permettant d'évaluer le respect des obligations découlant du Pacte;

e) Recherches et enquêtes à mener pour déterminer dans quelle mesure tel ou tel droit économique, social ou culturel est mis en oeuvre, que ce soit au sein de l'État, dans son ensemble, ou dans certains domaines ou par rapport à des communautés particulièrement vulnérables;

f) Contrôle du respect des droits spécifiques reconnus dans le Pacte et établissement de rapports à ce sujet, à l'intention des pouvoirs publics et de la société civile; et

g) Examen des plaintes faisant état d'atteintes aux normes relatives aux droits économiques, sociaux et culturels, applicables au sein de l'État.

4. Le Comité demande aux États parties de faire en sorte que, dans les mandats confiés aux institutions nationales de défense des droits de l'homme, l'attention voulue soit accordée aux droits économiques, sociaux et culturels, et prie les États parties de décrire de manière détaillée, dans les rapports qu'ils présentent au Comité, les mandats mais aussi les principales activités de ces institutions.

OBSERVATION GENERALE No 11 (vingtième session, 1999) */

Plans d'action pour l'enseignement primaire (art. 14)

1. L'article 14 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels exige de tout État partie qui n'a pas encore pu assurer le caractère obligatoire et la gratuité de l'enseignement primaire qu'il s'engage à établir et à adopter, dans un délai de deux ans, un plan détaillé des mesures nécessaires pour réaliser progressivement, dans un nombre raisonnable d'années fixé par ce plan, la pleine application du principe de l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous. En dépit des obligations contractées conformément à l'article 14, un certain nombre d'États parties n'ont ni élaboré ni mis en oeuvre un plan d'action pour un enseignement primaire gratuit et obligatoire.

2. Le droit à l'éducation, reconnu aux articles 13 et 14 du Pacte ainsi que dans plusieurs autres instruments internationaux tels que la Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, revêt une importance capitale. Il a été selon les cas classé parmi les droits économiques, les droits sociaux et les droits culturels. Il appartient en fait à ces trois catégories. En outre, à bien des égards, il est un droit civil et un droit politique, étant donné qu'il est aussi indispensable à la réalisation complète et effective de ces droits. Ainsi, le droit à l'éducation incarne l'indivisibilité et l'interdépendance de tous les droits de l'homme.

3. Au titre de l'obligation claire et sans équivoque qui lui incombe en vertu de l'article 14, chaque État partie est tenu de présenter au Comité un plan d'action établi selon les orientations précisées au paragraphe 8 ci-dessous. Cette obligation doit être scrupuleusement respectée vu que, selon des estimations, 130 millions d'enfants d'âge scolaire – dont deux tiers environ de filles – n'ont actuellement pas accès à l'enseignement primaire dans les pays en développement */. Le Comité est pleinement conscient du fait qu'en raison de multiples facteurs il a été difficile aux États parties de s'acquitter de leur obligation de présenter un plan d'action. Qu'il s'agisse des programmes d'ajustement structurel engagés dans les années 70, des crises de la dette survenues ensuite dans les années 80 ou des secousses financières

*/ Figurant dans le document E/C.12/1999/4.

*/ De manière générale, voir le rapport de l'UNICEF sur la situation des enfants dans le monde, 1999.

de la fin de la présente décennie, divers éléments ont fortement pesé sur la réalisation du droit à l'enseignement primaire. Cependant, ces difficultés ne sauraient libérer les États parties de leur obligation d'adopter et de soumettre un plan d'action au Comité, comme le prévoit l'article 14 du Pacte.

4. Les plans d'action établis par les États parties au Pacte conformément à l'article 14 sont d'autant plus importants que les travaux du Comité ont montré que les enfants privés de la possibilité de recevoir une éducation sont souvent plus exposés à d'autres violations des droits de l'homme. Ces enfants, qui vivent souvent dans le dénuement le plus total et dans des conditions insalubres, sont ainsi particulièrement vulnérables au travail forcé et à d'autres formes d'exploitation. Par ailleurs, il existe un lien direct entre, par exemple, le taux de scolarisation des filles dans le primaire et un recul sensible des mariages d'enfants.

5. L'article 14 contient plusieurs éléments qui justifient un commentaire détaillé à la lumière de la large expérience acquise par le Comité à l'occasion de l'examen des rapports des États parties.

6. *Caractère obligatoire de l'enseignement primaire.* Cet élément met en avant le fait que ni les parents, ni les tuteurs, ni l'État ne doivent considérer l'accès à l'enseignement primaire comme facultatif. De même, il renforce le principe que l'accès à l'éducation doit être ouvert à tous sans discrimination aucune fondée sur le sexe, comme précisé par ailleurs aux articles 2 et 3 du Pacte. Il convient cependant de souligner que l'enseignement proposé doit être de bonne qualité, adapté à l'enfant et propice à la réalisation des autres droits de l'enfant.

7. *Gratuité.* La nature de cette exigence ne souffre aucune équivoque. Ce droit est formulé explicitement pour bien indiquer que l'enseignement primaire ne doit être à la charge ni des enfants, ni des parents, ni des tuteurs. Les frais d'inscription imposés par le Gouvernement, les collectivités locales ou les établissements scolaires, et d'autres frais directs, sont un frein à l'exercice du droit et risquent de nuire à sa réalisation. Ils entraînent aussi souvent un net recul de ce droit. Le plan exigé doit tendre à leur suppression. Les frais indirects, tels que les contributions obligatoires demandées aux parents (quelquefois présentées comme volontaires, même si cela n'est pas le cas), ou l'obligation de porter un uniforme scolaire relativement coûteux, peuvent également être considérés sous le même angle. D'autres frais indirects peuvent s'avérer acceptables, sous réserve d'un examen par le Comité au cas par cas. Cette disposition n'est en rien contraire au droit que le paragraphe 3 de l'article 13 du Pacte reconnaît aux parents et aux tuteurs légaux "de choisir pour leurs enfants des établissements autres que ceux des pouvoirs publics".

8. *Adoption d'un plan détaillé.* L'État partie est tenu d'adopter un plan dans un délai de deux ans. Ce délai doit être interprété comme s'entendant d'un délai de deux ans à compter de la date de l'entrée en vigueur du Pacte pour l'État considéré, ou d'un délai de deux ans suivant un changement de la situation à l'origine de la non-observation de l'obligation. Cette obligation a un caractère continu et les États parties auxquels elle s'applique en raison de la situation en vigueur n'en sont pas exemptés par le fait qu'ils n'ont pas par le passé agi dans le délai de deux ans prescrit. Le plan doit porter

sur l'ensemble des mesures à prendre pour garantir la mise en oeuvre de chacun des éléments indispensables du droit et être suffisamment détaillé pour garantir la réalisation complète de ce droit. La participation de tous les secteurs de la société civile à l'élaboration du plan s'avère cruciale, et il est essentiel de prévoir des procédures de révision périodique qui soient garantes de transparence. Sans cela, la portée de l'article sera amoindrie.

9. *Obligations.* Un État partie ne peut s'affranchir de l'obligation explicite d'adopter un plan d'action au motif qu'il ne dispose pas des ressources voulues. Si cet argument suffisait à se dégager de cette obligation, rien ne justifierait l'exigence singulière contenue dans l'article 14 qui s'applique, pratiquement par définition, dans les cas où les ressources financières sont insuffisantes. De même, et pour la même raison, la référence à "l'assistance et la coopération internationales" au paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, ainsi qu'aux "mesures d'ordre international" en son article 23, est en l'occurrence particulièrement pertinente. Lorsqu'un État partie manque manifestement des ressources financières ou des compétences nécessaires pour "établir et adopter" un plan détaillé, la communauté internationale a indéniablement l'obligation de l'aider.

10. *Réalisation progressive.* Le plan doit permettre la réalisation progressive du droit à un enseignement primaire obligatoire et gratuit au titre de l'article 14. Néanmoins, à la différence du paragraphe 1 de l'article 2, l'article 14 prévoit que les mesures doivent être prises "dans un nombre raisonnable d'années" et en outre que ce délai doit être "fixé par ce plan". Autrement dit, le plan doit expressément fixer une série de dates prévues pour chacune des étapes de sa mise en oeuvre. Cela montre à quel point l'obligation en question est importante et relativement stricte. En outre, il convient de souligner à cet égard que l'État partie doit pleinement et immédiatement s'acquitter de ses autres obligations dont la non-discrimination.

11. Le Comité prie tout État partie dont la situation relève de l'article 14 de faire en sorte que le contenu dudit article soit pleinement respecté et que le plan élaboré lui soit présenté en tant que partie intégrante des rapports soumis en vertu du Pacte. Il encourage par ailleurs les États parties à solliciter, le cas échéant, l'aide des institutions internationales compétentes, notamment l'Organisation internationale du Travail (OIT), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, tant en vue de l'élaboration des plans d'action visés à l'article 14 que de leur mise en oeuvre ultérieure. En outre, le Comité demande aux organisations internationales compétentes d'aider autant que faire se peut les États parties à s'acquitter sans retard de leurs obligations.

OBSERVATION GÉNÉRALE No 12 (vingtième session, 1999)*/

Le droit à une nourriture suffisante (art. 11)

*/ Figurant dans le document E/C.12/1999/5.

Introduction et principes de base

1. Le droit fondamental à une nourriture suffisante est reconnu dans plusieurs instruments du droit international. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels en traite de façon plus complète qu'aucun autre instrument. Au paragraphe 1 de son article 11, les États parties reconnaissent "le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence" et, au paragraphe 2 du même article, ils reconnaissent que des mesures plus immédiates et urgentes peuvent être nécessaires pour assurer "le droit fondamental ... d'être à l'abri de la faim et de la malnutrition". Le droit fondamental à une nourriture suffisante est d'une importance cruciale pour la jouissance de tous les droits. Il s'applique à toute personne. Aussi les mots "pour elle-même et sa famille" figurant au paragraphe 1 de l'article 1 n'impliquent-ils pas de limitations de l'applicabilité de ce droit dans le cas d'individus ou lorsqu'il s'agit de ménages dont le chef est une femme.

2. Depuis 1979, le Comité a accumulé au fil des années, à l'occasion de l'examen des rapports des États parties, une quantité appréciable de renseignements concernant le droit à une nourriture suffisante. Il a noté que, bien qu'il existe pour la présentation des rapports des directives portant sur le droit à une nourriture suffisante, seuls quelques États parties ont fourni des renseignements suffisants et assez précis pour lui permettre de déterminer quelle est la situation dans les pays concernés et de mettre en évidence les obstacles à la réalisation de ce droit. La présente observation générale a pour but de préciser certains des principaux points que le Comité juge importants à propos du droit à une nourriture suffisante. Elle a été rédigée comme suite à la demande que les États Membres ont faite lors du Sommet mondial de l'alimentation, en 1996, de mieux définir les droits concernant la nourriture énoncés à l'article 11 du Pacte ainsi qu'à une invitation expresse adressée au Comité à accorder une attention particulière au Plan d'action adopté par le Sommet lorsqu'il surveille l'application des mesures spécifiques prévues à l'article 11 du Pacte.

3. Comme suite à ces demandes, le Comité a examiné les rapports et autres documents pertinents de la Commission des droits de l'homme et de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités relatifs au droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l'homme; il a consacré à la question une journée de débat général lors de sa dix-septième session, en 1997, prenant en considération le projet de code international de conduite sur le droit fondamental à une alimentation suffisante élaboré par des organisations non gouvernementales internationales; il a participé à deux consultations d'experts sur le droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l'homme, organisées par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, à Genève en décembre 1997, et à Rome en novembre 1998 conjointement avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), et a pris note de leurs rapports finals. En avril 1999, le Comité a participé à un colloque sur le contenu et les orientations des politiques et programmes d'alimentation et de nutrition envisagés dans l'optique des droits de l'homme, organisé par le Sous-Comité de la nutrition du Comité administratif de coordination à sa

vingt-sixième session, à Genève, sous les auspices du Haut-Commissariat aux droits de l'homme.

4. Le Comité affirme que le droit à une nourriture suffisante est indissociable de la dignité intrinsèque de la personne humaine et est indispensable à la réalisation des autres droits fondamentaux consacrés dans la Charte internationale des droits de l'homme. Il est également indissociable de la justice sociale et exige l'adoption, au niveau national comme au niveau international, de politiques économiques, environnementales et sociales appropriées visant à l'élimination de la pauvreté et à la réalisation de tous les droits de l'homme pour tous.

5. Bien que la communauté internationale ait fréquemment réaffirmé l'importance du respect intégral du droit à une nourriture suffisante, entre les normes énoncées à l'article 11 du Pacte et la situation qui règne dans de nombreuses parties du monde, l'écart reste préoccupant. Plus de 840 millions de personnes à travers le monde, pour la plupart dans les pays en développement, souffrent chroniquement de la faim; des millions de personnes sont en proie à la famine par suite de catastrophes naturelles, de la multiplication des troubles civils et des guerres dans certaines régions et de l'utilisation de l'approvisionnement alimentaire comme arme politique. Le Comité relève que, si les problèmes de la faim et de la malnutrition sont souvent particulièrement aigus dans les pays en développement, la malnutrition, la sous-alimentation et d'autres problèmes qui mettent en jeu le droit à une nourriture suffisante et le droit d'être à l'abri de la faim sont présents aussi dans certains des pays les plus avancés sur le plan économique. Fondamentalement, la cause du problème de la faim et de la malnutrition n'est pas le manque de nourriture mais le fait que de vastes segments de la population mondiale n'ont pas accès à la nourriture disponible, en raison entre autres de la pauvreté.

Contenu normatif des paragraphes 1 et 2 de l'article 11

6. Le droit à une nourriture suffisante est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer. Le *droit à une nourriture suffisante* ne doit donc pas être interprété dans le sens étroit ou restrictif du droit à une ration minimum de calories, de protéines ou d'autres nutriments spécifiques. Il doit être réalisé progressivement. Cela étant, les États ont l'obligation fondamentale d'adopter les mesures nécessaires pour lutter contre la faim, comme le prévoit le paragraphe 2 de l'article 11, même en période de catastrophe naturelle ou autre.

Adéquation et durabilité de la disponibilité de nourriture et possibilité d'obtenir cette nourriture

7. La notion d'*adéquation* est particulièrement importante dans le cas du droit à l'alimentation car elle recouvre divers facteurs dont il faut tenir compte pour déterminer si tel ou tel aliment que l'on peut se procurer, ou tel ou tel régime alimentaire, peut être considéré comme le plus approprié compte tenu des circonstances au sens de l'article 11 du Pacte. La notion de *durabilité* est intrinsèquement liée à celle de nourriture suffisante ou

sécurité alimentaire et implique que les générations actuelles et futures aient la possibilité d'obtenir cette nourriture. Ce que recouvre précisément la notion d'"adéquation" est dans une grande mesure déterminé par les conditions sociales, économiques, culturelles, climatiques, écologiques et autres, tandis que la "durabilité" renferme l'idée de disponibilité et de possibilité d'obtenir à long terme.

8. Le Comité estime que le contenu essentiel du droit à une nourriture suffisante comprend les éléments suivants :

- la disponibilité de nourriture exempte de substances nocives et acceptable dans une culture déterminée, en quantité suffisante et d'une qualité propre à satisfaire les besoins alimentaires de l'individu;
- l'accessibilité ou possibilité d'obtenir cette nourriture d'une manière durable et qui n'entrave pas la jouissance des autres droits de l'homme.

9. Pour satisfaire les *besoins alimentaires*, le régime alimentaire dans son ensemble doit contenir une combinaison des nutriments nécessaires pour assurer la croissance physique et mentale, le développement et la subsistance de l'individu, ainsi qu'une activité physique, conformément aux besoins physiologiques de l'être humain à tous les stades du cycle de vie et en fonction du sexe et de la profession. Il faudra donc peut-être prendre des mesures pour assurer, adapter ou renforcer la diversité de l'alimentation ainsi que des modes de consommation et d'alimentation appropriés, y compris l'allaitement au sein, tout en veillant à ce que des modifications de la disponibilité de nourriture et de l'accès aux approvisionnements alimentaires à tout le moins n'aient pas de répercussions négatives sur le régime et l'apport alimentaires.

10. Pour que la nourriture soit *exempte de substances nocives*, il faut que les pouvoirs publics et le secteur privé imposent des normes de sécurité des produits alimentaires et prennent une série de mesures de protection afin d'empêcher que les denrées alimentaires ne soient contaminées par frelatage et/ou par suite d'une mauvaise hygiène du milieu ou d'un traitement inapproprié aux différents stades de la chaîne alimentaire; il faut également veiller à identifier et à éviter ou détruire les toxines naturelles.

11. Pour que la nourriture soit *acceptable sur le plan culturel ou pour le consommateur*, il faut également tenir compte, dans toute la mesure possible, des valeurs subjectives, n'ayant rien à voir avec la nutrition, qui s'attachent aux aliments et à la consommation alimentaire, ainsi que des préoccupations du consommateur avisé quant à la nature des approvisionnements alimentaires auxquels il a accès.

12. La *disponibilité* de nourriture vise les possibilités soit de tirer directement son alimentation de la terre ou d'autres ressources naturelles, soit de disposer de systèmes de distribution, de traitement et de marché opérants capables d'acheminer les produits alimentaires du lieu de production à l'endroit où ils sont nécessaires en fonction de la demande.

13. L'*accessibilité* est à la fois économique et physique :

L'*accessibilité* économique signifie que les dépenses d'une personne ou d'un ménage consacrées à l'acquisition des denrées nécessaires pour assurer un régime alimentaire adéquat soient telles qu'elles n'entravent pas la satisfaction des autres besoins élémentaires. Elle s'applique à tout mode d'acquisition ou toute prestation par lesquels les gens se procurent leur nourriture et permet de déterminer dans quelle mesure le droit à une alimentation suffisante est assuré. Il se peut qu'il faille prêter attention dans le cadre de programmes spéciaux aux groupes socialement vulnérables, comme les personnes sans terre et les autres segments particulièrement démunis de la population.

L'*accessibilité* physique signifie que chacun, y compris les personnes physiquement vulnérables, comme les nourrissons et les jeunes enfants, les personnes âgées, les handicapés, les malades en phase terminale et les personnes qui ont des problèmes médicaux persistants, dont les malades mentaux, doit avoir accès à une nourriture suffisante. Il se peut qu'il faille prêter une attention particulière et parfois donner la priorité à cet égard aux victimes de catastrophes naturelles, aux personnes vivant dans des zones exposées aux catastrophes et aux autres groupes particulièrement défavorisés. De nombreux groupes de population autochtones, dont l'accès à leurs terres ancestrales peut être menacé, sont particulièrement vulnérables.

Obligations et violations

14. La nature des obligations juridiques des États parties est énoncée à l'article 2 du Pacte et fait l'objet de l'Observation générale 3 du Comité (1990). La principale obligation consiste à agir en vue d'assurer *progressivement* le plein exercice du droit à une nourriture suffisante, ce qui impose l'obligation de progresser aussi rapidement que possible vers cet objectif. Chaque État est tenu d'assurer à toute personne soumise à sa juridiction l'accès à un minimum de nourriture indispensable, qui soit suffisante, adéquate sur le plan nutritionnel et salubre, afin de faire en sorte que cette personne soit à l'abri de la faim.

15. Comme tous les autres droits de l'homme, le droit à une nourriture suffisante impose aux États parties trois sortes ou niveaux d'obligation : les obligations de *respecter* et de *protéger* ce droit et de lui *donner effet*. Cette dernière obligation comprend en fait l'obligation de *prêter assistance* et celle de *distribuer des vivres* */. L'obligation qu'ont les États parties de *respecter* le droit de toute personne d'avoir accès à une nourriture suffisante leur impose de s'abstenir de prendre des mesures qui aient pour effet de priver quiconque de cet accès. Leur obligation de *protéger* ce droit leur

*/ Initialement, trois niveaux d'obligation avaient été proposés : respecter le droit à l'alimentation, protéger ce droit et lui donner effet/prêter assistance (voir Le droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l'homme, Série d'études 1, New York, 1989 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.89.XIV.2)). Un niveau intermédiaire ("Faciliter" l'exercice du droit à l'alimentation) a été proposé pour les besoins du Comité, mais ce dernier a décidé de s'en tenir aux trois niveaux d'obligation.

impose de veiller à ce que des entreprises ou des particuliers ne privent pas des individus de l'accès à une nourriture suffisante. L'obligation qu'a l'État de *donner effet* à ce droit (en *faciliter l'exercice*) signifie qu'il doit prendre les devants de manière à renforcer l'accès de la population aux ressources et aux moyens d'assurer sa subsistance, y compris la sécurité alimentaire, ainsi que l'utilisation desdits ressources et moyens. Enfin, chaque fois qu'un individu ou un groupe se trouve, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité d'exercer son droit à une nourriture suffisante par les moyens dont il dispose, l'État a l'obligation de faire le nécessaire pour *donner effet* directement à ce droit (*distribuer des vivres*). Il a la même obligation envers les victimes de catastrophes, naturelles ou autres.

16. Certaines des mesures à prendre à ces différents niveaux d'obligation des États parties ont un caractère immédiat, tandis que d'autres sont des mesures à long terme, de façon à assurer progressivement le plein exercice du droit à l'alimentation.

17. Il y a violation du Pacte lorsqu'un État n'assure pas au moins le minimum essentiel requis pour que l'individu soit à l'abri de la faim. Pour déterminer quelles actions ou omissions constituent une violation du droit à l'alimentation, il est important de distinguer si l'État partie est dans l'incapacité de se conformer à cette obligation ou n'est pas enclin à le faire. Si un État partie fait valoir que des contraintes en matière de ressources le mettent dans l'impossibilité d'assurer l'accès à l'alimentation à ceux qui ne peuvent le faire par eux-mêmes, il doit démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition en vue de remplir, à titre prioritaire, ces obligations minimum. Ceci découle du paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, en vertu duquel chacun des États parties est tenu de faire le nécessaire "au maximum de ses ressources disponibles", comme le Comité l'a précédemment souligné au paragraphe 10 de son Observation générale 3. Il incombe donc à l'État qui affirme ne pas pouvoir s'acquitter de son obligation pour des raisons indépendantes de sa volonté, de prouver que tel est bien le cas et qu'il s'est efforcé, sans succès, d'obtenir un soutien international pour assurer la disponibilité et l'accessibilité de la nourriture nécessaire.

18. En outre, toute discrimination en matière d'accès à la nourriture, ainsi qu'aux moyens et aux prestations permettant de se procurer de la nourriture, que cette discrimination soit fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, l'âge, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, dans le but d'infirmier la jouissance ou l'exercice, en pleine égalité, des droits économiques, sociaux et culturels, ou d'y porter atteinte, constitue une violation du Pacte.

19. Des violations du droit à l'alimentation peuvent être le fait d'une action directe de l'État ou d'autres entités insuffisamment réglementées par l'État, à savoir : abrogation ou suspension formelle de la législation nécessaire à l'exercice permanent du droit à l'alimentation; déni de l'accès à l'alimentation à certains individus ou groupes, que cette discrimination repose sur la législation ou qu'elle soit anticipative; prévention de l'accès à l'aide alimentaire à caractère humanitaire en cas de conflit interne

ou d'autres situations d'urgence; adoption de mesures législatives ou de politiques manifestement incompatibles avec les obligations juridiques préexistantes touchant le droit à l'alimentation; et fait que l'État ne réglemente pas les activités de particuliers ou de groupes de façon à les empêcher de porter atteinte au droit d'autrui à l'alimentation, ou qu'il ne tient pas compte de ses obligations juridiques internationales concernant le droit à l'alimentation lorsqu'il conclut des accords avec d'autres États ou avec des organisations internationales.

20. Seuls les États sont parties au Pacte et ont donc, en dernière analyse, à rendre compte de la façon dont ils s'y conforment, mais tous les membres de la société – individus, familles, collectivités locales, organisations non gouvernementales, organisations de la société civile et secteur privé – ont des responsabilités dans la réalisation du droit à une nourriture suffisante. L'État doit assurer un environnement qui facilite l'exercice de ces responsabilités. Les entreprises privées – nationales et transnationales – doivent mener leurs activités dans le cadre d'un code de conduite qui favorise le respect du droit à une nourriture suffisante, arrêté d'un commun accord avec le Gouvernement et la société civile.

Mise en oeuvre à l'échelon national

21. Inévitablement, les moyens les plus appropriés de donner effet au droit à une alimentation suffisante varient de façon très sensible d'un État partie à l'autre. Chaque État a une certaine latitude pour choisir ses méthodes, mais le Pacte impose sans ambiguïté que chaque État partie prenne toutes mesures nécessaires pour faire en sorte que toute personne soit à l'abri de la faim et puisse jouir dès que possible du droit à une alimentation suffisante. Il faut pour cela adopter une stratégie nationale visant à assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle pour tous, compte tenu des principes en matière de droits de l'homme qui définissent les objectifs, et formuler des politiques et des critères correspondants. L'État partie doit aussi recenser les ressources dont il dispose pour atteindre ces objectifs et définir la manière la plus rentable de les utiliser.

22. Cette stratégie devrait reposer sur la mise en évidence systématique des mesures et des activités correspondant à la situation et au contexte, s'inspirant du contenu normatif du droit à une nourriture suffisante et précisées en fonction des niveaux et de la nature des obligations des États parties visées au paragraphe 15 de la présente Observation générale. Ceci devrait faciliter la coordination entre les ministères et les autorités régionales et locales, et garantir que les politiques et les décisions administratives connexes sont compatibles avec les obligations découlant de l'article 11 du Pacte.

23. La formulation et l'application de stratégies nationales concernant le droit à l'alimentation passent par le respect intégral des principes de responsabilité, de transparence, de participation de la population, de décentralisation, d'efficacité du pouvoir législatif et d'indépendance du pouvoir judiciaire. La bonne gouvernance est indispensable à la réalisation de tous les droits de l'homme, s'agissant notamment d'éliminer la pauvreté et d'assurer un niveau de vie satisfaisant pour tous.

24. Il faudrait concevoir des mécanismes institutionnels appropriés pour assurer un processus représentatif tendant à la formulation d'une stratégie, en faisant appel à toutes les compétences disponibles dans le pays en matière d'alimentation et de nutrition. La stratégie devrait spécifier les responsabilités et les délais quant à l'application des mesures nécessaires.

25. La stratégie devrait viser les problèmes clés, prévoir des mesures portant sur *tous* les aspects du système alimentaire, à savoir la production, le traitement, la distribution et la consommation de produits alimentaires salubres, ainsi que des mesures parallèles dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'emploi et de la sécurité sociale. Il faudrait veiller à assurer la gestion et l'utilisation les plus durables des ressources naturelles et autres servant à la production alimentaire aux niveaux national, régional, local et à celui des ménages.

26. La stratégie devrait tenir particulièrement compte de la nécessité de prévenir la discrimination dans l'accès à la nourriture ou aux ressources servant à la production alimentaire. Elle devrait prévoir les garanties d'un accès sans restrictions et en pleine égalité aux ressources économiques, en particulier pour les femmes, y compris le droit de posséder la terre et d'autres biens ainsi que d'en hériter, le droit au crédit, aux ressources naturelles et aux technologies appropriées; des mesures visant à faire respecter et à protéger l'emploi indépendant et le travail assurant la rémunération qui procure une existence décente aux salariés et à leur famille (comme stipulé à l'alinéa a) ii) de l'article 7 du Pacte); et la tenue de registres fonciers (portant notamment sur les forêts).

27. Dans le cadre de leurs obligations de protéger la base de ressources servant à la production alimentaire, les États parties devraient prendre les mesures voulues pour faire en sorte que les activités des entreprises privées et de la société civile soient en conformité avec le droit à l'alimentation.

28. Même lorsqu'un État fait face à de sévères limitations de ressources en raison d'un processus d'ajustement économique, d'une récession économique, de conditions climatiques ou d'autres facteurs, des dispositions devraient être prises pour donner spécialement effet au droit des groupes de population et des individus vulnérables à une nourriture suffisante.

Critères et législation-cadre

29. Pour mettre en oeuvre les stratégies de pays visées ci-dessus, les États devraient établir des critères pour le suivi à l'échelon national et international. À cet égard, ils devraient envisager d'adopter une *loi-cadre* en tant que principal instrument de l'application de leur stratégie nationale concernant le droit à l'alimentation. Cette loi-cadre devrait contenir les dispositions ci-après : but; objectifs à atteindre et délai fixé à cet effet; moyens d'atteindre le but recherché, définis en termes généraux, s'agissant en particulier de la collaboration envisagée avec la société civile et le secteur privé ainsi qu'avec les organisations internationales; responsabilité institutionnelle de ce processus; et mécanismes nationaux de suivi du processus ainsi que procédures de recours possible. Les États parties devraient faire participer activement les organisations de la société civile à l'élaboration de ces critères et de la législation-cadre.

30. Les programmes et organismes compétents des Nations Unies devraient, sur demande, prêter leur concours à la rédaction de la législation-cadre et à l'examen de la législation sectorielle. La FAO, par exemple, dispose de compétences considérables et a accumulé une somme de connaissances concernant la législation dans le domaine de l'alimentation et de l'agriculture. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) possède des compétences équivalentes en matière de législation touchant le droit des nourrissons et des jeunes enfants à une nourriture suffisante dans le cadre de la protection maternelle et infantile, y compris la législation visant à favoriser l'allaitement au sein, et touchant la réglementation de la commercialisation des substituts du lait maternel.

Suivi

31. Les États parties doivent mettre en place et faire fonctionner des mécanismes permettant de suivre les progrès accomplis dans la voie de la réalisation du droit de tous à une nourriture suffisante, de cerner les facteurs et les difficultés faisant obstacle à l'exécution de leurs obligations et de faciliter l'adoption de mesures correctrices d'ordre législatif et administratif, notamment de mesures pour s'acquitter des obligations que leur imposent le paragraphe 1 de l'article 2 et l'article 23 du Pacte.

Recours et responsabilité

32. Toute personne ou tout groupe qui est victime d'une violation du droit à une nourriture suffisante devrait avoir accès à des recours effectifs, judiciaires ou autres, aux échelons tant national qu'international. Toutes les victimes de telles violations ont droit à une réparation adéquate – réparation, indemnisation, gain de cause ou garantie de non-répétition. Les médiateurs nationaux et les commissions nationales des droits de l'homme devraient prêter attention aux violations du droit à l'alimentation.

33. L'incorporation dans l'ordre juridique interne des instruments internationaux reconnaissant le droit à l'alimentation, ou la reconnaissance de leur applicabilité, peut accroître sensiblement le champ et l'efficacité des mesures correctrices et devrait être encouragée dans tous les cas. Les tribunaux seraient alors habilités à se prononcer sur les violations du contenu essentiel du droit à l'alimentation en invoquant directement les obligations découlant du Pacte.

34. Les magistrats et les autres membres des professions judiciaires sont invités à prêter plus d'attention, dans l'exercice de leurs fonctions, aux violations du droit à l'alimentation.

35. Les États parties doivent respecter et protéger le travail des défenseurs des droits de l'homme et des autres membres de la société civile qui aident les groupes vulnérables à exercer leur droit à une alimentation suffisante.

Obligations internationales

États parties

36. Dans l'esprit de l'article 56 de la Charte des Nations Unies, des dispositions spécifiques du paragraphe 1 de l'article 2, de l'article 11 et de l'article 23 du Pacte, et de la Déclaration de Rome du Sommet mondial de l'alimentation, les États parties devraient reconnaître le rôle essentiel de la coopération internationale et honorer leur engagement de prendre conjointement et séparément des mesures pour assurer la pleine réalisation du droit à une nourriture suffisante. Pour s'acquittant de cet engagement, ils devraient prendre des mesures pour respecter l'exercice du droit à l'alimentation dans les autres pays, protéger ce droit, faciliter l'accès à la nourriture et fournir l'aide nécessaire en cas de besoin. Les États parties devraient, par voie d'accords internationaux s'il y a lieu, faire en sorte que le droit à une nourriture suffisante bénéficie de l'attention voulue et envisager d'élaborer à cette fin de nouveaux instruments juridiques internationaux.

37. Les États parties devraient s'abstenir en tout temps d'imposer des embargos sur les produits alimentaires ou des mesures analogues mettant en péril, dans d'autres pays, les conditions de la production de vivres et l'accès à l'alimentation. L'approvisionnement alimentaire ne devrait jamais être utilisé comme instrument de pression politique ou économique. À cet égard, le Comité réaffirme la position qu'il a exprimée dans son Observation générale 8, concernant la relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels.

États et organisations internationales

38. Les États ont, conformément à la Charte des Nations Unies, une responsabilité conjointe et individuelle de coopérer à la fourniture de secours en cas de catastrophe et d'une aide humanitaire en période d'urgence, y compris une assistance aux réfugiés et aux personnes déplacées dans leur propre pays. Chaque État devrait contribuer à cette tâche selon ses capacités. Le rôle du Programme alimentaire mondial (PAM) et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), et de plus en plus celui de l'UNICEF et de la FAO, sont particulièrement importants à cet égard et devraient être renforcés. En matière d'aide alimentaire, priorité devrait être donnée aux populations les plus vulnérables.

39. Autant que faire se peut, l'aide alimentaire devrait être fournie de façon à ne pas avoir de répercussion néfaste sur les producteurs locaux et les marchés locaux, et devrait être organisée de manière à permettre aux bénéficiaires de recouvrer leur autonomie en matière alimentaire. Cette aide devrait être fonction des besoins des bénéficiaires. Les produits alimentaires faisant l'objet d'échanges internationaux ou livrés dans le cadre de programmes d'aide doivent être salubres et culturellement acceptables pour la population bénéficiaire.

ONU et autres organisations internationales

40. Le rôle que jouent les organismes des Nations Unies, notamment par le biais du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, au niveau des pays, en favorisant la réalisation du droit à l'alimentation revêt une importance particulière. Il faut poursuivre les efforts qui sont menés pour la réalisation de ce droit de façon à accroître la cohérence et l'interaction

entre tous les acteurs concernés, y compris les diverses composantes de la société civile. Les organisations qui s'occupent d'alimentation – FAO, PAM et Fonds international pour le développement agricole (FIDA) –, en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'UNICEF, la Banque mondiale et les banques régionales de développement, devraient coopérer plus efficacement, en mettant à profit leurs compétences respectives, à la réalisation du droit à l'alimentation à l'échelon national, en respectant dûment leurs mandats respectifs.

41. Les institutions financières internationales, notamment le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, devraient faire une plus large place à la protection du droit à l'alimentation dans leurs politiques de prêt et leurs accords de crédit ainsi que dans les mesures internationales visant à régler la crise de la dette. Il faudrait veiller, conformément au paragraphe 9 de l'Observation générale 2 du Comité, à ce que dans tout programme d'ajustement structurel le droit à l'alimentation soit protégé.

OBSERVATION GENERALE No 13 (vingt et unième session, 1999)*/

Le droit à l'éducation (art. 13 du Pacte)

1. L'éducation est à la fois un droit fondamental en soi et une des clefs de l'exercice des autres droits inhérents à la personne humaine. En tant que droit qui concourt à l'autonomisation de l'individu, l'éducation est le principal outil qui permette à des adultes et à des enfants économiquement et socialement marginalisés de sortir de la pauvreté et de se procurer le moyen de participer pleinement à la vie de leur communauté. L'éducation joue un rôle majeur, qu'il s'agisse de rendre les femmes autonomes, de protéger les enfants contre l'exploitation de leur travail, l'exercice d'un travail dangereux ou l'exploitation sexuelle, de promouvoir les droits de l'homme et la démocratie, de préserver l'environnement ou encore de maîtriser l'accroissement de la population. L'éducation est de plus en plus considérée comme un des meilleurs investissements financiers que les États puissent réaliser. Cependant, son importance ne tient pas uniquement aux conséquences qu'elle a sur le plan pratique. Une tête bien faite, un esprit éclairé et actif capable de vagabonder librement est une des joies et des récompenses de l'existence.

2. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels consacre deux articles au droit à l'éducation, les articles 13 et 14. L'article 13, qui est la disposition la plus longue du Pacte, est en la matière la norme du droit international relatif aux droits de l'homme la plus large par sa portée et la plus détaillée. Le Comité a déjà adopté l'observation générale 11 relative à l'article 14 (plans d'action pour l'enseignement primaire). L'observation générale 11 et la présente observation générale se complètent et doivent être considérées conjointement. Le Comité n'est pas sans savoir que pour des millions de personnes à travers le monde, l'exercice du droit à l'éducation demeure un objectif lointain qui, de surcroît, dans de nombreux cas, s'éloigne de plus en plus. Le Comité est par ailleurs conscient des immenses obstacles structurels et autres qui empêchent l'application intégrale de l'article 13 dans de nombreux États parties.

*/ Figurant dans le document E/C.12/1999/10.

3. En vue d'aider les États parties à appliquer le Pacte et à s'acquitter de l'obligation qu'ils ont de présenter des rapports, la présente observation générale porte essentiellement sur le contenu normatif de l'article 13 (section I, par. 4 à 42), quelques-unes des obligations qui en découlent (section II, par. 43 à 57) et certaines violations caractéristiques (section II, par. 58 et 59). Dans la section III, il est brièvement fait état des obligations qui incombent à des acteurs autres que les États parties. Cette observation générale est fondée sur l'expérience que le Comité a acquise au fil des ans en examinant les rapports des États parties.

I. LE CONTENU NORMATIF DE L'ARTICLE 13

Article 13, paragraphe 1 : Buts et objectifs de l'éducation

4. Les États parties conviennent que l'enseignement, public ou privé, formel ou non, doit tendre à la réalisation des buts et objectifs énoncés au paragraphe 1 de l'article 13. Le Comité note que ces objectifs reflètent les buts et principes fondamentaux de l'Organisation des Nations Unies, tels qu'ils sont consacrés aux Articles 1 et 2 de la Charte des Nations Unies. Ces objectifs se retrouvent aussi pour l'essentiel au paragraphe 2 de l'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, encore que le paragraphe 1 de l'article 13 aille plus loin que la Déclaration sur trois points : l'éducation doit viser à l'épanouissement du "sens de la dignité" de la personnalité humaine; elle doit "mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre"; elle doit favoriser la compréhension entre tous les groupes "ethniques" ainsi qu'entre toutes les nations et tous les groupes raciaux ou religieux. Parmi les objectifs qui sont communs à la Déclaration universelle des droits de l'homme (par. 2 de l'article 26) et au Pacte (par. 1 de l'article 13), le plus fondamental peut-être est que l'éducation "doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine".

5. Le Comité note que depuis l'adoption du Pacte par l'Assemblée générale en 1966, d'autres instruments internationaux ont développé les objectifs vers lesquels l'éducation doit tendre. Le Comité estime donc que les États parties sont tenus de veiller à ce que l'enseignement, sous toutes ses formes et à tous les niveaux, réponde aux buts et aux objectifs énoncés au paragraphe 1 de l'article 13, interprété à la lumière de la Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous (Jomtien, Thaïlande, 1990) (art. 1), de la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 29, par. 1), de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne (première partie, par. 33, et deuxième partie, par. 80), ainsi que du Plan d'action en vue de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme (par. 2). Si tous ces textes vont dans le même sens que le paragraphe 1 de l'article 13 du Pacte, ils renferment également certains éléments qui n'y figurent pas expressément, par exemple la mention de l'égalité entre les sexes et du respect de l'environnement. Ces nouveaux éléments, implicitement contenus au paragraphe 1 de l'article 13, correspondent à une interprétation contemporaine de ce paragraphe. Le Comité est conforté dans cette opinion par le fait que les textes susmentionnés ont reçu un large appui dans toutes les régions du monde 1.

Article 13, paragraphe 2 : Droit de recevoir une éducation - observations générales

6. S'il est vrai que l'application précise de ces critères dépendra des conditions qui règnent dans chacun des États parties, il n'en demeure pas moins que l'enseignement, sous toutes ses formes et à tous les niveaux, doit répondre aux caractéristiques interdépendantes et essentielles ci-après 2/ :

a) Dotations - les établissements d'enseignement et les programmes éducatifs doivent exister en nombre suffisant à l'intérieur de la juridiction de l'État partie. Leur fonctionnement est tributaire de nombreux facteurs, dont l'environnement dans lequel ils opèrent : par exemple, dans tous les cas, il faudra probablement prévoir des bâtiments ou autres structures offrant un abri contre les éléments naturels, des toilettes tant pour les filles que les garçons, un approvisionnement en eau potable, des enseignants ayant reçu une formation et percevant des salaires compétitifs sur le plan intérieur, des matériels pédagogiques, etc.; dans d'autres cas, il faudra prévoir également certains équipements, par exemple une bibliothèque, des ordinateurs et du matériel informatique.

b) Accessibilité - les établissements d'enseignement et les programmes éducatifs doivent être accessibles à tout un chacun, sans discrimination, à l'intérieur de la juridiction de l'État partie. L'accessibilité revêt trois dimensions qui se chevauchent :

i) *Non-discrimination* : l'éducation doit être accessible à tous en droit et en fait, notamment aux groupes les plus vulnérables, sans discrimination fondée sur une quelconque des considérations sur lesquelles il est interdit de la fonder (voir les paragraphes 31 à 37 sur la non-discrimination);

ii) *Accessibilité physique* : l'enseignement doit être dispensé en un lieu raisonnablement accessible (par exemple dans une école de quartier) ou à travers les technologies modernes (par exemple l'enseignement à distance);

iii) *Accessibilité du point de vue économique* : l'éducation doit être économiquement à la portée de tous. Il y a lieu de noter à ce sujet que le paragraphe 2 de l'article 13 est libellé différemment selon le niveau d'enseignement considéré : l'enseignement primaire doit être "accessible gratuitement à tous", tandis que les États parties sont tenus d'instaurer progressivement la gratuité de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur;

c) Acceptabilité - la forme et le contenu de l'enseignement, y compris les programmes scolaires et les méthodes pédagogiques, doivent être acceptables (par exemple, pertinents, culturellement appropriés et de bonne qualité) pour les étudiants et, selon que de besoin, les parents - sous réserve des objectifs auxquels doit viser l'éducation, tels qu'ils sont énumérés au paragraphe 1 de l'article 13, et des normes minimales en matière d'éducation qui peuvent être approuvées par l'État (voir les paragraphes 3 et 4 de l'article 13);

d) Adaptabilité - L'enseignement doit être souple de manière à pouvoir être adapté aux besoins de sociétés et de communautés en mutation, tout comme aux besoins des étudiants dans leur propre cadre social et culturel.

7. Dans l'application de ces critères "interdépendants et essentiels", c'est l'intérêt supérieur de l'apprenant qui doit l'emporter.

Article 13, paragraphe 2 a) : Droit à l'enseignement primaire

8. L'enseignement primaire doit satisfaire aux critères des dotations, de l'accessibilité, de l'acceptabilité et l'adaptabilité communs à l'enseignement sous toutes ses formes et à tous les niveaux 3/.

9. Le Comité, pour interpréter correctement l'expression "enseignement primaire", se fonde sur la Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous, où il est déclaré ce qui suit : "Le principal système de formation assurant l'éducation fondamentale des enfants en dehors de la famille est l'école primaire. L'enseignement primaire doit être universel, apporter une réponse aux besoins éducatifs fondamentaux de tous les enfants et tenir compte de la culture et des besoins de la communauté ainsi que des possibilités offertes par celle-ci" (art. 5). Les "besoins éducatifs fondamentaux" sont définis à l'article 1er de la Déclaration 4/. Enseignement primaire et éducation de base, sans être synonymes, sont étroitement liés entre eux. À cet égard, le Comité entérine la position de l'UNICEF selon laquelle l'enseignement primaire est la composante la plus importante de l'éducation de base 5/.

10. Tel qu'il est défini au paragraphe 2 a) de l'article 13, l'enseignement primaire revêt deux caractéristiques qui lui sont propres : il est "obligatoire" et "accessible gratuitement à tous". Pour les observations du Comité sur ces deux notions, voir les paragraphes 6 et 7 de l'observation générale 11 relative à l'article 14 du Pacte.

Article 13, paragraphe 2 b) : Enseignement secondaire

11. L'enseignement secondaire doit satisfaire aux critères des dotations, de l'accessibilité, de l'acceptabilité et de l'adaptabilité communs à l'enseignement sous toutes ses formes et à tous les niveaux 6/.

12. S'il est vrai que l'enseignement secondaire, dans son contenu, variera d'un État partie à l'autre et dans le temps, il n'en reste pas moins qu'il est destiné à compléter l'éducation de base et à affermir la base d'une éducation permanente et de l'épanouissement de la personnalité. Il prépare les étudiants à l'enseignement professionnel et supérieur 7/. Le paragraphe 2 b) de l'article 13 s'applique à l'enseignement secondaire "sous ses différentes formes", ce qui signifie que l'enseignement secondaire requiert des programmes d'études souples et des systèmes de formation variés qui répondent aux besoins des étudiants dans des contextes sociaux et culturels différents.

Le Comité encourage les programmes éducatifs mis en place parallèlement au réseau scolaire ordinaire existant dans le secondaire.

13. Aux termes du paragraphe 2 b) de l'article 13, l'enseignement secondaire "doit être généralisé et rendu accessible à tous par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité". Le mot "généralisé" signifie premièrement que l'enseignement secondaire n'est pas subordonné à la capacité ou à l'aptitude apparentes de l'apprenant

et deuxièmement qu'il sera dispensé sur l'ensemble du territoire de manière à pouvoir être accessible à tous de la même manière. Pour l'interprétation du mot "accessible" donnée par le Comité, voir le paragraphe 6 ci-dessus. L'expression "par tous les moyens appropriés" renforce l'idée que les États parties doivent adopter des démarches variées et novatrices pour assurer un enseignement secondaire dans des contextes sociaux et culturels différents.

14. L'expression "l'instauration progressive de la gratuité" signifie que les États doivent certes donner la priorité à la gratuité de l'enseignement primaire, mais qu'ils ont aussi l'obligation de prendre des mesures concrètes en vue d'assurer à terme la gratuité de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur. Pour les observations générales du Comité sur la signification du mot "gratuité", voir le paragraphe 7 de l'observation générale 11 relative à l'article 14.

Enseignement technique et professionnel

15. L'enseignement technique et professionnel s'inscrit aussi bien dans le droit à l'éducation que dans le droit au travail (art. 6, par. 2). Le paragraphe 2 b) de l'article 13 se situe dans le cadre de l'enseignement secondaire, ce qui atteste son importance particulière à ce niveau. Toutefois, le paragraphe 2 de l'article 6 mentionne la formation technique et professionnelle en général, sans préciser le niveau auquel elle doit être dispensée, tout en lui reconnaissant un rôle plus large en ce qu'elle contribue "à assurer un développement économique, social et culturel constant et un plein emploi productif". De même, la Déclaration universelle des droits de l'homme stipule que "l'enseignement technique et professionnel doit être généralisé" (art. 26, par. 1). Le Comité en conclut que l'enseignement technique et professionnel fait partie intégrante de l'enseignement, à tous les niveaux 8/.

16. L'initiation à la technologie et la préparation à l'entrée dans le monde du travail ne devraient pas être l'apanage de l'enseignement technique et professionnel : elles doivent être appréhendées comme un élément de l'enseignement général. La Convention de l'UNESCO sur l'enseignement technique et professionnel définit l'expression "enseignement technique et professionnel" comme désignant "toutes les formes et tous les degrés du processus d'éducation où interviennent, outre l'acquisition de connaissances générales, l'étude de techniques et de sciences connexes et l'acquisition de compétences pratiques, de savoir-faire, d'attitudes et d'éléments de compréhension en rapport avec les professions pouvant s'exercer dans les différents secteurs de la vie économique et sociale" (art. 1, al. a)). Cette position apparaît également dans certaines conventions de l'OIT 9/. Dans ce sens, le droit à l'enseignement technique et professionnel revêt les aspects suivants :

a) Il aide les étudiants à acquérir des connaissances et des compétences qui leur permettent de s'épanouir et de devenir autonomes et aptes à occuper un emploi, et contribue à la productivité de leur famille et de leur communauté, y compris le développement économique et social de l'État partie;

b) Il prend en considération le contexte éducatif, culturel et social de la population considérée; les compétences, connaissances et qualifications

requis dans les différents secteurs de l'économie; et l'hygiène industrielle et le bien-être;

c) Il prévoit le recyclage des adultes dont les connaissances et compétences sont devenues obsolètes suite à l'évolution des techniques, de la situation économique ou du marché de l'emploi, ou aux transformations sociales ou autres;

d) Il comprend des programmes qui donnent aux étudiants, en particulier ceux des pays en développement, la possibilité de recevoir un enseignement technique et professionnel dans d'autres États, dans la perspective du transfert et de l'adaptation de technologies;

e) Compte tenu des dispositions du Pacte relatives à la non-discrimination et à l'égalité, il comprend des programmes d'enseignement technique et professionnel qui encouragent la formation technique et professionnelle des femmes, des filles, des jeunes non scolarisés, des jeunes sans emploi, des enfants de travailleurs migrants, des réfugiés, des personnes souffrant d'un handicap et des membres d'autres groupes défavorisés.

Article 13, paragraphe 2 c) : Droit à l'enseignement supérieur

17. L'enseignement supérieur doit satisfaire aux critères des dotations, de l'accessibilité, de l'acceptabilité et de l'adaptabilité communs à l'enseignement sous toutes ses formes et à tous les niveaux 10/.

18. L'alinéa c) du paragraphe 2 de l'article 13 est libellé sur le modèle de l'alinéa b) de ce même paragraphe, à trois différences près. L'alinéa c) ne mentionne ni l'enseignement "sous ses différentes formes" ni expressément l'enseignement technique et professionnel. De l'avis du Comité, ces deux omissions ne tiennent qu'à une différence d'éclairage. Pour répondre aux besoins des étudiants dans des contextes sociaux et culturels différents, l'enseignement supérieur doit être dispensé dans le cadre de programmes souples et de systèmes variés, comme par exemple l'enseignement à distance. Dans la pratique donc, et l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur doivent être accessibles "sous différentes formes". Par ailleurs, si l'alinéa c) du paragraphe 2 de l'article 13 ne mentionne pas l'enseignement technique et professionnel, c'est que, compte tenu du paragraphe 2 de l'article 6 du Pacte et du paragraphe 1 de l'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'enseignement technique et professionnel fait partie intégrante de l'enseignement à tous les niveaux, dont l'enseignement supérieur 11/.

19. La troisième différence, la plus importante, entre les alinéas b) et c) du paragraphe 2 de l'article 13 tient au fait que le premier stipule que l'enseignement secondaire "doit être généralisé et rendu accessible à tous", et le second que l'enseignement supérieur "doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun". Selon l'alinéa c) du paragraphe 2 de l'article 13, l'enseignement supérieur n'a pas à être "généralisé : il doit uniquement être rendu accessible en fonction des capacités de chacun". Ces "capacités" devraient être appréciées eu égard à l'ensemble des connaissances et de l'expérience des intéressés.

20. Dans la mesure où le libellé des alinéas b) et c) du paragraphe 2 de l'article 13 est le même (il en est ainsi par exemple de l'expression "l'instauration progressive de la gratuité"), voir les observations qui précèdent à propos du paragraphe 2 b) de l'article 13.

Article 13, paragraphe 2 b) : Droit à l'éducation de base

21. L'éducation de base doit satisfaire aux critères des dotations, de l'accessibilité, de l'acceptabilité et de l'adaptabilité communs à l'enseignement sous toutes ses formes et à tous les niveaux 12/.

22. D'une façon générale, l'éducation de base visée correspond à l'éducation fondamentale exposée dans la Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous 13/. Selon le paragraphe 2 d) de l'article 13, "les personnes qui n'ont pas reçu d'instruction primaire ou qui ne l'ont pas reçue jusqu'à son terme" sont fondées à jouir du droit à l'éducation de base, ou éducation fondamentale telle que définie dans la Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous.

23. Chacun ayant droit à ce qu'il soit répondu à ses "besoins éducatifs fondamentaux", au sens de la Déclaration mondiale, le droit à l'éducation de base n'est pas réservé à ceux "qui n'ont pas reçu d'instruction primaire ou qui ne l'ont pas reçue jusqu'à son terme". Il s'étend à tous ceux dont les "besoins éducatifs fondamentaux" n'ont pas été encore satisfaits.

24. Il est à souligner que la jouissance du droit à l'éducation de base n'est soumise à aucune condition d'âge ou de sexe : elle vaut pour les enfants, les adolescents et les adultes, y compris les personnes âgées. Dans ce sens, l'éducation de base fait partie intégrante de l'éducation des adultes et de l'éducation permanente. L'éducation de base étant un droit qui s'applique à tous les groupes d'âge, les programmes et les systèmes éducatifs correspondants doivent être conçus de manière à convenir aux apprenants de tous âges.

Article 13, paragraphe 2 e) : Existence d'un réseau scolaire; mise en place d'un système adéquat de bourses; et amélioration des conditions matérielles du personnel enseignant

25. L'obligation de "poursuivre activement le développement d'un réseau scolaire à tous les échelons" signifie que les États parties sont tenus d'élaborer dans cette perspective une stratégie d'ensemble. Cette stratégie doit concerner les établissements d'enseignement à tous les niveaux, mais le Pacte exige des États parties qu'ils accordent la priorité à l'enseignement primaire (voir par. 51). L'expression "poursuivre activement" sous-entend que les pouvoirs publics doivent accorder à la stratégie d'ensemble un certain rang de priorité et qu'en tout état de cause ils doivent l'appliquer vigoureusement.

26. L'expression "établir un système adéquat de bourses" doit être rapprochée des dispositions du Pacte sur la non-discrimination et l'égalité : le système de bourses doit favoriser, dans des conditions d'égalité, l'accès à l'éducation des personnes appartenant aux groupes défavorisés.

27. Alors que le Pacte stipule qu'il faut "améliorer de façon continue les conditions matérielles du personnel enseignant", les conditions générales de travail des enseignants se sont, dans la pratique, détériorées

ces dernières années dans de nombreux États parties au point de devenir inacceptables. Ce phénomène, outre qu'il est incompatible avec le paragraphe 2 e) de l'article 13, est un obstacle majeur à la pleine réalisation du droit des étudiants à l'éducation. Le Comité note par ailleurs la corrélation qui existe entre d'une part le paragraphe 2 e) de l'article 13 et de l'autre le paragraphe 2 de l'article 2, l'article 3 et les articles 6 à 8 du Pacte, en ce qui concerne notamment le droit des enseignants de s'organiser et de négocier des conventions collectives; il appelle l'attention des États parties sur la Recommandation conjointe UNESCO/OIT concernant la condition du personnel enseignant (1966) et la Recommandation de l'UNESCO concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur (1997); et il demande instamment aux États parties de faire rapport sur les mesures prises pour garantir à l'ensemble du personnel enseignant des conditions et un statut à la hauteur de son rôle.

Article 13, paragraphes 3 et 4 : Droit à la liberté de l'éducation

28. Le paragraphe 3 de l'article 13 renferme deux éléments. Le premier concerne l'engagement des États parties de respecter la liberté des parents et des tuteurs de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions 14/. Le Comité considère que cet élément du paragraphe 3 de l'article 13 permet l'enseignement dans les établissements publics de sujets tels que l'histoire générale des religions et la morale, à condition qu'il soit dispensé d'une manière impartiale et objective, respectueuse des libertés d'opinion, de conviction et d'expression. Il note que l'enseignement dans un établissement public d'une religion ou d'une conviction donnée est incompatible avec le paragraphe 3 de l'article 13, à moins que ne soient prévues des exemptions ou des possibilités de choix non discriminatoires correspondant aux vœux des parents et des tuteurs.

29. Le second élément du paragraphe 3 de l'article 13 concerne la liberté des parents et des tuteurs de choisir pour leurs enfants des établissements autres que ceux des pouvoirs publics, à condition qu'ils soient "conformes aux normes minimales qui peuvent être prescrites ou approuvées par l'État en matière d'éducation". Cette disposition est complétée par le paragraphe 4 de l'article 13, qui énonce notamment "la liberté des individus et des personnes morales de créer et de diriger des établissements d'enseignement", sous réserve que ceux-ci soient conformes aux objectifs de l'éducation tels qu'énumérés au paragraphe 1 de l'article 13 et qu'ils répondent à certaines normes minimales. Ces normes minimales peuvent concerner l'admission, les programmes scolaires ou la reconnaissance des diplômes. Elles doivent être à leur tour conformes aux objectifs de l'éducation énoncés au paragraphe 1 de l'article 13.

30. En vertu du paragraphe 4 de l'article 13, toute personne, y compris les non-nationaux, est libre de créer et de diriger des établissements d'enseignement. Cette liberté s'étend aux "personnes morales". Elle englobe le droit de créer et de diriger tout type d'établissement d'enseignement, y compris des écoles maternelles, des universités et des centres d'éducation pour adultes. Elle est assujettie à l'obligation de conformité avec les objectifs de l'éducation visés au paragraphe 1 de l'article 13 et avec les normes minimales qui peuvent être prescrites ou approuvées par l'État en matière d'éducation. Compte tenu des principes de non-discrimination, d'égalité des chances et de participation effective de tous à la vie de la société, l'État est tenu de veiller à ce que la liberté dont il est question au paragraphe 4 de l'article 13 ne se traduise pas par des disparités extrêmes des possibilités d'éducation pour certains groupes sociaux.

Article 13 : Notions spéciales d'application générale

Non-discrimination et égalité de traitement

31. L'interdiction de la discrimination, qui est consacrée au paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte, n'est ni sujette à une mise en oeuvre progressive ni tributaire des ressources disponibles : elle s'applique sans réserve et directement à tous les aspects de l'enseignement et vaut pour tous les motifs sur lesquels le droit international interdit de fonder l'exercice d'une discrimination quelle qu'elle soit. Le Comité interprète le paragraphe 2 de l'article 2 et l'article 3 à la lumière de la Convention de l'UNESCO

concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement et des dispositions pertinentes de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, de la Convention relative aux droits de l'enfant et de la Convention de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, de 1989 (Convention No 169), et il souhaite appeler l'attention sur les considérations qui suivent.

32. L'adoption à titre temporaire de mesures spéciales destinées à garantir aux hommes et aux femmes et aux groupes défavorisés l'égalité de fait ne constitue pas une violation du principe de non-discrimination pour ce qui est du droit à l'éducation, dès lors que ces mesures ne conduisent pas à l'application aux divers groupes de normes inégales ou distinctes et à condition qu'elles ne soient pas maintenues une fois atteints les objectifs auxquels elles répondaient.

33. Dans certaines circonstances, l'existence de systèmes ou d'établissements d'enseignement séparés destinés aux groupes entrant dans l'une des catégories énumérées au paragraphe 2 de l'article 2 sera réputée ne pas constituer une violation du Pacte. À cet égard, le Comité reprend à son compte l'article 2 de la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement (1960) 15/.

34. Le Comité prend note de l'article 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant et de l'alinéa e) de l'article 3 de la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement et confirme que le principe de non-discrimination s'étend à toutes les personnes d'âge scolaire qui résident sur le territoire d'un État partie, y compris les non-nationaux, indépendamment de leur statut juridique.

35. De grandes disparités en matière de dotations budgétaires qui se traduisent par la prestation de services de qualité différente selon le lieu de résidence des bénéficiaires peuvent constituer une discrimination au sens du Pacte.

36. Le Comité confirme le paragraphe 35 de son observation générale 5, qui traite du droit à l'éducation des personnes souffrant d'un handicap, de même que les paragraphes 36 à 42 de son observation générale 6, qui portent sur la situation des personnes âgées au regard des articles 13 à 15 du Pacte.

37. Les États parties doivent exercer un contrôle sur l'éducation - englobant l'ensemble des politiques éducatives, des établissements d'enseignement, des programmes, des dépenses et autres pratiques - de manière à détecter toute discrimination de fait et à y remédier. Les statistiques relatives à l'éducation devraient être ventilées par motif sur lequel il est interdit de fonder l'exercice d'une discrimination.

Libertés académiques et autonomie des établissements d'enseignement 16/

38. Ayant examiné les rapports de nombreux États parties, le Comité est parvenu à la conclusion que le droit à l'éducation ne peut être exercé que s'il s'accompagne des libertés académiques tant pour le personnel enseignant que pour les étudiants. C'est pourquoi il juge bon et utile, même si cette question n'est pas explicitement visée à l'article 13, de formuler quelques

observations à ce sujet. Les observations qui suivent concernent spécialement les établissements d'enseignement supérieur car, comme le Comité a pu le constater, le personnel enseignant de l'enseignement supérieur et les étudiants de l'enseignement supérieur sont particulièrement exposés aux pressions politiques et autres, ce qui sape les libertés académiques. Le Comité souhaite cependant souligner que le personnel enseignant et les élèves, à tous les niveaux de l'enseignement, sont fondés à jouir des libertés académiques, de sorte que nombre des observations ci-après sont d'application générale.

39. Les membres de la communauté universitaire sont libres, individuellement ou collectivement, d'acquérir, développer et transmettre savoir et idées à travers la recherche, l'enseignement, l'étude, les discussions, la documentation, la production, la création ou les publications. Les libertés académiques englobent la liberté pour l'individu d'exprimer librement ses opinions sur l'institution ou le système dans lequel il travaille, d'exercer ses fonctions sans être soumis à des mesures discriminatoires et sans crainte de répression de la part de l'État ou de tout autre acteur, de participer aux travaux d'organismes universitaires professionnels ou représentatifs et de jouir de tous les droits de l'homme reconnus sur le plan international applicables aux autres individus relevant de la même juridiction. La jouissance des libertés académiques a pour contrepartie des obligations, par exemple celles de respecter les libertés académiques d'autrui, de garantir un débat contradictoire équitable et de réserver le même traitement à tous sans discrimination fondée sur l'un ou l'autre des motifs prescrits.

40. L'exercice des libertés académiques nécessite l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur. Être autonome, c'est pour un établissement d'enseignement supérieur jouir du degré d'indépendance dont il a besoin pour prendre des décisions efficaces, qu'il s'agisse de ses travaux, de ses normes, de sa gestion ou de ses activités connexes. Il reste que cette autonomie doit être compatible avec les systèmes de contrôle public, en ce qui concerne en particulier les fonds octroyés par l'État. Vu les importants investissements publics réalisés dans l'enseignement supérieur, il importe d'établir un équilibre satisfaisant entre l'autonomie de l'établissement et l'obligation qu'il a de rendre des comptes. Dans ce domaine, il n'existe pas d'arrangement type unique : les arrangements institutionnels doivent néanmoins être raisonnables, justes et équitables et aussi transparents et ouverts à la participation que possible.

La discipline scolaire 17/

41. De l'avis du Comité, les châtiments corporels sont incompatibles avec un des principes directeurs clefs du droit international relatif aux droits de l'homme, inscrit au préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des deux Pactes, à savoir la dignité humaine 18/. D'autres règles disciplinaires peuvent l'être aussi, par exemple l'humiliation en public. De même, aucune règle de discipline ne devrait bafouer d'autres droits protégés par le Pacte, comme le droit à une alimentation. Les États parties sont dans l'obligation de prendre des mesures pour veiller à ce qu'aucun établissement d'enseignement, public ou privé, relevant de leur juridiction n'applique de règles disciplinaires incompatibles avec le Pacte. Le Comité salue les initiatives que certains États parties ont prises pour inciter les

établissements d'enseignement à appréhender le problème de la discipline scolaire sous un angle "positif", non violent.

Limitations apportées à l'article 13

42. Le Comité tient à souligner que la clause restrictive du Pacte, à savoir l'article 4, vise principalement à protéger les droits des individus, plus qu'il n'autorise l'État à imposer des restrictions. L'État partie qui prononce la fermeture d'une université ou d'un autre établissement d'enseignement pour des motifs tels que la sécurité nationale ou la préservation de l'ordre public est tenu de justifier une mesure aussi grave au regard de chacune des conditions énoncées à l'article 4.

II. OBLIGATIONS INCOMBANT AUX ÉTATS PARTIES
ET MANQUEMENTS À CES OBLIGATIONS

Obligations juridiques générales

43. S'il est vrai que le Pacte prévoit la réalisation progressive des droits qui y sont énoncés et prend en considération les contraintes dues à la limitation des ressources disponibles, il n'en impose pas moins aux États parties diverses obligations avec effet immédiat 19/. Les États parties ont des obligations immédiates au regard du droit à l'éducation : par exemple celle de "garantir" qu'il sera exercé "sans discrimination aucune" (art. 2, par. 2) et celle d'"agir" (art. 2, par. 1) en vue d'assurer l'application pleine et entière de l'article 13 20/. Les mesures à prendre à cet effet doivent avoir un caractère "délibéré, concret et viser" au plein exercice du droit à l'éducation.

44. Le fait que la réalisation du droit à l'éducation s'inscrit dans le temps, c'est-à-dire qu'elle s'opère "progressivement", ne devrait pas être interprété comme privant les obligations de l'État partie de tout contenu effectif. Il signifie que les États parties ont pour obligation précise et constante "d'oeuvrer aussi rapidement et aussi efficacement que possible" pour appliquer intégralement l'article 13 21/.

45. Tout laisse supposer que le Pacte n'autorise aucune mesure régressive s'agissant du droit à l'éducation, ni d'ailleurs des autres droits qui y sont énumérés. S'il prend une mesure délibérément régressive, l'État partie considéré doit apporter la preuve qu'il l'a fait après avoir mûrement pesé toutes les autres solutions possibles et qu'elle est pleinement justifiée eu égard à l'ensemble des droits visés dans le Pacte et à l'ensemble des ressources disponibles 22/.

46. Le droit à l'éducation, à l'instar de tous les droits de l'homme, impose trois catégories ou niveaux d'obligations aux États parties : les obligations de le respecter, de le protéger et de le mettre en oeuvre. Cette dernière englobe du même coup deux obligations, celle d'en faciliter l'exercice et celle de l'assurer.

47. L'obligation de respecter le droit à l'éducation requiert des États parties qu'ils évitent de prendre des mesures susceptibles d'en entraver ou d'en empêcher l'exercice. L'obligation de le protéger requiert des États parties qu'ils prennent des mesures pour empêcher des tiers de s'immiscer dans

son exercice. L'obligation de faciliter l'exercice du droit à l'éducation requiert des États qu'ils prennent des mesures concrètes permettant aux particuliers et aux communautés de jouir du droit à l'éducation et les aidant à le faire. Enfin, les États parties ont pour obligation d'assurer l'exercice du droit à l'éducation. D'une façon générale, ils sont tenus d'assurer l'exercice d'un droit donné énoncé dans le Pacte lorsqu'un particulier ou un groupe de particuliers sont incapables, pour des raisons échappant à leur contrôle, d'exercer ce droit avec les moyens dont ils disposent. Il reste que la portée de cette obligation est toujours subordonnée au libellé du Pacte.

48. À cet égard, deux aspects de l'article 13 méritent de retenir l'attention. Premièrement, cet article part à l'évidence du postulat que les États assument au premier chef la responsabilité de fournir directement des services éducatifs dans la plupart des cas : les États parties reconnaissent par exemple qu'"il faut poursuivre activement le développement d'un réseau scolaire à tous les échelons" (art. 13, par. 2 e)). Deuxièmement, vu que le libellé du paragraphe 2 de l'article 13 est différent selon qu'il s'agit de l'enseignement primaire, de l'enseignement secondaire, de l'enseignement supérieur ou de l'éducation de base, les paramètres définissant l'obligation des États parties d'assurer l'exercice du droit à l'éducation ne sont pas les mêmes pour tous les niveaux de l'enseignement. Il ressort ainsi du libellé du Pacte que les États parties ont pour obligation d'assurer l'exercice du droit à l'éducation, mais que l'ampleur de cette obligation n'est pas la même pour tous les niveaux ou tous les types d'enseignement. Le Comité constate que cette interprétation de l'obligation d'assurer l'exercice du droit à l'éducation dans le cadre de l'article 13 coïncide avec la législation et la pratique de nombreux États parties.

Obligations juridiques spécifiques

49. Les États parties sont tenus de veiller à ce que les programmes d'enseignement, à tous les niveaux du système éducatif, tendent vers les objectifs énumérés au paragraphe 1 de l'article 13 23/. Les États parties sont dans l'obligation de mettre en place et de maintenir un système transparent et efficace pour s'assurer que l'éducation est en fait axée sur les objectifs énoncés au paragraphe 1 de l'article 13.

50. S'agissant du paragraphe 2 de l'article 13, les États ont l'obligation de respecter, de protéger et de mettre en oeuvre le droit à l'éducation pour ce qui est de chacune de ses "caractéristiques essentielles" (dotations, accessibilité, acceptabilité, adaptabilité). Par exemple, un État doit respecter la fourniture de services éducatifs en ne fermant pas les écoles privées; protéger l'accessibilité à l'éducation en veillant à ce que des tiers, y compris des parents et des employeurs, n'empêchent pas les filles de fréquenter l'école; faciliter l'acceptabilité de l'éducation en prenant des mesures concrètes pour faire en sorte que l'éducation convienne du point de vue culturel aux minorités et aux peuples autochtones et qu'elle soit de bonne qualité pour tous; assurer l'adaptabilité de l'éducation en élaborant et en finançant des programmes scolaires qui reflètent les besoins actuels des étudiants dans un monde en mutation; et assurer la fourniture de services éducatifs en s'employant à mettre en place un réseau d'écoles, notamment en construisant des salles de classe, en offrant des programmes,

en fournissant des matériels didactiques, en formant des enseignants et en leur versant un traitement compétitif sur le plan intérieur.

51. Comme on l'a vu, les obligations des États parties dans le domaine de l'enseignement primaire, de l'enseignement secondaire, de l'enseignement supérieur et de l'éducation de base ne sont pas identiques. Il ressort du libellé du paragraphe 2 de l'article 13 que les États parties ont pour obligation d'accorder la priorité à l'enseignement primaire obligatoire et gratuit 24/. Le fait que l'article 14 donne la priorité à l'enseignement primaire vient renforcer cette interprétation. L'obligation d'assurer un enseignement primaire à tous est une obligation immédiate pour tous les États parties.

52. En ce qui concerne les alinéas b) à d) du paragraphe 2 de l'article 13, les États parties ont pour obligation immédiate d'"agir" en vue d'assurer à toutes les personnes relevant de leur juridiction un enseignement secondaire et supérieur et une éducation de base. Au minimum, ils sont tenus d'adopter et de mettre en oeuvre une stratégie nationale d'éducation englobant l'enseignement secondaire et supérieur et l'éducation de base, conformément au Pacte. Cette stratégie devrait prévoir des mécanismes, par exemple des indicateurs et des critères, à partir desquels il serait possible de suivre de près les progrès en la matière.

53. En vertu de l'alinéa e) du paragraphe 2 de l'article 13, les États parties sont tenus de veiller à l'établissement d'un système adéquat de bourses au profit des groupes défavorisés 25/. L'obligation de poursuivre activement "le développement d'un réseau scolaire à tous les échelons" renforce l'idée que les États parties ont au premier chef la charge d'assurer directement l'exercice du droit à l'éducation dans la plupart des cas 26/.

54. Les États parties sont tenus d'établir des "normes minimales en matière d'éducation" auxquelles tous les établissements d'enseignement privés créés conformément aux paragraphes 3 et 4 de l'article 13 doivent se conformer. Ils doivent par ailleurs disposer d'un système transparent et efficace permettant de s'assurer du respect de ces normes. Les États parties n'ont nullement l'obligation de financer des établissements créés en vertu des paragraphes 3 et 4 de l'article 13, mais si un État choisit de verser une subvention à des établissements d'enseignement privés, il doit le faire sur une base non discriminatoire.

55. Les États parties doivent faire en sorte que les communautés et les familles ne soient pas tributaires du travail des enfants. Le Comité affirme tout particulièrement l'importance que l'éducation revêt dans l'élimination du travail des enfants, ainsi que les obligations énoncées au paragraphe 2 de l'article 7 de la Convention de 1999 sur les pires formes de travail des enfants (Convention No 182) 27/. En outre, compte tenu du paragraphe 2 de l'article 2, les États parties doivent s'efforcer de faire disparaître les stéréotypes sexistes et autres qui entravent l'accès à l'éducation des filles, des femmes et d'autres personnes appartenant à des groupes défavorisés.

56. Dans son observation générale 3, le Comité a appelé l'attention sur l'obligation que chacun des États parties a d'"agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur

les plans économique et technique", pour mettre pleinement en oeuvre les droits reconnus dans le Pacte, dont le droit à l'éducation 28/. Le paragraphe 1 de l'article 2 et l'article 23 du Pacte, l'Article 56 de la Charte des Nations Unies, l'article 10 de la Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous et le paragraphe 34 de la première partie de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne renforcent tous l'obligation que les États parties ont d'apporter à l'échelle internationale leur aide et leur concours en vue de la pleine réalisation du droit à l'éducation. Dans le cadre de la négociation et de la ratification des accords internationaux, les États parties devraient prendre des mesures pour faire en sorte que ces instruments n'aient pas d'effet préjudiciable sur le droit à l'éducation. De même, ils sont tenus de veiller, en tant que membres d'organisations internationales, y compris les organisations internationales financières, à ce que leurs actes prennent dûment en considération le droit à l'éducation.

57. Dans son observation générale 3, le Comité a confirmé que les États parties ont "l'obligation fondamentale minimum d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel" de chacun des droits énoncés dans le Pacte, dont le droit à l'éducation. Dans le contexte de l'article 13, cette "obligation fondamentale minimum" englobe l'obligation d'assurer l'accès, sans discrimination, aux établissements d'enseignement et aux programmes éducatifs publics; de veiller à ce que l'éducation dispensée soit conforme aux objectifs exposés au paragraphe 1 de l'article 13; d'assurer un enseignement primaire à tous, conformément au paragraphe 2 a) de l'article 13; d'adopter et de mettre en oeuvre une stratégie nationale en matière d'éducation qui englobe l'enseignement secondaire et supérieur et l'éducation de base; et de garantir le libre choix de l'éducation, sans ingérence de l'État ou de tiers, sous réserve qu'elle soit conforme aux "normes minimales en matière d'éducation" (art. 13, par. 3 et 4).

Manquements aux obligations

58. Lorsque le contenu normatif de l'article 13 (section I) est appliqué aux obligations tant générales que spécifiques des États parties (section II), il en résulte un processus dynamique qui permet de mettre plus facilement en évidence les atteintes au droit à l'éducation. Le droit à l'éducation peut être violé du fait d'une action directe de l'État partie (action) ou du fait de la non-adoption de mesures requises par le Pacte (omission).

59. À titre indicatif, les manquements à l'article 13 peuvent comprendre : le fait d'adopter, ou de ne pas abroger, des dispositions législatives qui établissent en matière d'éducation une discrimination à l'encontre d'individus ou de groupes, fondée sur un quelconque des motifs sur lesquels il est précisément interdit de la fonder; le fait de ne pas adopter de mesures destinées à s'attaquer concrètement à la discrimination dans le domaine de l'enseignement; l'application de programmes scolaires qui ne cadrent pas avec les objectifs de l'éducation énoncés au paragraphe 1 de l'article 13; l'absence de système transparent et efficace permettant de s'assurer de la conformité de l'éducation avec le paragraphe 1 de l'article 13; le fait de ne pas assurer, à titre prioritaire, un enseignement primaire obligatoire et accessible à tous gratuitement; le fait de ne pas prendre des mesures ayant un caractère délibéré et concret et visant à la réalisation progressive du droit à l'enseignement secondaire et supérieur et à l'éducation de base conformément aux alinéas b) à d) du paragraphe 2 de l'article 13; l'interdiction

d'établissements d'enseignement privés; le fait de ne pas s'assurer que les établissements d'enseignement privés se conforment aux "normes minimales en matière d'éducation" requises en vertu des paragraphes 3 et 4 de l'article 13; le déni des libertés académiques au personnel et aux étudiants; la fermeture d'établissements d'enseignement en période de tensions politiques, en violation de l'article 4.

III. OBLIGATIONS INCOMBANT AUX ACTEURS AUTRES QUE LES ÉTATS PARTIES

60. Compte tenu de l'article 22 du Pacte, le rôle revenant aux organismes des Nations Unies, notamment au niveau des pays à travers le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, est d'une importance toute particulière en vue de la mise en oeuvre des dispositions de l'article 13. Il conviendrait de déployer des efforts coordonnés en faveur de l'exercice du droit à l'éducation, afin d'améliorer l'harmonisation et l'interaction des mesures prises par tous les acteurs concernés, dont les diverses composantes de la société civile. L'UNESCO, le Programme des Nations Unies pour le développement, l'UNICEF, le BIT, la Banque mondiale, les banques régionales de développement, le Fonds monétaire international et les autres organismes des Nations Unis compétents devraient intensifier leur coopération aux fins de la mise en oeuvre du droit à l'éducation au niveau national, compte dûment tenu de leurs mandats spécifiques et en fonction de leurs compétences respectives. Les institutions financières internationales, notamment la Banque mondiale et le FMI, devraient en particulier faire une place plus grande à la protection du droit à l'éducation dans leur politique de prêt, leurs accords de crédit et leurs programmes d'ajustement structurel de même que dans le cadre des mesures prises pour faire front à la crise de la dette 29/. En examinant les rapports des États parties, le Comité examinera les effets de l'aide apportée par les acteurs autres que les États parties sur l'aptitude des États à s'acquitter de leurs obligations au titre de l'article 13. L'adoption par les institutions spécialisées, les programmes et les organes des Nations Unies d'une démarche fondée sur les droits de l'homme facilitera grandement la mise en oeuvre du droit à l'éducation.

Note

1/ La Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous a été adoptée par 155 délégations gouvernementales; la Déclaration et le Programme d'action de Vienne ont été adoptés par 171 délégations gouvernementales; 191 États ont ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant ou y ont adhéré; le Plan d'action en vue de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme a été adopté par consensus en tant que résolution de l'Assemblée générale (49/184).

2/ Cette démarche coïncide avec le cadre analytique adopté par le Comité en ce qui concerne les droits à un logement convenable et à une nourriture suffisante, ainsi qu'avec les travaux de la Rapporteuse spéciale de l'ONU sur le droit à l'éducation. Dans son observation générale 4, le Comité a énuméré un certain nombre de facteurs qui influent sur le droit à un logement convenable, dont "l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures", "la capacité de paiement", "la facilité d'accès" et "le respect du milieu culturel". Dans son observation générale 12, le Comité a défini les éléments constitutifs du droit à une nourriture suffisante, comme par exemple "la disponibilité" de nourriture, "l'acceptabilité" et "l'accessibilité ou possibilité d'obtenir cette nourriture". Dans son rapport préliminaire à la Commission des droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale sur le droit à

l'éducation a défini "quatre traits essentiels qui devraient être ceux de l'école primaire, à savoir : dotations suffisantes, accessibilité, acceptabilité et adaptabilité" (E/CN.4/1999/49, par.50).

3/ Voir par. 6.

4/ La Déclaration définit les "besoins éducatifs fondamentaux" comme suit : "Ces besoins concernent aussi bien les outils d'apprentissage essentiels (lecture, écriture, expression orale, calcul, résolution de problèmes) que les contenus éducatifs fondamentaux (connaissances, aptitudes, valeurs, attitudes) dont l'être humain a besoin pour survivre, pour développer toutes ses facultés, pour vivre et travailler dans la dignité, pour participer pleinement au développement, pour améliorer la qualité de son existence, pour prendre des décisions éclairées et pour continuer à apprendre" (art. 1).

5/ *Advocacy Kit, Basic Education 1999* (UNICEF), sect. 1, p. 1.

6/ Voir par. 6.

7/ Voir Classification internationale type de l'éducation, 1997, UNESCO, par. 52.

8/ Position qui ressort également de la Convention de 1975 sur la mise en valeur des ressources humaines (Convention No 142) et de la Convention de 1962 sur la politique sociale (objectifs et normes de base) (Convention No 117) de l'Organisation internationale du Travail.

9/ Voir note 8.

10/ Voir par. 6.

11/ Voir par. 15.

12/ Voir par. 6.

13/ Voir par. 9.

14/ Cette clause reprend celle du paragraphe 4 de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et a un lien avec la liberté d'enseigner une religion ou une conviction proclamée au paragraphe 1 dudit article. (Voir l'observation générale 22 du Comité des droits de l'homme, qui concerne l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, quarante-huitième session, 1993.) Le Comité note que le caractère fondamental de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques est attesté par le fait qu'aux termes du paragraphe 2 de l'article 4 du Pacte, il ne peut y être dérogé même en cas de danger public exceptionnel.

15/ L'article 2 est libellé comme suit :

"Lorsqu'elles sont admises par l'État, les situations suivantes ne sont pas considérées comme constituant des discriminations au sens de l'article premier de la présente Convention :

a) La création ou le maintien de systèmes ou d'établissements d'enseignement séparés pour les élèves des deux sexes, lorsque ces systèmes ou établissements présentent des facilités d'accès à l'enseignement équivalentes, disposent d'un personnel enseignant possédant des qualifications de même ordre, ainsi que de locaux scolaires et d'un équipement de même qualité, et permettent de suivre les mêmes programmes d'études ou des programmes d'études équivalents;

b) La création ou le maintien, pour des motifs d'ordre religieux ou linguistiques, de systèmes ou d'établissements séparés dispensant un

enseignement qui correspond au choix des parents ou tuteurs légaux des élèves, si l'adhésion à ces systèmes ou la fréquentation de ces établissements demeure facultative et si l'enseignement dispensé est conforme aux normes qui peuvent avoir été prescrites ou approuvées par les autorités compétentes, en particulier pour l'enseignement du même degré;

c) La création ou le maintien d'établissements d'enseignement privés, si ces établissements ont pour objet non d'assurer l'exclusion d'un groupe quelconque, mais d'ajouter aux possibilités d'enseignement qu'offrent les pouvoirs publics, si leur fonctionnement répond à cet objet et si l'enseignement dispensé est conforme aux normes qui peuvent avoir été prescrites ou approuvées par les autorités compétentes, en particulier pour l'enseignement du même degré."

16/ Voir la Recommandation de l'UNESCO concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur (1997).

17/ En formulant ce paragraphe, le Comité a pris note de la jurisprudence qui se développe dans d'autres instances relevant du système international de protection des droits de l'homme, comme par exemple l'interprétation que le Comité des droits de l'enfant a donnée du paragraphe 2 de l'article 28 de la Convention relative aux droits de l'enfant et l'interprétation de l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques donnée par le Comité des droits de l'homme.

18/ Le Comité note qu'il n'est pas évoqué au paragraphe 2 de l'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, mais les rédacteurs du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ont expressément cité l'épanouissement de la dignité de la personnalité humaine au nombre des objectifs vers lesquels l'éducation doit obligatoirement tendre (art. 13, par. 1).

19/ Voir le paragraphe 1 de l'observation générale 3 du Comité.

20/ Voir le paragraphe 2 de l'observation générale 3 du Comité.

21/ Voir le paragraphe 9 de l'observation générale 3 du Comité.

22/ Voir le paragraphe 9 de l'observation générale 3 du Comité.

23/ Il existe de nombreux ouvrages de référence auxquels les États parties peuvent se reporter, comme par exemple les *Guidelines for Curriculum and Textbook Development in International Education* (ED/ECS/HCI) de l'UNESCO. Un des objectifs du paragraphe 1 de l'article 13 consiste à "renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales". Dans ce contexte, les États parties devraient se reporter aux initiatives élaborées dans le cadre de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme. Le Plan d'action en vue de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme, adopté par l'Assemblée générale en 1996, et les Directives pour l'établissement des plans nationaux d'éducation en matière de droits de l'homme mises au point par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme pour aider les États dans l'action à mener dans le cadre de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme sont à cet égard particulièrement instructifs.

24/ À propos de la signification des mots "obligatoire" et "gratuité", voir les paragraphes 6 et 7 de l'observation générale 11 relative à l'article 14.

25/ Dans certains cas, la mise en place d'un tel système pourrait être un objectif tout à fait indiqué de l'assistance et de la coopération internationales envisagées au paragraphe 1 de l'article 2.

26/ Comme l'UNICEF l'a fait observer dans le contexte de l'éducation de base, "seul l'État peut rassembler toutes les composantes dans un système éducatif cohérent mais néanmoins flexible". La situation des enfants dans le monde 1999, "La révolution de l'éducation", p. 69.

27/ Aux termes du paragraphe 2 de l'article 7, "[t]out Membre doit, en tenant compte de l'importance de l'éducation en vue de l'élimination du travail des enfants, prendre des mesures efficaces dans un délai déterminé pour : [...] c) assurer l'accès à l'éducation de base gratuite et, lorsque cela est possible et approprié, à la formation professionnelle pour tous les enfants qui auront été soustraits aux pires formes de travail des enfants" (Convention No 182 de l'OIT sur les pires formes de travail des enfants, 1999).

28/ Voir l'observation générale 3 du Comité, par. 13 et 14.

29/ Voir l'observation générale 2 du Comité, par. 9.

II

OBSERVATIONS GENERALES */

adoptées par le Comité des droits de l'homme **/

Introduction ***/

Dans l'introduction du document CCPR/C/21/Rev.1 (Observations générales adoptées par le Comité des droits de l'homme conformément au paragraphe 4 de l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, document daté du 19 mai 1989), le Comité des droits de l'homme explique le but des observations générales comme suit :

"Le Comité tient à réaffirmer son désir d'aider les Etats parties à s'acquitter de l'obligation qui leur incombe de présenter des rapports. Les observations générales qui suivent soulignent certains aspects de la question, sans toutefois prétendre l'embrasser complètement ni établir une priorité entre les différents aspects de l'application du Pacte. Si le temps dont dispose le Comité le permet, d'autres observations seront formulées par la suite compte tenu des nouveaux enseignements de l'expérience.

*/ Pour la nature et le but des observations générales, voir Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-sixième session, Supplément No 40 (A/36/40), annexe VII, Introduction. Pour l'historique de la question, la méthode d'élaboration et l'utilité pratique des observations générales, voir ibid., trente-neuvième session, Supplément No 40 (A/39/40 et Corr.1 et 2), par. 541 à 557. Pour le texte des observations générales déjà adoptées par le Comité, voir ibid., trente-sixième session, Supplément No 40 (A/36/40), annexe VII; ibid., trente-septième session, Supplément No 40 (A/37/40), annexe V; ibid., trente-huitième session, Supplément No 40 (A/38/40), annexe VI; ibid., trente-neuvième session, Supplément No 40 (A/39/40 et Corr.1 et 2), annexe VI; ibid., quarantième session, Supplément No 40 (A/40/40), annexe VI; ibid., quarante et unième session, Supplément No 40 (A/41/40), annexe VI; ibid., quarante-troisième session, Supplément No 40 (A/43/40), annexe VI; ibid., quarante-quatrième session, Supplément No 40 (A/44/40), annexe VI; ibid., quarante-cinquième session, Supplément No 40 (A/45/40), annexe VI; ibid., quarante-septième session, Supplément No 40 (A/47/40), annexe VI; ibid., quarante-huitième session, Supplément No 40 (A/48/40), annexe VI; ibid., cinquantième session, Supplément No 40 (A/50/40), annexe V. Également publié dans les documents CCPR/C/21/Rev.1 et Rev.1/Add.1 à 9.

**/ Voir liste récapitulative à l'annexe II.

***/ Voir Rapport du Comité des droits de l'homme, Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-sixième session, Supplément No 40 (A/36/40), annexe VII.

Jusqu'à présent, le Comité a examiné 77 rapports initiaux, 34 deuxièmes rapports périodiques et, dans certains cas, des renseignements complémentaires ou des rapports supplémentaires. C'est dire que, dans son examen, il a pris en considération une bonne partie des Etats qui ont ratifié le Pacte, lesquels sont aujourd'hui au nombre de 87. Ces Etats représentant différentes parties du monde sont dotés de régimes politiques, sociaux et juridiques différents, et leurs rapports mettent en lumière la plupart des problèmes qui peuvent se poser dans l'application du Pacte, encore qu'ils ne constituent pas une base complète pour une analyse de la situation mondiale en ce qui concerne les droits civils et politiques.

Le but des présentes observations générales est de faire bénéficier tous les Etats parties de l'expérience ainsi acquise, pour les inciter à continuer à appliquer le Pacte, d'appeler leur attention sur des insuffisances que font apparaître un grand nombre de rapports, de suggérer certaines améliorations dans la procédure de présentation des rapports, et de stimuler les activités de ces Etats et des organisations internationales qui ont pour objet de promouvoir et de protéger les droits de l'homme. Ces observations devraient aussi intéresser d'autres Etats, en particulier ceux qui envisagent d'adhérer au Pacte et de renforcer ainsi la coopération de tous les Etats en vue de la promotion et de la protection universelle des droits de l'homme."

OBSERVATION GENERALE No 1 (Obligation de faire rapport
(treizième session, 1981)

Les Etats parties se sont engagés à présenter des rapports, conformément à l'article 40 du Pacte, dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur du Pacte pour chaque Etat partie en ce qui le concerne et, par la suite, chaque fois que le Comité en fait la demande. Jusqu'ici, seule la première partie de cette disposition, relative à la présentation des rapports initiaux, a été régulièrement observée. Le Comité note que, comme indiqué dans ses rapports annuels, un petit nombre seulement d'Etats ont présenté en temps voulu les rapports qui leur étaient demandés. La plupart des rapports ont été soumis avec des retards allant de quelques mois à plusieurs années, et certains Etats parties continuent de manquer à leurs engagements malgré les rappels réitérés du Comité et les autres mesures qu'il a prises à cet égard. Le fait que la plupart des Etats parties ont cependant engagé, bien que tardivement dans certains cas, un dialogue constructif avec le Comité, donne à penser que les Etats parties devraient normalement pouvoir s'acquitter de leur obligation de présenter des rapports dans les délais prescrits au paragraphe 1 de l'article 40, et qu'il serait dans leur intérêt de le faire à l'avenir. A l'occasion de la ratification du Pacte, les Etats devraient se préoccuper immédiatement de l'obligation qui leur est faite de présenter des rapports, étant donné que l'établissement d'un rapport dans les conditions requises portant sur un grand nombre de droits civils et politiques demande forcément du temps.

OBSERVATION GENERALE No 2 Directives pour la présentation des rapports
(treizième session, 1981)

1. Le Comité a constaté que certains des rapports initiaux étaient si succincts et avaient un caractère si général qu'il était nécessaire de formuler des directives générales sur la forme et le contenu des rapports. Ces directives avaient pour but d'obtenir que les rapports aient une présentation uniforme et permettent au Comité et aux Etats parties de se faire une idée complète de la situation dans chaque Etat pour ce qui est de l'exercice des droits énoncés dans le Pacte. Toutefois, malgré ces directives, certains rapports restent si succincts et si généraux qu'ils ne satisfont pas aux exigences en matière de rapport prévues à l'article 40.

2. L'article 2 du Pacte dispose que les Etats parties doivent prendre les mesures législatives ou autres et prévoir les recours qui peuvent être nécessaires pour appliquer le Pacte. L'article 40 dispose que les Etats parties doivent présenter au Comité des rapports sur les mesures qu'ils auront arrêtées, sur les progrès réalisés dans la jouissance des droits énumérés dans le Pacte et, le cas échéant, sur les facteurs et les difficultés qui affectent la mise en oeuvre des dispositions du Pacte. Or, même les rapports dont la forme était d'une manière générale conforme aux directives se sont révélés incomplets sur le fond. Il s'est révélé difficile de juger, d'après le contenu de certains rapports, si les dispositions du Pacte étaient appliquées en tant qu'éléments de la législation nationale, et un grand nombre de ces rapports donnaient manifestement des indications incomplètes sur la législation pertinente. Dans certains rapports, le rôle joué par les organes ou organismes nationaux pour surveiller le respect des droits et en assurer l'application n'était pas clairement exposé. En outre, très peu de rapports faisaient état des facteurs et des difficultés qui affectaient la mise en oeuvre du Pacte.

3. Le Comité considère que l'obligation de présenter des rapports requiert que ceux-ci renseignent, non seulement sur les lois et autres règles se rapportant aux obligations contractées en vertu du Pacte, mais aussi sur les pratiques et les décisions des tribunaux et autres organes de l'Etat partie et sur tous autres faits de nature à indiquer le degré véritable de mise en oeuvre et de jouissance des droits reconnus dans le Pacte, les progrès accomplis, et les facteurs et les difficultés qui affectent la mise en oeuvre des dispositions du Pacte.

4. Le Comité a pour pratique, conformément à l'article 68 de son règlement intérieur provisoire, d'examiner les rapports en présence des représentants des Etats auteurs desdits rapports. Tous les Etats dont les rapports ont été examinés ont coopéré avec le Comité de cette façon, mais le niveau, l'expérience et le nombre des représentants n'étaient pas toujours comparables. Le Comité tient à souligner que, pour qu'il puisse s'acquitter aussi efficacement que possible des tâches qui lui incombent en vertu de l'article 40, et pour que les Etats auteurs des rapports tirent le meilleur parti possible de ce dialogue, il est souhaitable que les représentants des Etats aient l'autorité et l'expérience nécessaires (et soient de préférence en nombre suffisant) pour répondre aux questions posées et aux observations faites par le Comité sur tous les sujets traités dans le Pacte.

OBSERVATION GENERALE No 3 Article 2 : Mise en oeuvre du Pacte dans le cadre national (treizième session, 1981)

1. Le Comité note que, d'une manière générale, l'article 2 du Pacte laisse les Etats parties libres de décider comment mettre en oeuvre sur leur territoire, dans le cadre fixé par ledit article, les dispositions du Pacte. Il reconnaît en particulier que cette mise en oeuvre ne dépend pas uniquement de l'adoption de dispositions constitutionnelles ou législatives, qui souvent ne sont pas en elles-mêmes suffisantes. Le Comité estime nécessaire d'appeler l'attention des Etats parties sur le fait que les obligations que leur impose le Pacte ne se limitent pas au respect des droits de l'homme, et qu'ils se sont également engagés à assurer la jouissance de ces droits à toutes les personnes également engagés à assurer la jouissance de ces droits à toutes les personnes relevant de leur juridiction. Cela exige des Etats parties qu'ils prennent des mesures spécifiques pour permettre aux particuliers de jouir de leurs droits. La chose est évidente dans le cas de plusieurs articles (l'article 3, par exemple, examiné plus loin à propos de l'observation générale No 4 mais, en principe, cette obligation vaut pour tous les droits énoncés dans le Pacte.

2. A cet égard, il est très important que les individus sachent quels sont leurs droits en vertu du Pacte (et, le cas échéant, du Protocole facultatif), et aussi que toutes les autorités administratives et judiciaires aient conscience des obligations que l'Etat partie a contractées en vertu du Pacte. A cet effet, le Pacte devrait être publié dans toutes les langues officielles de l'Etat, et des mesures devraient être prises pour en faire connaître la teneur aux autorités compétentes dans le cadre de leur formation. Il est souhaitable aussi que la coopération de l'Etat partie avec le Comité fasse l'objet d'une certaine publicité.

OBSERVATION GENERALE No 4 Article 3 (treizième session, 1981)

1. L'article 3 du Pacte, aux termes duquel les Etats parties doivent assurer le droit égal des hommes et des femmes de jouir de tous les droits civils et politiques énoncés dans le Pacte, ne reçoit pas une attention suffisante dans un grand nombre de rapports émanant des Etats et suscite diverses préoccupations, dont deux peuvent être mentionnées.

2. En premier lieu, cet article, ainsi que le paragraphe 1 de l'article 2 et l'article 26, dans la mesure où ils ont essentiellement pour objet la prévention de la discrimination sous un certain nombre de formes, et notamment de la discrimination fondée sur le sexe, n'exigent pas seulement des mesures de protection, mais aussi une action constructive visant à assurer la jouissance positive des droits, ce qui ne peut être réalisé par la simple adoption de lois. C'est ce qui explique que des compléments d'information ont généralement été demandés au sujet du rôle que les femmes jouent dans la pratique, pour savoir quelles mesures, en sus des dispositions de protection purement législatives, ont été prises ou vont être prises pour donner effet aux obligations précises et positives imposées par l'article 3 et pour se rendre compte des progrès réalisés ou des difficultés rencontrées à cet égard.

3. En second lieu, l'engagement positif pris par les Etats parties en vertu de cet article peut lui-même avoir un effet certain sur les textes législatifs ou les mesures administratives qui ont été spécifiquement conçus pour réglementer des domaines autres que ceux envisagés dans le Pacte, mais

qui peuvent avoir un effet négatif sur les droits reconnus par le Pacte. Un exemple, parmi d'autres, est la mesure dans laquelle les lois sur l'immigration qui établissent une distinction parmi les citoyens entre les hommes et les femmes peuvent affecter le droit des femmes à épouser un étranger ou à remplir un office public.

4. Par conséquent, le Comité pense que la tâche des Etats parties pourrait être facilitée s'ils envisageaient de confier à des organes ou à des institutions spécialement désignés à cet effet le soin de passer en revue les lois ou les mesures qui établissent par leur nature une distinction entre les hommes et les femmes, dans la mesure où ces lois ou ces mesures portent atteinte aux droits visés par le Pacte; il estime également que les Etats parties devraient fournir dans leurs rapports des renseignements précis sur toutes les mesures, législatives ou autres, conçues pour donner effet à l'obligation que cet article leur impose.

5. Le Comité estime que les Etats parties s'acquitteraient peut-être plus facilement de cette obligation s'ils pouvaient faire plus largement usage des moyens existants de coopération internationale en vue d'échanger des données d'expérience et de s'entraider pour résoudre les problèmes pratiques qu'ils peuvent rencontrer quand ils s'emploient à assurer l'égalité des droits entre les hommes et les femmes.

OBSERVATION GENERALE No 5 Article 4 (treizième session, 1981)

1. L'article 4 du Pacte a posé un certain nombre de problèmes au Comité au cours de l'examen des rapports de certains Etats parties. Dans le cas où une situation d'urgence menace l'existence de la nation et est proclamée par un acte officiel, un Etat partie peut déroger à ses obligations en ce qui concerne un certain nombre de droits dans la stricte mesure où la situation l'exige. Toutefois, la dérogation ne peut s'appliquer à certains droits bien déterminés, et l'Etat partie ne peut pas prendre de mesures discriminatoires sous certains prétextes. En outre, l'Etat partie est tenu de signaler aussitôt aux autres Etats parties, par l'entremise du Secrétaire général, les dispositions auxquelles il a dérogé, ainsi que les motifs qui ont provoqué cette dérogation et la date à laquelle il y a mis fin.

2. En général, les Etats parties indiquent la procédure prévue en droit interne pour déclarer l'existence d'une situation exceptionnelle, ainsi que les dispositions pertinentes des lois prévoyant des dérogations. Néanmoins, dans le cas de quelques Etats qui avaient apparemment dérogé à leurs obligations, il s'est révélé difficile de déterminer, non seulement si une situation de danger exceptionnel avait été officiellement déclarée, mais également si les droits pour lesquels le Pacte n'autorise pas de dérogation n'avaient pas été en fait suspendus, et enfin si les autres Etats parties avaient été informés des dérogations et de leurs motifs.

3. Le Comité est d'avis que les mesures prises en vertu de l'article 4 ont un caractère exceptionnel et temporaire, et ne peuvent être maintenues que tant que l'existence de la nation intéressée est menacée. Il estime qu'en période d'exception, la protection des droits de l'homme, et notamment des droits pour lesquels des dérogations ne sont pas autorisées, est une question particulièrement importante. Il considère également de la plus haute importance que les Etats parties qui se trouvent dans une situation de danger

public exceptionnel signalent aux autres Etats parties la nature et l'étendue des dérogations qu'ils ont faites et les raisons motivant ces dérogations, et qu'ils s'acquittent en outre de l'obligation qui leur incombe en vertu de l'article 40 du Pacte d'indiquer dans leurs rapports la nature et l'étendue de chaque dérogation, en joignant la documentation pertinente.

OBSERVATION GENERALE No 6 Article 6 (seizième session, 1982)

1. La question du droit à la vie, droit énoncé à l'article 6 du Pacte, a été traitée dans tous les rapports. C'est le droit suprême pour lequel aucune dérogation n'est autorisée, même dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation (art. 4). Le Comité a néanmoins noté que, dans bien des cas, les renseignements fournis à propos de l'article 6 ne concernaient qu'un aspect de ce droit. C'est un droit qui ne doit pas être interprété dans un sens restrictif.

2. Le Comité constate que la guerre et les autres actes de violence collective continuent à être un fléau de l'humanité et à priver de la vie des milliers d'êtres humains innocents chaque année. La Charte des Nations Unies interdit déjà le recours à la menace ou à l'emploi de la force par un Etat contre un autre Etat, sauf dans l'exercice du droit naturel de légitime défense. Le Comité estime que les Etats ont le devoir suprême de prévenir les guerres, les actes de génocide et les autres actes de violence collective qui entraînent la perte arbitraire de vies humaines. Tous les efforts qu'ils déploient pour écarter le danger de guerre, en particulier de guerre thermonucléaire, et pour renforcer la paix et la sécurité internationales, constituent la condition et la garantie majeures de la sauvegarde du droit à la vie. A cet égard, le Comité note en particulier qu'il existe un lien entre l'article 6 et l'article 20, qui dispose que la loi doit interdire toute propagande en faveur de la guerre (par. 1) ou toute incitation à la violence (par. 2) telle qu'elle est décrite dans ledit article.

3. La protection contre la privation arbitraire de la vie, qui est expressément requise dans la troisième phrase du paragraphe 1 de l'article 6, est d'une importance capitale. Le Comité considère que les Etats parties doivent prendre des mesures, non seulement pour prévenir et réprimer les actes criminels qui entraînent la privation de la vie, mais également pour empêcher que leurs propres forces de sécurité ne tuent des individus de façon arbitraire. La privation de la vie par les autorités de l'Etat est une question extrêmement grave. La législation doit donc réglementer et limiter strictement les cas dans lesquels une personne peut être privée de la vie par ces autorités.

4. Les Etats parties doivent aussi prendre des mesures spécifiques et efficaces pour empêcher la disparition des individus, ce qui malheureusement est devenu trop fréquent et entraîne trop souvent la privation arbitraire de la vie. En outre, les Etats doivent mettre en place des moyens et des procédures efficaces pour mener des enquêtes approfondies sur les cas de personnes disparues dans des circonstances pouvant impliquer une violation du droit à la vie.

5. De plus, le Comité a noté que le droit à la vie était trop souvent interprété de façon étroite. L'expression "le droit à la vie ... inhérent à la personne humaine" ne peut pas être entendue de façon restrictive, et la protection de ce droit exige que les Etats adoptent des mesures positives. A cet égard, le Comité estime qu'il serait souhaitable que les Etats parties prennent toutes les mesures possibles pour diminuer la mortalité infantile et pour accroître l'espérance de vie, et en particulier des mesures permettant d'éliminer la malnutrition et les épidémies.

6. S'il ressort des paragraphes 2 à 6 de l'article 6 que les Etats parties ne sont pas tenus d'abolir totalement la peine capitale, ils doivent en limiter l'application et, en particulier, l'abolir pour tout ce qui n'entre pas dans la catégorie des "crimes les plus graves". Ils devraient donc envisager de revoir leur législation pénale en tenant compte de cette obligation et, dans tous les cas, ils sont tenus de limiter l'application de la peine de mort aux "crimes les plus graves". D'une manière générale, l'abolition est évoquée dans cet article en des termes qui suggèrent sans ambiguïté (par. 2 et 6) que l'abolition est souhaitable. Le Comité en conclut que toutes les mesures prises pour abolir la peine de mort doivent être considérées comme un progrès vers la jouissance du droit à la vie au sens de l'article 40 et doivent, à ce titre, être signalées au Comité. Il note qu'un certain nombre d'Etats ont déjà aboli la peine de mort ou suspendu son application. Toutefois, à en juger d'après les rapports des Etats, les progrès accomplis en vue d'abolir la peine de mort ou d'en limiter l'application sont insuffisants.

7. Le Comité estime que l'expression "les crimes les plus graves" doit être interprétée d'une manière restrictive, comme signifiant que la peine capitale doit être une mesure tout à fait exceptionnelle. Par ailleurs, il est dit expressément à l'article 6 que la peine de mort ne peut être prononcée que conformément à la législation en vigueur au moment où le crime a été commis, et ne doit pas être en contradiction avec les dispositions du Pacte. Les garanties d'ordre procédural prescrites dans le Pacte doivent être observées, y compris le droit à un jugement équitable rendu par un tribunal indépendant, la présomption d'innocence, les garanties minima de la défense et le droit de recourir à une instance supérieure. Ces droits s'ajoutent au droit particulier de solliciter la grâce ou la commutation de la peine.

OBSERVATION GENERALE No 7 Article 7 (seizième session, 1982) */

1. En examinant les rapports des Etats parties, les membres du Comité ont souvent demandé des informations complémentaires au titre de l'article 7 qui interdit, en premier lieu, la torture et les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Le Comité rappelle que, même dans le cas d'un danger public exceptionnel tel qu'envisagé dans le paragraphe 1 de l'article 4, le paragraphe 2 de l'article 4 n'autorise aucune dérogation à cette disposition, dont le but est de protéger l'intégrité et la dignité de l'individu. Le Comité note qu'il ne suffit pas, pour appliquer cet article, d'interdire ces peines

*/ L'Observation générale No 7 a été remplacée par l'Observation générale No 20 (quarante-quatrième session, 1992).

ou traitements, ni de déclarer que leur application constitue un délit. La plupart des Etats ont des dispositions pénales qui s'appliquent aux cas de torture ou de pratiques analogues. De tels cas se produisant néanmoins, il découle de l'article 7 du Pacte, combiné avec l'article 2, que les Etats doivent assurer une protection effective grâce à un mécanisme de contrôle. Les plaintes pour mauvais traitements doivent faire l'objet d'une enquête effective, menée par les autorités compétentes. Ceux qui sont reconnus coupables doivent être tenus pour responsables, et les victimes présumées doivent elles-mêmes disposer de voies de recours effectives, y compris le droit d'obtenir réparation. Parmi les garanties qui peuvent permettre un contrôle effectif, il y a les dispositions interdisant la détention au secret, l'octroi, sans préjudice des nécessités de l'enquête, à des personnes telles que les médecins, les avocats et les membres de la famille, du droit d'accès auprès des détenus; les dispositions prévoyant que les prisonniers doivent être détenus dans des lieux de détention officiellement reconnus comme tels et que leur nom et lieu de détention doivent figurer dans un registre central tenu à la disposition des personnes intéressées, comme les membres de la famille; les dispositions permettant de déclarer irrecevables en justice les aveux ou autres témoignages obtenus par la torture ou d'autres traitements contraires à l'article 7; et les mesures dans le domaine de la formation et des instructions données aux responsables de l'application des lois afin qu'ils n'aient pas recours à de tels traitements.

2. Comme il ressort des termes de cet article, le champ de la protection requise s'étend bien au-delà de ce que l'on entend normalement par torture. Il n'est peut-être pas nécessaire d'établir des distinctions très nettes entre les différentes formes de peines ou de traitements qui sont interdites : ces distinctions dépendent de la nature, du but et de la gravité du traitement utilisé. De l'avis du Comité, l'interdiction doit s'étendre aux peines corporelles, y compris les châtiments excessifs imposés à titre de mesures éducatives ou disciplinaires. Même une mesure telle que l'emprisonnement cellulaire peut, selon les circonstances, surtout lorsque la personne est détenue au secret, être contraire à l'article 7. En outre, il est évident que l'article protège non seulement les personnes arrêtées ou emprisonnées, mais également les élèves des établissements d'enseignement et les patients des institutions médicales. Par ailleurs, les pouvoirs publics ont également le devoir d'assurer une protection en vertu de la loi contre de tels traitements, même lorsqu'ils sont appliqués par des personnes agissant en dehors de leurs fonctions officielles ou sans aucune autorité officielle. En ce qui concerne toutes les personnes privées de liberté, l'interdiction des traitements contraires à l'article 7 est complétée par les dispositions positives du paragraphe 1 de l'article 10 du Pacte qui stipule qu'elles doivent être traitées avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine.

3. En particulier, l'interdiction s'étend aux expériences médicales ou scientifiques réalisées sans le libre consentement de la personne intéressée (art. 7, deuxième phrase). Le Comité note qu'en général les rapports des Etats parties fournissent peu ou pas de précisions sur ce point. Il est d'avis que, tout au moins dans les pays où la science et la médecine sont très avancées, et même pour les peuples et les territoires étrangers, lorsque ceux-ci sont affectés par les expériences qu'ils mènent, il faudrait accorder plus d'attention à la nécessité éventuelle et aux moyens d'assurer le respect de cette disposition. Il faut aussi spécialement protéger de

ces expériences les personnes qui sont dans l'incapacité de donner leur consentement.

OBSERVATION GENERALE No 8 Article 9 (seizième session, 1982)

1. L'article 9, qui traite du droit à la liberté et à la sécurité de la personne, fait souvent l'objet d'une interprétation assez étroite dans les rapports des Etats parties, qui, de ce fait, fournissent des informations incomplètes. Le Comité fait observer que le paragraphe 1 s'applique à tous les cas de privation de liberté, qu'il s'agisse d'infractions pénales ou d'autres cas tels que, par exemple, les maladies mentales, le vagabondage, la toxicomanie, les mesures d'éducation, le contrôle de l'immigration, etc. Il est vrai que certaines dispositions de l'article 9 (une partie du paragraphe 2 et l'ensemble du paragraphe 3) s'appliquent uniquement aux personnes qui sont inculpées pour infraction pénale. Mais les autres dispositions, et en particulier l'importante garantie énoncée au paragraphe 4, c'est-à-dire le droit de demander à un tribunal de statuer sur la légalité de la détention, s'appliquent à toutes les personnes qui se trouvent privées de leur liberté par arrestation ou détention. En outre, les Etats parties doivent également, conformément au paragraphe 3 de l'article 2, veiller à ce que des voies de recours utiles soient prévues dans les autres cas où un individu se plaint d'être privé de sa liberté en violation du Pacte.

2. Le paragraphe 3 de l'article 9 prévoit que toute personne arrêtée ou détenue du fait d'une infraction pénale sera traduite "dans le plus court délai" devant le juge ou une autre autorité habilitée par la loi à exercer les fonctions judiciaires. Des délais plus précis sont fixés par la législation dans la plupart des Etats parties et, de l'avis du Comité, ces délais ne doivent pas dépasser quelques jours. Beaucoup d'Etats ont fourni des informations insuffisantes au sujet des pratiques à cet égard.

3. Une autre question est la durée totale de la détention provisoire. Pour certaines catégories d'infractions pénales et, dans certains pays, cette question a suscité des préoccupations au sein du Comité, dont les membres se sont demandés si la pratique était conforme au droit d'"être jugé dans un délai raisonnable ou libéré" en vertu du paragraphe 3. Cette détention doit être exceptionnelle et aussi brève que possible. Le Comité accueillera avec satisfaction tous renseignements concernant les mécanismes existants et les mesures prises en vue de réduire la durée de la détention provisoire.

4. Même si l'on a recours à l'internement dit de sûreté, pour des raisons tenant à la sécurité publique, cet internement doit être soumis aux mêmes dispositions, c'est-à-dire qu'il ne doit pas être arbitraire, qu'il doit être fondé sur des motifs et conforme à des procédures prévues par la loi (par. 1), que l'intéressé doit être informé des raisons de l'arrestation (par. 2) et qu'un tribunal doit pouvoir statuer sur la légalité de la détention (par. 4) et qu'il doit être possible d'obtenir réparation en cas de manquement (par. 5). Et si, en outre, il s'agit d'une inculpation pénale, il faut également accorder une protection totale en vertu des paragraphes 2 et 3 de l'article 9 ainsi que de l'article 14.

OBSERVATION GENERALE No 9 Article 10 (seizième session, 1982) */

1. Le paragraphe 1 de l'article 10 du Pacte prévoit que toute personne privée de sa liberté est traitée avec humanité, dans le respect de la dignité inhérente à la personne humaine. Cependant, il s'en faut de beaucoup que tous les rapports présentés par les Etats parties fournissent des renseignements sur la manière dont sont appliquées les dispositions de ce paragraphe de l'article 10. A cet égard, le Comité pense qu'il serait souhaitable que les rapports des Etats parties comportent des renseignements précis sur les dispositions législatives destinées à protéger ce droit. Le Comité estime aussi qu'il est indispensable d'indiquer dans les rapports les mesures concrètes prises par les autorités compétentes de l'Etat pour contrôler l'application impérative de la législation nationale concernant le traitement humain et le respect de sa dignité de toute personne privée de sa liberté comme l'exigent les dispositions du paragraphe 1.

Le Comité note en particulier que le paragraphe 1 de cet article est généralement applicable aux personnes privées de leur liberté, tandis que le paragraphe 2 s'applique aux prévenus qu'il faut distinguer des condamnés, et que le paragraphe 3 ne concerne que les condamnés. Bien souvent, la structure de cet article n'est pas reflétée dans les rapports, qui ont surtout porté sur les prévenus et les condamnés. Le libellé du paragraphe 1, son contexte - en particulier la proximité du paragraphe 1 de l'article 9 qui traite aussi de toutes les privations de liberté - et son objectif, justifient une application vaste du principe qui y est exprimé. En outre, le Comité rappelle que cet article complète l'article 7 au sujet du traitement de toutes les personnes privées de leur liberté.

Traiter toutes les personnes privées de leur liberté avec humanité et en respectant leur dignité est une règle fondamentale d'application universelle qui ne peut dépendre entièrement des ressources matérielles disponibles. Le Comité sait qu'à d'autres égards, les modalités et les conditions de détention varient nécessairement selon les ressources disponibles, mais elles doivent toujours être appliquées sans distinction, comme l'exige le paragraphe 1 de l'article 2.

C'est à l'Etat qu'incombe l'ultime responsabilité du respect de ce principe en ce qui concerne toutes les institutions où des personnes sont légalement détenues contre leur volonté, qu'il s'agisse des prisons ou, par exemple, des hôpitaux, et des camps de détention ou des établissements de correction.

2. L'alinéa a) du paragraphe 2 de l'article susmentionné prévoit que les prévenus doivent, sauf dans des circonstances exceptionnelles, être séparés des condamnés et soumis à un régime distinct, approprié à leur condition de personnes non condamnées. Certains rapports n'ont pas accordé suffisamment d'attention à cette exigence expresse du Pacte, et, de ce fait, n'ont pas

*/ L'Observation générale No 9 a été remplacée par l'Observation générale No 21 (quarante-quatrième session, 1992).

donné suffisamment de renseignements pour expliquer en quoi le régime des prévenus diffère de celui des condamnés. Il importe de faire figurer des renseignements sur ce point dans les rapports ultérieurs.

L'alinéa b) du paragraphe 2 du même article dispose notamment que les jeunes prévenus doivent être séparés des adultes. Les renseignements fournis dans les rapports indiquent que de nombreux Etats n'accordent pas toute l'attention voulue au fait qu'il s'agit là d'une disposition impérative du Pacte. De l'avis du Comité, et comme l'énonce clairement le texte du Pacte, l'inexécution des obligations qu'impose l'alinéa b) du paragraphe 2 ne peut être justifiée par quelque considération que ce soit.

3. Dans un certain nombre de cas, les renseignements fournis dans les rapports au sujet du paragraphe 3 de l'article 10 ne comportent de références précises ni aux dispositions législatives ou administratives pertinentes, ni aux mesures pratiques qui visent à assurer la rééducation et le reclassement social des détenus, par exemple par l'enseignement, la formation professionnelle et l'accomplissement d'un travail utile. La possibilité de recevoir la visite de parents figure normalement aussi parmi les dispositions susmentionnées et s'impose pour des motifs d'humanité. Des lacunes analogues apparaissent dans les rapports de quelques Etats en ce qui concerne les renseignements sur les mineurs délinquants, qui doivent être séparés des adultes et soumis à un régime approprié à leur âge et à leur statut juridique.

4. Le Comité note en outre que le principe selon lequel toute personne privée de sa liberté doit être traitée avec humanité, dans le respect de la dignité de la personne humaine, énoncé au paragraphe 1, fonde les obligations plus strictes et plus précises des Etats en matière de justice pénale prévues aux paragraphes 2 et 3 de l'article 10. L'obligation de séparer les prévenus des condamnés vise à mettre l'accent sur leur condition de personnes à la fois non condamnées et protégées par la présomption d'innocence énoncée au paragraphe 2 de l'article 14. L'objectif de ces dispositions est d'assurer la protection des groupes visés, et les obligations qu'elles prévoient doivent être envisagées de ce point de vue. Ainsi, la séparation et le traitement des mineurs délinquants devraient être prévus et organisés de manière à favoriser leur rééducation et leur reclassement social.

OBSERVATION GENERALE No 10 Article 19 (dix-neuvième session, 1983)

1. Le paragraphe 1 prévoit la protection du "droit de ne pas être inquiété pour ses opinions". C'est un droit pour lequel le Pacte n'autorise ni exception ni limitation. Le Comité serait heureux de recevoir des Etats parties des renseignements sur l'application du paragraphe 1.

2. Le paragraphe 2 prévoit la protection du droit à la liberté d'expression, qui comprend non seulement la liberté de "répandre des informations ou des idées de toute espèce", mais encore la liberté de "rechercher" et de "recevoir" ces informations et ces idées "sans considération de frontières" et quel que soit le moyen utilisé par l'intéressé, "sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix". Les Etats parties n'ont pas tous communiqué des informations sur tous les aspects de la liberté d'expression. Par exemple, on a prêté peu d'attention jusqu'ici à ce que, du fait des progrès des moyens d'information modernes,

des mesures efficaces seraient nécessaires pour empêcher une mainmise sur ces moyens qui entraverait l'exercice du droit de toute personne à la liberté d'expression dans un sens qui n'est pas prévu au paragraphe 3.

3. Les rapports de nombreux Etats se bornent à indiquer que la liberté d'expression est garantie par la constitution ou par la loi. Cependant, pour connaître avec précision le régime institué en matière de liberté d'expression, en droit comme dans la pratique, le Comité a besoin en outre de renseignements pertinents sur les règles qui définissent l'étendue de cette liberté ou qui énoncent certaines restrictions, ainsi que sur tout autre facteur qui influe en pratique sur l'exercice de ce droit. C'est l'interaction du principe de la liberté d'expression et de ses limitations et restrictions qui détermine la portée réelle du droit de l'individu.

4. Le paragraphe 3 prévoit expressément que l'exercice de la liberté d'expression comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales, et c'est pour cette raison que certaines restrictions à ce droit sont permises, eu égard aux intérêts d'autrui ou de la communauté dans son ensemble. Cependant, lorsqu'un Etat partie impose certaines restrictions à l'exercice de la liberté d'expression, celles-ci ne peuvent en aucun cas porter atteinte au droit lui-même. Le paragraphe 3 énonce certaines conditions, et c'est seulement à ces conditions que des restrictions peuvent être imposées : 1) elles doivent être "fixées par la loi"; 2) elles ne peuvent être ordonnées qu'à l'une des fins précisées aux alinéas a) et b) du paragraphe 3; 3) l'Etat partie doit justifier qu'elles sont nécessaires à la réalisation d'une de ces fins.

OBSERVATION GENERALE No 11 Article 20 (dix-neuvième session, 1983)

1. Les rapports présentés par les Etats parties ne fournissent pas tous des informations suffisantes sur l'application de l'article 20 du Pacte. Etant donné la nature de l'article 20, les Etats parties sont tenus d'adopter les mesures législatives voulues pour interdire les actions qui y sont mentionnées. Or les rapports montrent que, dans certains Etats, ces actions ne sont pas interdites par la loi et que les efforts qui conviendraient pour les interdire ne sont ni envisagés ni faits. De plus, de nombreux rapports ne donnent pas suffisamment d'informations sur les lois et pratiques nationales pertinentes.

2. L'article 20 du Pacte dispose que toute propagande en faveur de la guerre et tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence sont interdits par la loi. De l'avis du Comité, ces interdictions sont tout à fait compatibles avec le droit à la liberté d'expression prévu à l'article 19, dont l'exercice entraîne des responsabilités et des devoirs spéciaux. L'interdiction prévue au paragraphe 1 s'étend à toutes les formes de propagande menaçant d'entraîner ou entraînant un acte d'agression ou une rupture de la paix, en violation de la Charte des Nations Unies, tandis que le paragraphe 2 vise tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, que cette propagande ou cet appel ait des objectifs d'ordre intérieur ou extérieur par rapport à l'Etat intéressé. Les dispositions du paragraphe 1 de l'article 20 n'interdisent pas l'appel au droit souverain

à la légitime défense ni au droit des peuples à l'autodétermination et à l'indépendance conformément à la Charte des Nations Unies. Pour que l'article 20 produise tous ses effets, il faudrait qu'une loi indique clairement que la propagande et l'appel qui y sont décrits sont contraires à l'ordre public, et prescrive une sanction appropriée en cas de violation. Le Comité estime donc que les Etats parties qui ne l'ont pas encore fait devraient prendre des mesures pour s'acquitter des obligations énoncées à l'article 20, et qu'ils devraient eux-mêmes s'abstenir de toute propagande ou de tout appel de ce genre.

OBSERVATION GENERALE No 12 Article premier (vingt et unième session, 1984)

1. Conformément aux buts et aux principes de la Charte des Nations Unies, l'article premier du Pacte international relatif aux droits civils et politiques reconnaît à tous les peuples le droit de disposer d'eux-mêmes. Ce droit revêt une importance particulière, parce que sa réalisation est une condition essentielle de la garantie et du respect effectif des droits individuels de l'homme ainsi que de la promotion et du renforcement de ces droits. C'est pour cette raison que les Etats ont fait du droit des peuples de disposer d'eux-mêmes, dans les deux Pactes, une disposition de droit positif, qu'ils ont placée, en tant qu'article premier, séparément et en tête de tous les autres droits énoncés dans ces Pactes.

2. L'article premier consacre un droit inaliénable de tous les peuples, défini aux paragraphes 1 et 2 de cet article. En vertu de ce droit, les peuples "déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel". L'article impose à tous les Etats les obligations qui correspondent à ce droit. Ce droit, et les obligations correspondantes qui ont trait à sa mise en oeuvre, sont indissociables des autres dispositions du Pacte et des règles de droit international.

3. Les rapports que tous les Etats parties ont l'obligation d'établir doivent porter aussi sur l'article premier, mais seuls quelques-uns fournissent des renseignements détaillés sur chacun des paragraphes de cet article. Le Comité a noté à cet égard que, dans leurs rapports, beaucoup d'Etats passent cet article complètement sous silence, donnent à son sujet des renseignements insuffisants ou se bornent à faire état de la législation électorale. Le Comité juge très souhaitable que les rapports des Etats parties contiennent des renseignements sur chacun des paragraphes de l'article premier.

4. En ce qui concerne le paragraphe 1 de l'article premier, les Etats parties devraient décrire les procédures constitutionnelles et politiques qui permettent d'exercer ce droit dans les faits.

5. Le paragraphe 2 définit un aspect particulier du contenu économique du droit à disposer de soi-même, à savoir le droit qu'ont les peuples, pour atteindre leurs fins, de "disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel, et du droit international". Ce droit impose des devoirs correspondants à tous les Etats et à la communauté internationale. Les Etats devraient indiquer tous les facteurs ou les difficultés qui les empêchent de disposer

librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, en violation des dispositions de ce paragraphe, et la mesure dans laquelle cet empêchement a des conséquences sur l'exercice d'autres droits énoncés dans le Pacte.

6. De l'avis du Comité, le paragraphe 3 revêt une importance particulière en ce sens qu'il impose des obligations précises aux Etats parties, non seulement à l'égard de leurs peuples, mais aussi à l'égard de tous les peuples qui n'ont pas pu exercer leur droit à l'autodétermination, ou qui ont été privés de cette possibilité. Le caractère général de ce paragraphe se trouve confirmé par les travaux préparatoires de son texte. Aux termes de ce paragraphe, "les Etats parties au présent Pacte, y compris ceux qui ont la responsabilité d'administrer des territoires non autonomes et des territoires sous tutelle, sont tenus de faciliter la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et de respecter ce droit, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies". Ces obligations sont les mêmes, que le peuple ayant droit à disposer de lui-même dépende ou non d'un Etat partie au Pacte. Il s'ensuit que tous les Etats parties doivent prendre des mesures positives pour faciliter la réalisation et le respect du droit des peuples de disposer d'eux-mêmes. Ces mesures positives doivent être conformes aux obligations qui incombent aux Etats en vertu de la Charte des Nations Unies et du droit international : en particulier, les Etats doivent s'abstenir de toute ingérence dans les affaires intérieures d'autres Etats et, ainsi, de compromettre l'exercice du droit à l'autodétermination. Les rapports doivent contenir des renseignements sur l'exécution de ces obligations et les mesures prises à cette fin.

7. A propos de l'article premier du Pacte, le Comité renvoie à d'autres instruments internationaux concernant le droit de tous les peuples de disposer d'eux-mêmes, et en particulier à la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies, que l'Assemblée générale a adoptée le 24 octobre 1970 dans sa résolution 2625 (XXV).

8. De l'avis du Comité, l'histoire montre que la réalisation et le respect du droit des peuples de disposer d'eux-mêmes contribuent à l'établissement de relations et d'une coopération amicales entre les Etats et à la consolidation de la paix et de la compréhension internationales.

OBSERVATION GENERALE No 13 Article 14 (vingt et unième session, 1984)

1. Le Comité note que l'article 14 du Pacte est de caractère complexe, et que différents aspects de ses dispositions appellent des observations spécifiques. Toutes ces dispositions visent à assurer la bonne administration de la justice et, à cette fin, protègent une série de droits individuels, tels que l'égalité devant les tribunaux et les autres organismes juridictionnels, ou le droit de chacun à ce que sa cause soit équitablement et publiquement entendue par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi. Les rapports ne fournissent pas tous des précisions sur les mesures législatives ou les autres mesures adoptées dans le but exprès d'appliquer chacune des dispositions de l'article 14.

2. En général, les Etats parties ne reconnaissent pas dans leurs rapports que l'article 14 s'applique non seulement aux procédures de détermination du bien-fondé des accusations en matière pénale portées contre des individus, mais aussi aux contestations relatives aux droits et obligations de caractère civil. Le droit et la pratique concernant ces questions varient beaucoup d'un Etat à l'autre. Cette diversité fait qu'il est encore plus indispensable que les Etats parties fournissent tous les renseignements utiles et expliquent plus en détail comment les notions "d'accusation en matière pénale" et de "contestations relatives aux droits et obligations de caractère civil" sont interprétées dans leur système juridique.

3. Le Comité jugerait utile que, dans leurs futurs rapports, les Etats parties puissent fournir des renseignements plus détaillés sur les mesures prises pour assurer que l'égalité devant les tribunaux, y compris l'égalité d'accès à ces derniers, le caractère équitable et public des audiences et la compétence, l'impartialité et l'indépendance des juridictions, soient établis par la loi et garantis dans la pratique. En particulier, les Etats parties devraient indiquer avec précision les textes constitutionnels et législatifs qui prévoient la constitution des tribunaux et en garantissent l'indépendance, l'impartialité et la compétence, pour ce qui est en particulier de la manière dont les juges sont nommés, des qualifications qui leur sont demandées, de la durée de leur mandat, des conditions régissant l'avancement, les mutations et la cessation de fonctions ainsi que de l'indépendance effective des juridictions par rapport à l'exécutif et au législatif.

4. Les dispositions de l'article 14 s'appliquent à tous les tribunaux et autres organes juridictionnels de droit commun ou d'exception inclus dans son champ d'application. Le Comité note l'existence, dans de nombreux pays, de tribunaux militaires ou d'exception qui jugent des civils, ce qui risque de poser de sérieux problèmes en ce qui concerne l'administration équitable, impartiale et indépendante de la justice. Très souvent, lorsque de tels tribunaux sont constitués, c'est pour permettre l'application de procédures exceptionnelles qui ne sont pas conformes aux normes ordinaires de la justice. S'il est vrai que le Pacte n'interdit pas la constitution de tribunaux de ce genre, les conditions qu'il énonce n'en indiquent pas moins clairement que le jugement de civils par ces tribunaux devrait être très exceptionnel et se dérouler dans des conditions qui respectent véritablement toutes les garanties stipulées à l'article 14. Le Comité a noté un grave manque d'informations à cet égard dans les rapports de certains Etats parties dont les institutions judiciaires comprennent des tribunaux de cette nature pour le jugement de civils. Dans certains pays, ces tribunaux militaires et d'exception n'offrent pas les strictes garanties d'une bonne administration de la justice conformément aux prescriptions de l'article 14, qui sont indispensables à la protection effective des droits de l'homme. Si les Etats décident dans des situations de danger public, comme il est envisagé à l'article 4, de déroger aux procédures normales prévues par l'article 14, ils doivent veiller à ce que pareilles dérogations n'aillent pas au-delà de celles qui sont rigoureusement requises par les exigences de la situation réelle, et qu'elles respectent les autres conditions du paragraphe 1 de l'article 14.

5. La deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 14 stipule que chacun "a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement". Le paragraphe 3 de l'article précise ce qu'il faut entendre par "audition

équitable" quand il s'agit de déterminer le bien-fondé d'accusations en matière pénale. Cependant, les exigences du paragraphe 3 sont des garanties minimales, dont le respect ne suffit pas toujours à assurer qu'une cause soit équitablement entendue comme le prévoit le paragraphe 1.

6. Le caractère public des audiences est une sauvegarde importante, dans l'intérêt de l'individu et de toute la société. En même temps, le paragraphe 1 de l'article 14 reconnaît que les tribunaux ont le pouvoir de prononcer le huis clos pendant la totalité ou une partie du procès pour les raisons énoncées dans ce paragraphe. Il y a lieu de noter que, hormis ces circonstances exceptionnelles, le Comité considère qu'un procès doit être ouvert au public en général, y compris les membres de la presse et ne doit pas, par exemple, n'être accessible qu'à une catégorie particulière de personnes. Il est à noter que, même dans les affaires où le huis clos a été prononcé, le jugement doit, à certaines exceptions près qui sont rigoureusement définies, être rendu public.

7. Le Comité a constaté un certain manque d'information touchant le paragraphe 2 de l'article 14 et, dans certains cas, a même observé que la présomption d'innocence, qui est indispensable à la protection des droits de l'homme, est exprimée en termes très ambigus ou assortie de conditions qui la rendent inopérante. Du fait de la présomption d'innocence, la preuve incombe à l'accusation, et l'accusé a le bénéfice du doute. Nul ne peut être présumé coupable tant que l'accusation n'a pas été établie au-delà de tout doute raisonnable. En outre, la présomption d'innocence entraîne le droit d'être traité conformément à ce principe. C'est donc un devoir pour toutes les autorités publiques de s'abstenir de préjuger de l'issue d'un procès.

8. Parmi les garanties minimales que le paragraphe 3 prescrit en matière pénale, la première concerne le droit de chacun d'être informé, dans une langue qu'il comprend, de l'accusation portée contre lui [alinéa a)]. Le Comité note que souvent les rapports des Etats n'expliquent pas comment ce droit est respecté et garanti. L'alinéa a) du paragraphe 3 de l'article 14 s'applique à tous les cas d'accusations en matière pénale, y compris ceux des personnes non détenues. Le Comité note en outre que le droit d'être informé de l'accusation "dans le plus court délai" exige que l'information soit donnée de la manière décrite dès que l'accusation est formulée pour la première fois par une autorité compétente. A son avis, ce droit surgit lorsque, au cours d'une enquête, un tribunal ou le ministère public décide de prendre des mesures à l'égard d'une personne soupçonnée d'une infraction pénale ou la désigne publiquement comme telle. On peut satisfaire aux conditions précises de l'alinéa a) du paragraphe 3 en énonçant l'accusation soit verbalement soit par écrit, à condition de préciser aussi bien le droit applicable que les faits allégués sur lesquels l'accusation est fondée.

9. L'alinéa b) du paragraphe 3 stipule que l'accusé doit disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation à sa défense, et communiquer avec le conseil de son choix. Le "temps nécessaire" dépend des cas d'espèce, mais les facilités doivent comprendre l'accès aux documents et autres éléments de preuve dont l'accusé a besoin pour préparer sa défense, ainsi que la possibilité de disposer d'un conseil et de communiquer avec lui. Lorsque l'accusé ne veut pas se défendre lui-même en personne ou recourir à une personne ou une association de son choix, il doit être en mesure de faire

appel à un avocat. En outre, cet alinéa exige que le conseil communique avec l'accusé dans des conditions qui respectent intégralement le caractère confidentiel de leurs communications. Les avocats doivent être à même de conseiller et de représenter leurs clients conformément aux normes et critères établis de la profession, sans être l'objet de restrictions, d'influences, de pressions ou d'interventions injustifiées de la part de qui que ce soit.

10. L'alinéa c) du paragraphe 3 stipule que l'accusé doit être jugé sans retard excessif. Cette garantie concerne non seulement le moment où le procès doit commencer, mais aussi le moment où il doit s'achever et où le jugement doit être rendu : toutes les étapes doivent se dérouler "sans retard excessif". Pour que ce droit soit effectif, il doit exister une procédure qui garantisse que le procès se déroulera "sans retard excessif", que ce soit en première instance ou en appel.

11. Les rapports ne traitent pas tous de tous les aspects du droit de défense tel qu'il est défini à l'alinéa d) du paragraphe 3. Le Comité n'a pas toujours reçu assez de renseignements, ni sur la protection du droit de l'accusé d'être présent lorsque l'on se prononce sur le bien-fondé d'une accusation portée contre lui, ni sur la façon dont le système juridique lui assure le droit soit de se défendre lui-même en personne soit de bénéficier de l'assistance d'un défenseur de son choix, non plus que sur les dispositions qui sont prises dans le cas de quelqu'un qui n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur. L'accusé ou son avocat doit avoir le droit d'agir avec diligence et sans crainte, en employant tous les moyens de défense existants, de même que le droit de contester le déroulement du procès s'il le juge inéquitable. Quand, exceptionnellement et pour des raisons justifiées, il y a procès par contumace, le strict respect des droits de la défense est encore plus indispensable.

12. L'alinéa e) du paragraphe 3 stipule que l'accusé a le droit d'interroger ou de faire interroger les témoins à charge et d'obtenir la comparution et l'interrogatoire des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge. Cette disposition vise à garantir à l'accusé les mêmes moyens juridiques qu'à l'accusation pour obliger les témoins à être présents et pour interroger tous témoins ou les soumettre à un contre-interrogatoire.

13. L'alinéa f) du paragraphe 3 stipule que, si l'accusé ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience, il a le droit de se faire assister gratuitement d'un interprète. Ce droit est indépendant de l'issue du procès, et vaut également pour les étrangers et pour les nationaux. Il présente une importance capitale dans les affaires où l'ignorance de la langue utilisée par le tribunal ou la difficulté éprouvée à la comprendre peut constituer un obstacle majeur à l'exercice des droits de la défense.

14. L'alinéa g) du paragraphe 3 stipule que l'accusé ne peut être forcé à témoigner contre lui-même ou à s'avouer coupable. En examinant cette garantie, il faut se rappeler les dispositions de l'article 7 et du paragraphe 1 de l'article 10. Pour obliger l'accusé à avouer ou à témoigner contre lui-même, on emploie fréquemment des méthodes qui violent ces dispositions. La loi devrait stipuler que les éléments de preuve obtenus au moyen de pareilles méthodes ou de toute autre forme de contrainte sont absolument irrecevables.

15. Pour sauvegarder les droits de l'accusé visés aux paragraphes 1 et 3 de l'article 14, il convient que les juges aient le pouvoir d'examiner toute allégation de violation de ses droits à tout stade de la procédure.

16. Le paragraphe 4 de l'article 14 stipule que la procédure applicable aux jeunes gens tiendra compte de leur âge et de l'intérêt que présente leur rééducation. Peu de rapports fournissent des renseignements suffisants sur les questions pertinentes, telles que l'âge minimum auquel un jeune peut être accusé d'une infraction, l'âge de la majorité pénale, l'existence de tribunaux et de procédures spéciaux, la législation définissant les procédures à l'encontre des jeunes et la façon dont l'ensemble de ces dispositions spéciales concernant les jeunes tiennent compte de "l'intérêt que présente leur rééducation". Les jeunes doivent bénéficier au moins des mêmes garanties et de la même protection que celles accordées aux adultes en vertu de l'article 14.

17. Le paragraphe 5 de l'article 14 dispose que toute personne déclarée coupable d'une infraction a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité et la condamnation, conformément à la loi. Le Comité attire particulièrement l'attention sur les équivalents donnés du mot anglais "crime" dans les autres langues ("infraction", "delito", "prestuplenie"), qui montrent que la garantie ne concerne pas seulement les infractions les plus graves. A cet égard, il n'a pas reçu assez d'informations concernant les juridictions d'appel, en particulier l'accès aux tribunaux de seconde instance et les pouvoirs de ces tribunaux, les conditions à remplir pour faire appel d'un jugement et la façon dont les procédures en appel tiennent compte des conditions exigées au paragraphe 1 de l'article 14 quant au droit de l'accusé à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement.

18. Le paragraphe 6 de l'article 14 prévoit une indemnisation conforme à la loi dans les cas d'erreur judiciaire qu'il décrit. D'après les rapports de beaucoup d'Etats, il semble que souvent ce droit ne soit pas respecté, ou qu'il ne soit qu'insuffisamment garanti par la législation nationale. Les Etats devraient, lorsqu'il y a lieu, compléter leur législation dans ce domaine pour la mettre en conformité avec les dispositions du Pacte.

19. Lors de l'examen des rapports des Etats, des opinions divergentes ont souvent été exprimées quant à la portée du paragraphe 7 de l'article 14. Certains Etats ont même jugé nécessaire de faire des réserves touchant les procédures prévues pour la réouverture des affaires pénales. Il semble au Comité que la plupart des Etats parties établissent une nette distinction entre la réouverture d'une affaire, justifiée par des circonstances exceptionnelles, et un nouveau procès, qu'interdit le principe non bis in idem énoncé au paragraphe 7. Cette façon d'interpréter la règle non bis in idem peut encourager les Etats parties à reconsidérer leurs réserves concernant le paragraphe 7 de l'article 14.

OBSERVATION GENERALE No 14 Article 6 (vingt-troisième session, 1984)

1. Dans l'Observation générale 6 [16], adoptée à sa 378ème séance, le 27 juillet 1982, le Comité des droits de l'homme a noté que le droit à la vie énoncé au paragraphe 1 de l'article 6 du Pacte international

relatif aux droits civils et politiques est le droit suprême pour lequel aucune dérogation n'est autorisée, même en cas de danger public exceptionnel. Ce même droit à la vie est proclamé à l'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme que l'Assemblée générale des Nations Unies a adoptée le 10 décembre 1948. Il est à la base de tous les droits de l'homme.

2. Dans son observation générale précédente, le Comité a aussi noté que les Etats ont le devoir suprême de prévenir les guerres. La guerre et les autres actes de violence collective continuent à être un fléau pour l'humanité et à priver de leur vie des milliers d'êtres humains innocents chaque année.

3. Tout en restant profondément soucieux des pertes en vies humaines causées par les armes classiques dans les conflits armés, le Comité a noté que, pendant plusieurs sessions successives de l'Assemblée générale, des représentants appartenant à toutes les régions géographiques ont exprimé leur préoccupation croissante devant la mise au point et la prolifération d'armes de plus en plus terrifiantes de destruction massive, qui, outre qu'elles menacent la vie humaine, absorbent des ressources qui pourraient être utilisées à des fins économiques et sociales d'importance vitale, en particulier au bénéfice des pays en développement, et ainsi servir à promouvoir et à assurer à tous la jouissance des droits de l'homme.

4. Le Comité partage cette préoccupation. Il est évident que la conception, la mise à l'essai, la fabrication, la possession et le déploiement d'armes nucléaires constituent l'une des plus graves menaces contre le droit à la vie qui pèsent aujourd'hui sur l'humanité. Cette menace est aggravée par le risque d'une utilisation effective de ces armes, non pas seulement en cas de guerre, mais aussi par suite d'une erreur ou d'une défaillance humaine ou mécanique.

5. Qui plus est, l'existence même et la gravité de cette menace engendrent un climat de suspicion et de crainte entre les Etats qui, en soi, s'oppose à la promotion du respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales, conformément à la Charte des Nations Unies et aux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme.

6. La fabrication, la mise à l'essai, la possession, le déploiement et l'utilisation d'armes nucléaires devraient être interdits et qualifiés de crimes contre l'humanité.

7. En conséquence, dans l'intérêt de l'humanité, le Comité adresse un appel à tous les Etats, qu'ils soient ou non parties au Pacte, afin qu'ils prennent des mesures d'urgence, unilatéralement et par voie d'accord, pour délivrer le monde de cette menace.

OBSERVATION GENERALE No 15 Situation des étrangers au regard du Pacte
(vingt-septième session, 1986)

1. Souvent, les rapports des Etats parties ne tiennent pas compte du fait que chaque Etat partie doit garantir les droits visés par le Pacte à "tous les individus se trouvant dans leur territoire et relevant de leur compétence" (art. 2, par. 1). En général, les droits énoncés dans le Pacte s'appliquent à toute personne, sans considération de réciprocité, quelle que soit sa nationalité ou même si elle est apatride.

2. Ainsi, la règle générale est que chacun des droits énoncés dans le Pacte doit être garanti, sans discrimination entre les citoyens et les étrangers. Les étrangers bénéficient de l'obligation générale de non-discrimination à l'égard des droits garantis par le Pacte, ainsi que prévu à l'article 2. Cette garantie s'applique de la même manière aux étrangers et aux citoyens. Exceptionnellement, certains des droits reconnus dans le Pacte ne sont expressément applicables qu'aux citoyens (art. 25), tandis que l'article 13 ne vise que les étrangers. Cependant, le Comité a constaté en examinant les rapports que, dans un certain nombre de pays, les autres droits qui devraient être reconnus aux étrangers en vertu du Pacte leur sont refusés, ou font l'objet de restrictions qui ne peuvent pas toujours être justifiées en vertu du Pacte.

3. Quelques constitutions proclament l'égalité des étrangers et des citoyens. D'autres, plus récentes, distinguent soigneusement les droits fondamentaux reconnus à tous et ceux qui ne sont reconnus qu'aux citoyens, et définissent les uns et les autres en détail. Cependant, dans de nombreux Etats, la constitution ne vise que les citoyens lorsqu'elle prévoit des droits déterminés. La législation et la jurisprudence peuvent aussi jouer un rôle important dans la reconnaissance des droits des étrangers. Le Comité a été informé que dans certains Etats les droits fondamentaux, bien qu'ils ne soient pas garantis aux étrangers par la constitution ou par la loi, leur sont néanmoins reconnus comme le Pacte l'exige. Dans certains cas, toutefois, il est apparu que les droits prévus par le Pacte n'étaient pas reconnus sans discrimination à l'égard des étrangers.

4. Le Comité estime que les Etats parties devraient, dans leurs rapports, prêter attention à la situation des étrangers à la fois au regard de leur droit et dans la pratique concrète. Le Pacte accorde aux étrangers une protection totale quant aux droits qu'il garantit, et les Etats parties devraient observer ses prescriptions dans leur législation et dans leur pratique. La situation des étrangers en serait sensiblement améliorée. Les Etats parties devraient veiller à ce que les dispositions du Pacte et les droits qu'il prévoit soient portés à la connaissance des étrangers relevant de leur juridiction.

5. Le Pacte ne reconnaît pas aux étrangers le droit d'entrer sur le territoire d'un Etat partie ou d'y séjourner. En principe, il appartient à l'Etat de décider qui il admet sur son territoire. Toutefois, dans certaines situations, un étranger peut bénéficier de la protection du Pacte même en ce qui concerne l'entrée ou le séjour : tel est le cas si des considérations relatives à la non-discrimination, à l'interdiction des traitements inhumains et au respect de la vie familiale entrent en jeu.

6. L'autorisation d'entrée peut être soumise à des conditions relatives aux déplacements, au lieu de séjour et à l'emploi. Un Etat peut aussi imposer des conditions générales aux étrangers en transit. Cependant, une fois autorisés à entrer sur le territoire d'un Etat partie, les étrangers bénéficient des droits énoncés par le Pacte.

7. Les étrangers ont ainsi un droit inhérent à la vie qui est juridiquement protégé, et ne peuvent être privés arbitrairement de la vie. Ils ne doivent pas être soumis à la torture, ni à des traitements ou peines inhumains ou

dégradants; ils ne peuvent pas non plus être réduits en esclavage ou en servitude. Les étrangers ont droit sans réserve à la liberté et à la sécurité de la personne. S'ils sont légalement privés de leur liberté, ils doivent être traités avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à leur personne. Un étranger ne peut être détenu pour inexécution d'une obligation contractuelle. Les étrangers ont droit à la liberté de mouvement et au libre choix de leur lieu de résidence; ils sont libres de quitter le pays. Ils jouissent de l'égalité devant les tribunaux, et ont droit à ce que leur cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial établi par la loi, et qui décidera du bien-fondé de toute accusation en matière pénale et des contestations portant sur leurs droits et obligations de caractère civil. Les étrangers ne sont pas soumis à une législation pénale rétroactive, et ils ont droit à la reconnaissance de leur personnalité juridique. Ils ne peuvent être soumis à aucune immixtion arbitraire ou illégale dans leur vie privée, leur famille, leur résidence ni leur correspondance. Ils ont droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, et ont le droit d'avoir des opinions et de les exprimer. Les étrangers bénéficient du droit de réunion pacifique et de libre association. Ils peuvent se marier lorsqu'ils ont atteint l'âge légal du mariage. Leurs enfants bénéficient des mesures de protection nécessitées par leur état de mineur. Dans les cas où les étrangers constituent une minorité au sens de l'article 27, il ne peut leur être refusé le droit, en commun avec les autres membres de leur groupe, d'avoir leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion et d'employer leur propre langue. Les étrangers ont droit à une égale protection de la loi. Il n'y a pas de discrimination entre étrangers et citoyens dans l'application de ces droits. Ces droits des étrangers ne peuvent faire l'objet que des limitations qui peuvent être légalement imposées conformément au Pacte.

8. Une fois qu'un étranger se trouve légalement sur un territoire, sa liberté de déplacement à l'intérieur du territoire et son droit de quitter le territoire ne peuvent être limités que conformément à l'article 12, paragraphe 3. Les différences de traitement sur ce point entre étrangers et nationaux, ou entre différentes catégories d'étrangers, doivent être justifiées au regard de l'article 12, paragraphe 3. Comme les restrictions doivent notamment être compatibles avec les autres droits reconnus dans le Pacte, un Etat partie ne peut, en limitant les droits d'un étranger ou en l'expulsant vers un pays tiers, empêcher arbitrairement son retour dans son propre pays (art. 12, par. 4).

9. Beaucoup de rapports donnent des renseignements insuffisants au sujet de l'article 13. Cet article est applicable à toutes les procédures tendant à contraindre un étranger à quitter un pays, que la législation nationale qualifie ce départ d'expulsion ou qu'elle emploie un autre terme. Si la procédure comporte l'arrestation, les garanties prévues par le Pacte en cas de privation de liberté (art. 9 et 10) peuvent aussi être applicables. Si l'arrestation a pour objet l'extradition, d'autres dispositions du droit national et du droit international peuvent s'appliquer. Normalement, un étranger qui est expulsé doit être autorisé à se rendre dans tout pays qui accepte de l'accueillir. Les droits spécifiquement prévus par l'article 13 ne protègent que les étrangers qui se trouvent légalement sur le territoire d'un Etat partie. Il s'ensuit que les dispositions du droit national concernant les conditions d'entrée et de séjour doivent être prises

en considération pour déterminer l'étendue de cette protection, et qu'en particulier les immigrés clandestins et les étrangers qui ont dépassé la durée de séjour prévue par la loi ou par l'autorisation qui leur a été délivrée ne sont pas protégés par l'article dont il s'agit. Toutefois, si la légalité de l'entrée ou du séjour d'un étranger fait l'objet d'un litige, toute décision pouvant entraîner l'expulsion de l'étranger doit être prise dans le respect de l'article 13. Il appartient aux autorités compétentes de l'Etat partie d'appliquer et d'interpréter le droit national de bonne foi, dans l'exercice de leurs pouvoirs, tout en respectant les obligations prévues par le Pacte, et notamment le principe de l'égalité devant la loi (art. 26).

10. L'article 13 ne porte directement que sur la procédure, et non sur les motifs de fond de l'expulsion. Cependant, pour autant qu'il n'autorise que les mesures exécutées à la suite d'une "décision prise conformément à la loi", son objectif évident est d'éviter les expulsions arbitraires. D'autre part, il reconnaît à chaque étranger le droit à une décision individuelle; il s'ensuit que les lois ou décisions qui prévoiraient des mesures d'expulsion collective ou massive ne répondraient pas aux dispositions de l'article 13. Le Comité estime que cette interprétation est confirmée par les dispositions qui prévoient le droit de faire valoir les raisons qui peuvent militer contre une mesure d'expulsion et de soumettre la décision à l'examen de l'autorité compétente ou d'une personne désignée par elle, en se faisant représenter à cette fin devant cette autorité ou cette personne. L'étranger doit recevoir tous les moyens d'exercer son recours contre l'expulsion, de manière à être en toutes circonstances à même d'exercer effectivement son droit. Les principes énoncés par l'article 13 au sujet du recours contre la décision d'expulsion ou du droit à un nouvel examen par une autorité compétente ne peuvent souffrir d'exception que si "des raisons impérieuses de sécurité nationale l'exigent". Aucune discrimination ne peut être opérée entre différentes catégories d'étrangers dans l'application de l'article 13.

OBSERVATION GENERALE No 16 Article 17 (trente-deuxième session, 1988)

1. L'article 17 prévoit le droit de toute personne à être protégée contre les immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile et sa correspondance, ainsi que contre les atteintes illégales à son honneur et à sa réputation. De l'avis du Comité, la protection de ce droit doit être garantie contre toutes ces immixtions et atteintes, qu'elles émanent des pouvoirs publics ou de personnes physiques ou morales. Les obligations imposées par cet article exigent de l'Etat l'adoption de mesures, d'ordre législatif ou autres, destinées à rendre effective l'interdiction de telles immixtions et atteintes à la protection de ce droit.

2. A cet égard, le Comité tient à faire observer que les rapports des Etats parties au Pacte n'accordent pas l'attention nécessaire aux renseignements sur la façon dont le respect de ce droit est garanti par les autorités législatives, administratives ou judiciaires, et en général par les organes compétents institués par l'Etat. En particulier, on n'accorde pas une attention suffisante au fait que l'article 17 du Pacte traite de la protection contre les immixtions illégales et arbitraires. Cela signifie que c'est précisément dans la législation des Etats qu'il faut avant tout prévoir la protection du droit énoncé dans cet article. Pour l'instant, les rapports,

soit ne disent rien d'une telle législation, soit fournissent à ce sujet des renseignements insuffisants.

3. L'adjectif "illégal" signifie qu'aucune immixtion ne peut avoir lieu, sauf dans les cas envisagés par la loi. Les immixtions autorisées par les Etats ne peuvent avoir lieu qu'en vertu d'une loi, qui doit elle-même être conforme aux dispositions, aux buts et aux objectifs du Pacte.

4. L'expression "immixtions arbitraires" se rapporte également à la protection du droit prévu à l'article 17. De l'avis du Comité, cette expression peut s'étendre aux immixtions prévues par la loi. L'introduction de la notion d'arbitraire a pour objet de garantir que même une immixtion prévue par la loi soit conforme aux dispositions, aux buts et aux objectifs du Pacte et soit, dans tous les cas, raisonnable eu égard aux circonstances particulières.

5. En ce qui concerne le terme "famille", les objectifs du Pacte exigent qu'aux fins de l'article 17 ce terme soit interprété au sens large, de manière à comprendre toutes les personnes qui composent la famille telle qu'elle est perçue dans la société de l'Etat partie concerné. Le terme "home" dans la version anglaise, "manzel" dans la version arabe, "zhùzhái" dans la version chinoise, "domicilio" dans la version espagnole, "domicile" dans la version française et "zhilishche" dans la version russe, doit s'entendre du lieu où une personne réside ou exerce sa profession habituelle. A ce propos, le Comité invite les Etats à indiquer dans leurs rapports l'acception donnée dans leur société aux termes "famille" et "domicile".

6. Le Comité estime que doivent figurer dans les rapports des renseignements sur les autorités et organes prévus par le système juridique du pays qui ont compétence pour autoriser les immixtions admises par la loi. Il est également indispensable d'avoir des renseignements sur les autorités qui sont habilitées à exercer un contrôle sur de telles immixtions dans le strict respect de la loi, et de savoir de quelle façon et auprès de quels organes les personnes concernées peuvent se plaindre d'une violation du droit prévu à l'article 17 du Pacte. Les Etats doivent clairement indiquer dans leurs rapports jusqu'à quel point la pratique effective s'accorde au droit. Les rapports des Etats parties doivent également contenir des renseignements relatifs aux plaintes déposées pour immixtions arbitraires ou illégales et au nombre de décisions rendues à cet égard le cas échéant, ainsi qu'aux recours prévus en tels cas.

7. Etant donné que toutes les personnes vivent en société, la protection de la vie privée est nécessairement relative. Toutefois, les autorités publiques compétentes ne doivent pouvoir réclamer que celles des informations touchant la vie privée de l'individu dont la connaissance est indispensable à la société, au sens du Pacte. Par conséquent, le Comité recommande aux Etats d'indiquer dans leurs rapports les lois et règlements régissant les immixtions dans la vie privée.

8. Même pour ce qui est des immixtions qui sont conformes au Pacte, une loi pertinente doit préciser dans le détail les cas précis dans lesquels elles peuvent être autorisées. La décision de procéder à ces immixtions autorisées doit être prise par l'autorité désignée par la loi, et cas par cas. Le respect de l'article 17 exige que l'intégrité et le caractère confidentiel de

la correspondance soient garantis en droit et en fait. La correspondance doit être remise au destinataire, sans interception, sans être ouverte, et sans qu'il en soit pris autrement connaissance. La surveillance, par des moyens électroniques ou autres, l'interception des communications téléphoniques, télégraphiques ou autres, l'écoute et l'enregistrement des conversations devraient être interdits. Les perquisitions domiciliaires doivent être limitées à la recherche des éléments de preuve nécessaires, et ne doivent pas pouvoir donner lieu à des vexations. En ce qui concerne la fouille des personnes et la fouille corporelle, des mesures efficaces doivent assurer qu'il y est procédé d'une manière compatible avec la dignité de la personne qui en est l'objet. Les personnes soumises à une fouille corporelle par des agents de l'Etat ou du personnel médical agissant à la demande de l'Etat ne devraient être fouillées que par des personnes du même sexe.

9. Les Etats parties sont eux-mêmes tenus de s'abstenir d'agissements non conformes à l'article 17 du Pacte, et de créer le cadre législatif nécessaire pour empêcher que des personnes physiques ou morales ne s'y livrent.

10. Le rassemblement et la conservation, par des autorités publiques, des particuliers ou des organismes privés, de renseignements concernant la vie privée d'individus sur des ordinateurs, dans des banques de données et selon d'autres procédés, doivent être réglementés par la loi. L'Etat doit prendre des mesures efficaces afin d'assurer que ces renseignements ne tombent pas entre les mains de personnes non autorisées par la loi à les recevoir, les traiter et les exploiter, et ne soient jamais utilisés à des fins incompatibles avec le Pacte. Il serait souhaitable, pour assurer la protection la plus efficace de sa vie privée, que chaque individu ait le droit de déterminer, sous une forme intelligible, si des données personnelles le concernant et, dans l'affirmative, lesquelles, sont stockées dans des fichiers automatiques de données, et à quelles fins. Chaque individu doit également pouvoir déterminer les autorités publiques ou les particuliers ou les organismes privés qui ont ou peuvent avoir le contrôle des fichiers le concernant. Si ces fichiers contiennent des données personnelles incorrectes ou qui ont été recueillies ou traitées en violation des dispositions de la loi, chaque individu doit avoir le droit de réclamer leur rectification ou leur suppression.

11. L'article 17 garantit la protection de l'honneur et de la réputation, et les Etats sont tenus d'avoir des lois appropriées à cet effet. Des dispositions doivent également être prises pour permettre à chacun de se protéger contre toute attaque illégale dont il peut être l'objet et d'avoir un moyen de recours contre les responsables. Les Etats parties devraient indiquer dans leurs rapports dans quelle mesure l'honneur et la réputation des individus sont protégés par la loi, et comment cette protection est assurée dans leur système juridique.

OBSERVATION GENERALE No 17 Article 24 (trente-cinquième session, 1989)

1. L'article 24 du Pacte établit que tous les enfants, sans aucune discrimination, ont le droit de recevoir de leur famille, de la société et de l'Etat la protection qu'exige leur état de mineur. L'application de cette disposition nécessite l'adoption par les Etats de mesures spéciales

en ce sens, qui s'ajoutent à celles qu'ils sont par ailleurs tenus de prendre en vertu de l'article 2 pour que tous les individus puissent exercer les droits prévus dans le Pacte. Souvent, dans les rapports qu'ils présentent, les Etats semblent sous-estimer cette obligation, et fournissent des renseignements insuffisants sur la façon dont s'exerce le droit des enfants à une protection spéciale.

2. Le Comité fait observer à ce sujet que les droits prévus à l'article 24 ne sont pas les seuls que le Pacte reconnaît aux enfants, qui bénéficient aussi, en tant qu'individus, de tous les autres droits civils énoncés dans cet instrument. Certaines des dispositions du Pacte, en établissant un droit, indiquent expressément aux Etats les mesures qu'ils doivent adopter pour que les mineurs soient mieux protégés que les adultes. C'est ainsi qu'en ce qui concerne le droit à la vie, la sentence de mort ne peut être prononcée contre les mineurs de 18 ans. De même, s'ils sont légalement privés de la liberté, les jeunes prévenus doivent être séparés des adultes, et leur cas doit être décidé aussi rapidement que possible; les jeunes délinquants condamnés doivent être soumis à un régime pénitentiaire où ils sont séparés des adultes et qui est approprié à leur âge et à leur statut légal, le but étant de les amener à se réformer et de favoriser leur réinsertion sociale. Il est aussi prévu qu'un droit garanti par le Pacte peut être restreint lorsqu'il s'agit de protéger des enfants, pourvu que cette restriction soit justifiée : ainsi, lorsque l'intérêt d'un mineur l'exige, il est permis de faire exception à la règle qui commande que tout jugement civil ou pénal soit public.

3. Dans la plupart des cas, toutefois, les mesures à adopter ne sont pas précisées dans le Pacte, et il appartient à chaque Etat de les déterminer, en fonction des exigences de la protection des enfants qui se trouvent sur son territoire ou relèvent de sa compétence. Le Comité rappelle à cet égard que ces mesures, bien que destinées en premier lieu à assurer aux enfants le plein exercice des droits sur lesquels porte le Pacte, peuvent également être d'ordre économique, social ou culturel. Ainsi, par exemple, toutes les mesures possibles devraient être prises dans les domaines économique et social pour réduire la mortalité infantile, faire disparaître la malnutrition chez les enfants et éviter que ceux-ci ne soient victimes d'actes de violence ou de traitements cruels et inhumains, ou qu'on ne les exploite en les obligeant à exécuter un travail forcé ou à se livrer à la prostitution, ou en les utilisant pour le trafic illicite de stupéfiants, ou de toute autre façon. Dans le domaine culturel, tout devrait être fait pour favoriser l'épanouissement de la personnalité des enfants et leur assurer un degré d'instruction qui leur permette d'exercer les droits visés par le Pacte, notamment la liberté d'opinion et d'expression. En outre, le Comité attire l'attention des Etats parties sur la nécessité d'inclure dans leurs rapports des informations sur les mesures adoptées pour assurer qu'aucun enfant ne participe directement à un conflit armé.

4. Tout enfant, en raison de son état de mineur, a droit à des mesures spéciales de protection. L'âge auquel l'enfant devient majeur n'est pas indiqué par le Pacte, et il revient à chaque Etat partie de le fixer, compte tenu des conditions sociales et culturelles. A cet égard, les Etats devraient préciser dans leurs rapports l'âge de la majorité civile et l'âge à partir duquel un enfant devient pénalement responsable. Les Etats devraient également préciser l'âge à partir duquel l'enfant est légalement autorisé à travailler,

et l'âge à partir duquel l'enfant est assimilé aux adultes en matière de droit du travail. En outre, les Etats devraient préciser l'âge à partir duquel l'enfant est considéré adulte aux fins de l'application des paragraphes 2 et 3 de l'article 10. Toutefois, le Comité observe que l'âge de la majorité ne devrait pas être trop bas et que, dans tous les cas, un Etat partie ne peut pas se dégager de ses obligations au titre du Pacte concernant les personnes de moins de 18 ans, même si elles ont atteint l'âge de la majorité selon le droit interne.

5. Le Pacte stipule que les enfants doivent être protégés contre toute discrimination, quelle que soit la raison sur laquelle celle-ci se fonde : race, couleur, sexe, langue, religion, origine nationale ou sociale, fortune ou naissance. Le Comité observe à cet égard que, tandis que l'obligation de non-discrimination à leur égard découle de l'article 2 en ce qui concerne l'ensemble des droits prévus par le Pacte, et de l'article 26 en ce qui concerne l'égalité devant la loi, la clause de non-discrimination que renferme l'article 24 porte très précisément sur les mesures de protection les concernant spécifiquement, telles qu'elles sont prévues dans cette même disposition. Les Etats devraient indiquer dans leurs rapports comment leur législation et leur pratique assurent que les mesures de protection tendent à abolir toute discrimination dans tous les domaines, y compris en matière successorale, et notamment toute discrimination entre les enfants qui sont des nationaux de l'Etat et les enfants étrangers, et entre enfants légitimes et enfants nés hors mariage.

6. L'obligation d'assurer aux enfants la protection nécessaire incombe à la famille, à la société et à l'Etat. Bien que le Pacte n'indique pas comment doit être partagée cette obligation, c'est en premier lieu à la famille, interprétée au sens large de manière à comprendre toutes les personnes qui s'y rattachent dans la société de l'Etat, et tout particulièrement aux parents, qu'il incombe de créer des conditions qui favorisent l'épanouissement harmonieux de la personnalité de l'enfant et le fassent jouir des droits prévus par le Pacte. Toutefois, puisqu'il est courant que le père et la mère aient une activité professionnelle hors du foyer, les Etats parties devraient préciser dans leurs rapports comment la société, ses institutions et l'Etat font face à leurs responsabilités et aident la famille à assurer la protection de l'enfant. D'autre part, dans le cas où les parents et la famille manquent gravement à leurs devoirs, maltraitent l'enfant ou le négligent, l'Etat doit intervenir pour restreindre l'autorité parentale, et, lorsque les circonstances l'exigent, l'enfant peut être séparé des siens. En cas de dissolution du mariage, des dispositions dans lesquelles la considération dominante est l'intérêt de l'enfant doivent être prises afin d'assurer à ce dernier la protection nécessaire et de lui garantir autant que possible des relations personnelles avec ses deux parents. Le Comité pense qu'il serait utile que, dans leurs rapports, les Etats fournissent des renseignements sur les mesures spécialement adoptées pour protéger les enfants abandonnés ou séparés de leur milieu familial et pour leur permettre de se développer dans des conditions analogues à celles qu'offre le milieu familial.

7. Le paragraphe 2 de l'article 24 stipule que tout enfant a le droit d'être enregistré immédiatement après sa naissance et de recevoir un nom. Selon le Comité, cette disposition doit être interprétée comme étroitement

liée à celle qui établit que l'enfant a droit à des mesures spéciales de protection et qui vise à faire reconnaître sa personnalité juridique. Il est particulièrement important de garantir le droit à un nom dans le cas des enfants nés hors mariage. L'obligation d'enregistrer les enfants à la naissance est conçue principalement pour réduire les risques d'enlèvement, de vente ou de traite d'enfants, ou les autres traitements contraires aux droits prévus dans le Pacte. Les Etats parties devraient indiquer avec précision dans leurs rapports les mesures conçues pour que soient enregistrés dès la naissance des enfants nés sur leur territoire.

8. De même, dans le cadre de la protection à accorder aux enfants, il convient d'accorder une attention particulière au droit de tout enfant à la nationalité, énoncé au paragraphe 3 de l'article 24. Cette disposition, qui a pour but d'éviter qu'un enfant ne soit moins protégé par la société et l'Etat s'il est apatride, n'impose pas pour autant aux Etats parties de donner en toutes circonstances leur nationalité à tout enfant né sur leur territoire. Cependant, les Etats sont tenus d'adopter toutes les mesures appropriées, sur le plan interne et en coopération avec les autres Etats, pour que tout enfant ait une nationalité dès sa naissance. Ils ne devraient tolérer dans la législation interne en matière d'acquisition de la nationalité aucune discrimination qui distingue entre enfants légitimes et enfants nés hors mariage ou de parents apatrides, ou qui soit motivée par la nationalité des parents ou de l'un d'entre eux. Les rapports présentés devraient toujours mentionner les mesures adoptées pour assurer aux enfants une nationalité.

OBSERVATION GENERALE No 18 Non-discrimination (trente-septième session, 1989)

1. La non-discrimination est un principe fondamental et général en matière de protection des droits de l'homme, au même titre que l'égalité devant la loi et l'égalité de protection de la loi. Ainsi, conformément au paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les Etats parties sont tenus de respecter et de garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. Conformément à l'article 26, toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit à une égale protection de la loi, et, de plus, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

2. En effet, le principe de non-discrimination est si fondamental que, conformément à l'article 3, les Etats parties s'engagent à assurer le droit égal des hommes et des femmes de jouir de tous les droits énoncés dans le Pacte. Même si le paragraphe 1 de l'article 4 autorise les Etats parties en cas de danger public exceptionnel à prendre des mesures dérogeant à certaines obligations prévues dans le Pacte, ce même paragraphe prévoit, entre autres, que ces mesures ne doivent pas entraîner une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale. En outre, conformément au paragraphe 2 de l'article 20, les Etats parties ont

l'obligation d'interdire par la loi tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination.

3. En raison de leur caractère fondamental et général, le principe de non-discrimination, tout comme ceux de l'égalité devant la loi et de l'égalité de protection de la loi, sont parfois expressément énoncés dans des articles relatifs à des catégories particulières de droits de l'homme. Le paragraphe 1 de l'article 14 prévoit que tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice, et le paragraphe 3 du même article dispose que toute personne accusée d'une infraction pénale a droit, en pleine égalité, au moins aux garanties qui sont énumérées aux alinéas a) à g) du paragraphe 3. De même, l'article 25 prévoit la participation égale de tous les citoyens aux affaires publiques sans aucune des discriminations visées à l'article 2.

4. Il appartient aux Etats parties de décider quelles mesures sont appropriées pour appliquer les dispositions pertinentes. Le Comité souhaite toutefois être informé de la nature de ces mesures et de leur conformité avec les principes de non-discrimination, d'égalité devant la loi et d'égalité de protection de la loi.

5. Le Comité appelle l'attention des Etats parties sur le fait que le Pacte leur demande parfois expressément de prendre des mesures pour garantir l'égalité des droits des personnes en cause. Par exemple, il est stipulé au paragraphe 4 de l'article 23 que les Etats parties prendront les mesures appropriées pour assurer l'égalité de droits et de responsabilités des époux au regard du mariage, durant le mariage et lors de sa dissolution. Ces mesures peuvent être d'ordre législatif, administratif ou autre, mais les Etats parties ont l'obligation positive de faire en sorte que les époux jouissent de l'égalité des droits conformément au Pacte. En ce qui concerne les enfants, l'article 24 stipule que tout enfant, sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'origine nationale ou sociale, la fortune ou la naissance, a droit, de la part de la famille, de la société et de l'Etat, aux mesures de protection qu'exige sa condition de mineur.

6. Le Comité note que le Pacte ne contient pas de définition du terme "discrimination", et qu'il n'y est pas indiqué non plus ce qui constitue la discrimination. Toutefois, l'article premier de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale dispose que l'expression "discrimination raciale" vise toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique. De même, l'article premier de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes dispose que l'expression "discrimination à l'égard des femmes" vise toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le sexe qui a pour effet ou pour but de compromettre ou de détruire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par les femmes, quel que soit leur état matrimonial, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, des droits de l'homme et des libertés

fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel et civil ou dans tout autre domaine.

7. Ces instruments ne concernent, bien sûr, que certains cas de discrimination fondés sur des motifs précis, mais le Comité considère que le terme "discrimination", tel qu'il est utilisé dans le Pacte, doit être compris comme s'entendant de toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, et ayant pour effet ou pour but de compromettre ou de détruire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par tous, dans des conditions d'égalité, de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

8. Cependant, la jouissance des droits et des libertés dans des conditions d'égalité n'implique pas dans tous les cas un traitement identique. A cet égard, les dispositions du Pacte sont explicites. Par exemple, aux termes du paragraphe 5 de l'article 6, la peine de mort ne peut pas être imposée à des personnes âgées de moins de 18 ans et ne peut être exécutée contre des femmes enceintes. De même, conformément au paragraphe 3 de l'article 10, les jeunes délinquants doivent être séparés des adultes. En outre, l'article 25 garantit certains droits politiques, en prévoyant une différenciation fondée sur la citoyenneté et l'âge.

9. Les rapports de nombreux Etats parties contiennent des renseignements sur les mesures législatives et administratives et sur les décisions judiciaires relatives à la discrimination en droit, mais manquent très souvent de renseignements sur la discrimination dans les faits. Lorsqu'ils font rapport sur les articles 2, paragraphe 1, 3 et 26 du Pacte, les Etats parties citent généralement les dispositions de leur Constitution ou de leur législation sur l'égalité des chances à propos de l'égalité des personnes. Ces renseignements sont évidemment utiles, mais le Comité souhaiterait savoir s'il se pose encore des problèmes liés à une discrimination de fait, de la part, soit des pouvoirs publics ou de la communauté, soit des particuliers ou des organismes privés. Le Comité voudrait être informé des dispositions législatives et des mesures administratives qui visent à réduire ou à éliminer cette discrimination.

10. Le Comité fait également observer que l'application du principe d'égalité suppose parfois de la part des Etats parties l'adoption de mesures en faveur de groupes désavantagés, visant à atténuer ou à supprimer les conditions qui font naître ou contribuent à perpétuer la discrimination interdite par le Pacte. Par exemple, dans les Etats où la situation générale de certains groupes de population empêche ou compromet leur jouissance des droits de l'homme, l'Etat doit prendre des mesures spéciales pour corriger cette situation. Ces mesures peuvent consister à accorder temporairement un traitement préférentiel dans des domaines spécifiques aux groupes en question par rapport au reste de la population. Cependant, tant que ces mesures sont nécessaires pour remédier à une discrimination de fait, il s'agit d'une différenciation légitime au regard du Pacte.

11. Le paragraphe 1 de l'article 2 et l'article 26 contiennent l'un et l'autre une énumération des motifs de discrimination, tels que la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres,

l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. Le Comité a constaté que les motifs de discrimination faisant l'objet d'une interdiction dans le Pacte, tels qu'ils figurent au paragraphe 1 de l'article 2, ne sont pas tous mentionnés dans certaines constitutions et législations. Il souhaiterait donc que les Etats parties lui fassent savoir comment il convient d'interpréter de telles omissions.

12. Alors qu'aux termes de l'article 2, les droits qui doivent être protégés contre la discrimination sont limités aux droits énoncés dans le Pacte, l'article 26 ne précise pas une telle limite. Cet article consacre en effet le principe de l'égalité devant la loi et de l'égale protection de la loi, et stipule que la loi doit garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre la discrimination pour chacun des motifs énumérés. De l'avis du Comité, l'article 26 ne reprend pas simplement la garantie déjà énoncée à l'article 2, mais prévoit par lui-même un droit autonome. Il interdit toute discrimination en droit ou en fait dans tout domaine réglementé et protégé par les pouvoirs publics. L'article 26 est par conséquent lié aux obligations qui sont imposées aux Etats parties en ce qui concerne leur législation et l'application de celle-ci. Ainsi, lorsqu'un Etat partie adopte un texte législatif, il doit, conformément à l'article 26, faire en sorte que son contenu ne soit pas discriminatoire. En d'autres termes, l'application du principe de non-discrimination énoncé à l'article 26 n'est pas limitée aux droits stipulés dans le Pacte.

13. Enfin, le Comité fait observer que toute différenciation ne constitue pas une discrimination, si elle est fondée sur des critères raisonnables et objectifs et si le but visé est légitime au regard du Pacte.

OBSERVATION GENERALE No 19 Article 23 (trente-neuvième session, 1990)

1. L'article 23 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques reconnaît que la famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'Etat. La protection de la famille et de ses membres est également garantie, directement ou indirectement, par d'autres dispositions du Pacte. Ainsi, l'article 17 stipule l'interdiction d'immixtions arbitraires ou illégales dans la famille. De plus, l'article 24 du Pacte porte expressément sur la protection des droits de l'enfant en tant que tel ou en tant que membre d'une famille. Dans leurs rapports, les Etats parties ne donnent souvent pas assez d'informations sur la manière dont l'Etat et la société mettent en oeuvre leur obligation de fournir une protection à la famille et aux personnes qui la composent.

2. Le Comité observe que la notion de famille peut différer à certains égards d'un Etat à l'autre, et même d'une région à l'autre à l'intérieur d'un même Etat, de sorte qu'il n'est pas possible d'en donner une définition uniforme. Toutefois, le Comité souligne que, lorsque la législation et la pratique d'un Etat considèrent un groupe de personnes comme une famille, celle-ci doit y faire l'objet de la protection visée à l'article 23. Par conséquent, les Etats parties devraient exposer dans leurs rapports l'interprétation ou la définition qui sont données de la notion et de l'étendue de famille dans leur société et leur système juridique. L'existence dans un Etat d'une pluralité de notions de famille, famille "nucléaire" et famille "élargie", devrait être indiquée, avec l'explication du degré de

protection de l'une et de l'autre. Etant donné qu'il existe divers types de famille, les couples non mariés et leurs enfants ou les parents seuls et leurs enfants, par exemple, les Etats parties devraient également indiquer si et dans quelle mesure la législation et les pratiques nationales reconnaissent et protègent ces types de famille et leurs membres.

3. La mise en oeuvre de la protection visée à l'article 23 du Pacte demande, de la part des Etats parties, l'adoption de mesures diverses, notamment d'ordre législatif ou administratif. Les Etats parties devraient fournir des informations détaillées quant à la nature de ces mesures et aux moyens employés pour en assurer l'application effective. Par ailleurs, puisque le Pacte reconnaît aussi à la famille le droit d'être protégée par la société, les Etats parties devraient indiquer, dans leurs rapports, comment l'Etat et d'autres institutions sociales accordent la protection nécessaire à la famille, si et dans quelle mesure l'Etat encourage l'activité desdites institutions par des moyens financiers ou autres, et comment il veille à ce que ladite activité soit compatible avec le Pacte.

4. Le paragraphe 2 de l'article 23 du Pacte réaffirme que le droit de se marier et de fonder une famille est reconnu à l'homme et à la femme à partir de l'âge nubile. Le paragraphe 3 du même article énonce que nul mariage ne peut être conclu sans le libre et plein consentement des futurs époux. Les Etats parties devraient indiquer dans leurs rapports s'il existe des restrictions ou obstacles à l'exercice du droit de contracter mariage qui procèdent de facteurs spéciaux tels que le degré de parenté ou l'incapacité mentale. Le Pacte ne fixe expressément l'âge nubile ni pour l'homme, ni pour la femme; cet âge devrait être fixé en fonction de la capacité des futurs époux de donner leur libre et plein consentement personnel dans les formes et les conditions prescrites par la loi. A cet égard, le Comité tient à rappeler que ces dispositions légales doivent être compatibles avec le plein exercice des autres droits garantis par le Pacte; ainsi, par exemple, le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion implique que la législation de chaque Etat prévoit la possibilité à la fois du mariage civil et du mariage religieux. De l'avis du Comité, toutefois, le fait qu'un Etat exige qu'un mariage célébré conformément à des rites religieux soit également célébré ou prononcé ou enregistré par des autorités civiles n'est pas incompatible avec le Pacte. Les Etats sont également priés d'inclure des informations à ce sujet dans leurs rapports.

5. Le droit de fonder une famille implique, en principe, la possibilité de procréer et de vivre ensemble. Les politiques de planification de la famille, lorsque les Etats en adoptent, doivent être compatibles avec les dispositions du Pacte et n'être, en particulier, ni discriminatoires ni contraignantes. De même, la possibilité de vivre ensemble implique l'adoption de mesures appropriées, tant sur le plan interne que, le cas échéant, en coopération avec d'autres Etats, pour assurer l'unité ou la réunification des familles, notamment lorsque la séparation de leurs membres tient à des raisons politiques, économiques, ou du même ordre.

6. Le paragraphe 4 de l'article 23 du Pacte dispose que les Etats parties prendront les mesures appropriées pour assurer l'égalité de droits et de responsabilités des époux au regard du mariage, durant le mariage et lors de sa dissolution.

7. En ce qui concerne l'égalité au regard du mariage, le Comité tient à noter en particulier que l'acquisition ou la perte de la nationalité pour cause de mariage ne doit donner lieu à aucune discrimination fondée sur le sexe. De même, le droit pour chaque conjoint de continuer d'utiliser son nom de famille d'origine, ou de participer sur un pied d'égalité au choix d'un nouveau nom de famille devrait être sauvegardé.

8. Durant le mariage, les conjoints devraient avoir des droits et responsabilités égaux au sein de la famille. Cette égalité s'étend à toutes les questions qui découlent de leur lien, telles que le choix de la résidence, la gestion des affaires du ménage, l'éducation des enfants et l'administration des biens. Cette égalité continue d'être applicable aux dispositions concernant la séparation de corps ou la dissolution du mariage.

9. Ainsi, tout traitement discriminatoire en ce qui concerne les motifs et les procédures de séparation ou de divorce, la garde des enfants, la pension alimentaire en faveur des enfants ou du conjoint, le droit de visite, ou la perte ou le recouvrement de l'autorité parentale doit être interdit, compte tenu de l'intérêt dominant des enfants à cet égard. Les Etats parties devraient, en particulier, inclure dans leurs rapports des informations sur les dispositions qu'ils ont prises pour assurer aux enfants la protection nécessaire lors de la dissolution du mariage ou lors de la séparation des époux.

OBSERVATION GENERALE No 20 Article 7 (quarante-quatrième session, 1992)

1. La présente Observation générale remplace l'Observation générale No 7 (seizième session, 1982), dont elle reflète et développe la teneur.

2. L'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques a pour but de protéger la dignité et l'intégrité physique et mentale de l'individu. L'Etat partie a le devoir d'assurer à toute personne, par des mesures législatives ou autres, une protection contre les actes prohibés par l'article 7, que ceux-ci soient le fait de personnes agissant dans le cadre de leurs fonctions officielles, en dehors de celles-ci ou à titre privé. L'interdiction faite à l'article 7 est complétée par les dispositions positives du paragraphe 1 de l'article 10 du Pacte, qui stipule que "toute personne privée de sa liberté est traitée avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine".

3. Le texte de l'article 7 ne souffre aucune limitation. Le Comité réaffirme aussi que, même dans le cas d'un danger public exceptionnel tel qu'envisagé à l'article 4 du Pacte, aucune dérogation aux dispositions de l'article 7 n'est autorisée et ses dispositions doivent rester en vigueur. Le Comité fait observer également qu'aucune raison, y compris l'ordre d'un supérieur hiérarchique ou d'une autorité publique, ne saurait être invoquée en tant que justification ou circonstance atténuante pour excuser une violation de l'article 7.

4. Le Pacte ne donne pas de définition des termes employés à l'article 7, et le Comité n'estime pas non plus nécessaire d'établir une liste des actes interdits ni de fixer des distinctions très nettes entre les différentes

formes de peines ou traitements interdits; ces distinctions dépendent de la nature, du but et de la gravité du traitement infligé.

5. L'interdiction énoncée à l'article 7 concerne non seulement des actes qui provoquent chez la victime une douleur physique, mais aussi des actes qui infligent une souffrance mentale. En outre, de l'avis du Comité, l'interdiction doit s'étendre aux peines corporelles, y compris les châtiments excessifs infligés à titre de sanction pénale ou de mesure éducative ou disciplinaire. A cet égard, il convient de souligner que l'article 7 protège notamment les enfants, les élèves des établissements d'enseignement et les patients des institutions médicales.

6. Le Comité note que l'emprisonnement cellulaire prolongé d'une personne détenue ou incarcérée peut être assimilé aux actes prohibés par l'article 7. Comme le Comité l'a noté dans son observation générale No 6 (16), l'abolition de la peine capitale est évoquée d'une manière générale à l'article 6 du Pacte en des termes qui suggèrent sans ambiguïté que l'abolition est souhaitable. En outre, lorsque la peine de mort est appliquée par un Etat partie pour les crimes les plus graves, elle doit non seulement être strictement limitée conformément à l'article 6, mais aussi être exécutée de manière à causer le moins de souffrances possible, physiques ou mentales.

7. L'article 7 interdit expressément les expériences médicales ou scientifiques réalisées sans le libre consentement de la personne concernée. Le Comité note qu'en général, les rapports des Etats parties fournissent peu de précisions sur ce point. Il conviendrait d'accorder plus d'attention à la nécessité et aux moyens d'assurer le respect de cette disposition. Le Comité observe également qu'une protection spéciale contre de telles expériences est nécessaire dans le cas des personnes qui sont dans l'incapacité de donner valablement leur consentement, en particulier celles qui sont soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement. Ces personnes ne doivent pas faire l'objet d'expériences médicales ou scientifiques de nature à nuire à leur santé.

8. Le Comité note qu'il ne suffit pas, pour respecter l'article 7, d'interdire ces peines ou traitements, ni de déclarer que leur application constitue un délit. Les Etats parties doivent faire connaître au Comité les mesures législatives, administratives, judiciaires et autres qu'ils prennent pour prévenir et réprimer les actes de torture ainsi que les traitements cruels, inhumains ou dégradants dans tout territoire placé sous leur juridiction.

9. De l'avis du Comité, les Etats parties ne doivent pas exposer des individus à un risque de torture ou de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en les renvoyant dans un autre pays en vertu d'une mesure d'extradition, d'expulsion ou de refoulement. Les Etats parties devraient indiquer dans leurs rapports les mesures qu'ils ont adoptées à cette fin.

10. Le Comité devrait être informé des moyens par lesquels les Etats parties diffusent dans l'ensemble de la population les informations pertinentes concernant l'interdiction de la torture et des traitements prohibés par l'article 7. Le personnel responsable de l'application des lois, le personnel médical ainsi que les agents de la force publique et toutes les personnes

intervenant dans la garde ou le traitement de tout individu arrêté, détenu ou emprisonné de quelque façon que ce soit doivent recevoir un enseignement et une formation approprié. Les Etats parties devraient informer le Comité de l'enseignement et de la formation dispensés et lui expliquer de quelle manière l'interdiction énoncée à l'article 7 fait partie intégrante des règles et normes déontologiques auxquelles ces personnes doivent se conformer.

11. Outre la description des dispositions assurant la protection générale due à toute personne contre les actes prohibés par l'article 7, l'Etat partie doit fournir des indications détaillées sur les mesures qui visent spécialement à protéger les personnes particulièrement vulnérables. Il convient de noter que la surveillance systématique des règles, instructions, méthodes et pratiques en matière d'interrogatoire ainsi que des dispositions concernant la garde et le traitement des personnes arrêtées, détenues ou emprisonnées de quelque façon que ce soit constitue un moyen efficace d'éviter les cas de torture et de mauvais traitements. Pour garantir effectivement la protection des personnes détenues, il faut faire en sorte que les prisonniers soient détenus dans des lieux de détention officiellement reconnus comme tels et que leur nom et le lieu de leur détention ainsi que le nom des personnes responsables de leur détention figurent dans un registre aisément accessible aux intéressés, notamment aux membres de la famille et aux amis. De même, la date et le lieu des interrogatoires, ainsi que les noms de toutes les personnes y assistant doivent être inscrits sur un registre et ces renseignements doivent également être disponibles aux fins de la procédure judiciaire ou administrative. Des dispositions interdisant la détention au secret doivent également être prises. A cet égard, les Etats parties devraient veiller à ce que tous les lieux de détention soient exempts de tout matériel susceptible d'être utilisé pour infliger des tortures ou mauvais traitements. La protection du détenu exige en outre qu'il ait rapidement et régulièrement accès à des médecins et des avocats et, sous surveillance appropriée lorsque l'enquête l'exige, aux membres de sa famille.

12. Il importe, pour dissuader de commettre des violations de l'article 7, que la loi interdise d'utiliser ou déclare irrecevables dans une procédure judiciaire des déclarations et aveux obtenus par la torture ou tout autre traitement interdit.

13. Les Etats parties devraient indiquer, lorsqu'ils présentent leurs rapports, les dispositions de leur droit pénal qui répriment la torture et les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, en précisant les sanctions applicables à de tels actes, qu'ils soient commis par des agents publics ou d'autres personnes agissant comme tels ou par des particuliers. Ceux qui violent l'article 7, que ce soit en encourageant, en ordonnant, en tolérant ou en perpétrant des actes prohibés, doivent être tenus pour responsables. En conséquence, ceux qui ont refusé d'obéir aux ordres ne doivent pas être punis ou soumis à un traitement préjudiciable.

14. L'article 7 devrait être lu conjointement avec le paragraphe 3 de l'article 2 du Pacte. Dans leurs rapports, les Etats parties devraient indiquer comment leur système juridique garantit efficacement qu'il soit mis fin immédiatement à tous les actes prohibés par l'article 7, ainsi que les réparations appropriées. Le droit de porter plainte contre des actes prohibés par l'article 7 doit être reconnu dans le droit interne. Les plaintes doivent

faire l'objet d'enquêtes rapides et impartiales des autorités compétentes pour rendre les recours efficaces. Les rapports des Etats parties devraient fournir des renseignements précis sur les voies de recours disponibles pour les victimes de mauvais traitements, les procédures à suivre par les plaignants ainsi que des données statistiques sur le nombre de plaintes et le sort qui leur a été réservé.

15. Le Comité a noté que certains Etats avaient octroyé l'amnistie pour des actes de torture. L'amnistie est généralement incompatible avec le devoir qu'ont les Etats d'enquêter sur de tels actes; de garantir la protection contre de tels actes dans leur juridiction; et de veiller à ce qu'ils ne se reproduisent pas à l'avenir. Les Etats ne peuvent priver les particuliers du droit à un recours utile, y compris le droit à une indemnisation et à la réadaptation la plus complète possible.

OBSERVATION GENERALE No 21 Article 10 (quarante-quatrième session, 1992)

1. L'Observation générale ci-après remplace l'Observation générale No 9 (seizième session, 1982), qu'elle reprend et développe.

2. Le paragraphe 1 de l'article 10 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques s'applique à toute personne privée de sa liberté en vertu des lois et de l'autorité de l'Etat et qui est détenue dans une prison, un hôpital - un hôpital psychiatrique en particulier -, un camp de détention, un centre de redressement ou un autre lieu. Les Etats parties devraient veiller à ce que le principe énoncé dans cette disposition soit respecté dans toutes les institutions et tous les établissements placés sous leur juridiction et où des personnes sont retenues.

3. Le paragraphe 1 de l'article 10 impose aux Etats parties une obligation positive en faveur des personnes particulièrement vulnérables du fait qu'elles sont privées de liberté et complète l'interdiction de la torture et des autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants prévue à l'article 7 du Pacte. Ainsi, les personnes privées de leur liberté non seulement ne peuvent être soumises à un traitement contraire à l'article 7, notamment à des expériences médicales ou scientifiques, mais encore ne doivent pas subir de privation ou de contrainte autre que celles qui sont inhérentes à la privation de liberté; le respect de leur dignité doit être garanti à ces personnes de la même manière qu'aux personnes libres. Les personnes privées de leur liberté jouissent de tous les droits énoncés dans le Pacte, sous réserve des restrictions inhérentes à un milieu fermé.

4. Traiter toute personne privée de liberté avec humanité et en respectant sa dignité est une règle fondamentale d'application universelle, application qui, dès lors, ne saurait dépendre des ressources matérielles disponibles dans l'Etat partie. Cette règle doit impérativement être appliquée sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinions politiques ou autres, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

5. Les Etats parties sont invités à indiquer dans leurs rapports dans quelle mesure ils se conforment aux normes des Nations Unies applicables au traitement des détenus : l'Ensemble de règles minima pour le traitement des

détenus (1957), l'Ensemble de principes pour la protection des personnes soumises à une forme quelconque d'emprisonnement (1988), le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois (1978) et les Principes d'éthique médicale applicables au rôle du personnel de santé, en particulier des médecins, dans la protection des prisonniers et des détenus contre la torture et les autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1982).

6. Le Comité rappelle que les rapports doivent comporter des informations détaillées sur les dispositions législatives et administratives nationales qui ont des incidences sur le droit prévu au paragraphe 1 de l'article 10. Il estime également nécessaire qu'y soient précisées les mesures concrètes prises par les autorités compétentes pour contrôler l'application effective des règles relatives au traitement des personnes privées de leur liberté. Les Etats parties devraient aussi renseigner dans leurs rapports sur les structures de supervision des établissements pénitentiaires, de même que sur les mesures précises prises pour empêcher la torture et les traitements cruels, inhumains ou dégradants et pour assurer l'impartialité de la supervision.

7. Le Comité rappelle en outre que les rapports devraient indiquer si les diverses dispositions applicables font partie intégrante de l'enseignement et de la formation qui sont dispensés aux personnels ayant autorité sur des personnes privées de leur liberté et si ces personnels respectent strictement ces dispositions dans l'accomplissement de leurs devoirs. De même, il conviendrait de préciser si les personnes arrêtées ou détenues peuvent s'informer de ces dispositions et disposent des recours utiles leur permettant d'obtenir que ces règles soient respectées, de se plaindre lorsqu'il n'est pas tenu compte de celles-ci et d'obtenir juste réparation en cas de violation.

8. Le Comité rappelle que le principe énoncé au paragraphe 1 de l'article 10 constitue le fondement des obligations plus précises que les paragraphes 2 et 3 du même article 10 imposent aux Etats parties en matière de justice pénale.

9. Le paragraphe 2 de l'article 10 prévoit en son alinéa a) que les prévenus doivent, sauf circonstances exceptionnelles, être séparés des condamnés. Cette séparation est nécessaire pour faire ressortir qu'un prévenu n'est pas une personne condamnée et qu'il a le droit d'être présumé innocent, comme le dispose le paragraphe 2 de l'article 14. Les rapports des Etats parties devraient indiquer comment est assurée la séparation entre les prévenus et les condamnés et préciser en quoi le régime des prévenus diffère de celui des condamnés.

10. En ce qui concerne le paragraphe 3 de l'article 10, relatif aux condamnés, le Comité souhaite recevoir des informations détaillées sur le système pénitentiaire des Etats parties. Aucun système pénitentiaire ne saurait être axé uniquement sur le châtement; il devrait essentiellement viser le redressement et la réadaptation sociale du prisonnier. Les Etats parties sont invités à préciser s'ils disposent d'un système d'assistance postpénitentiaire et à donner des renseignements sur son efficacité.

11. Dans un certain nombre de cas, les renseignements fournis par l'Etat partie ne comportent de référence précise ni aux dispositions législatives ou administratives ni aux mesures pratiques qui visent à assurer la rééducation du condamné. Le Comité souhaite être précisément informé des mesures prises pour assurer l'instruction, l'éducation et la rééducation, l'orientation et la formation professionnelle, ainsi que des programmes de travail destinés aux détenus à l'intérieur de l'établissement pénitentiaire et à l'extérieur.

12. Pour pouvoir apprécier si le principe énoncé au paragraphe 3 de l'article 10 est pleinement respecté, le Comité souhaite en outre connaître les mesures spécifiques appliquées durant la détention, par exemple l'individualisation et la classification des condamnés, le régime disciplinaire, l'isolement cellulaire et la détention sous le régime de haute sécurité ainsi que les conditions dans lesquelles sont assurés les contacts du condamné avec le monde extérieur (famille, avocat, services sociaux et médicaux, organisations non gouvernementales).

13. Le Comité a par ailleurs constaté dans les rapports de certains Etats parties des lacunes en ce qui concerne le régime applicable aux mineurs prévenus ou délinquants. L'alinéa b) du paragraphe 2 de l'article 10 dispose que les jeunes prévenus doivent être séparés des adultes, mais il ressort des renseignements présentés dans les rapports que certains Etats parties n'accordent pas toute l'attention nécessaire au fait qu'il s'agit là d'une disposition impérative du Pacte. En outre, le texte ajoute que les affaires mettant en cause des mineurs doivent être examinées aussi rapidement que possible. Les rapports devraient préciser les mesures prises par les Etats parties pour donner effet à cette disposition. Enfin, selon le paragraphe 3 de l'article 10, les jeunes délinquants doivent être séparés des adultes et soumis à un régime de détention approprié à leur âge et à leur statut légal, par exemple des horaires de travail réduits et la possibilité de recevoir la visite de membres de leur famille, afin de favoriser leur amendement et leur rééducation. Le Pacte n'indique pas quel doit être l'âge de la responsabilité pénale. Il appartient donc à chaque Etat partie de déterminer cet âge compte tenu du contexte social et culturel et des autres conditions, mais, selon le Comité, le paragraphe 5 de l'article 6 implique que toute personne âgée de moins de 18 ans devrait être traitée comme un mineur, du moins pour ce qui est des questions relatives à la justice pénale. Les Etats parties devraient fournir des renseignements sur le groupe d'âge auquel les personnes doivent appartenir pour être traitées comme des mineurs, et sont invitées à indiquer s'ils appliquent l'Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs, dites Règles de Beijing (1987).

OBSERVATION GENERALE No 22 Article 18 (quarante-huitième session, 1993)

1. Le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion (qui implique la liberté d'avoir des convictions) visé au paragraphe 1 de l'article 18 a une large portée; il englobe la liberté de pensée dans tous les domaines, les convictions personnelles et l'adhésion à une religion ou une croyance, manifestée individuellement ou en commun. Le Comité appelle l'attention des Etats parties sur le fait que la liberté de pensée et la liberté de conscience sont protégées à égalité avec la liberté de religion et de conviction. Le caractère fondamental de ces libertés est également reflété

dans le fait qu'aux termes du paragraphe 2 de l'article 4 du Pacte, il ne peut être dérogé à l'article 18, même en cas de danger public exceptionnel.

2. L'article 18 protège les convictions théistes, non théistes et athées, ainsi que le droit de ne professer aucune religion ou conviction. Les termes "conviction" et "religion" doivent être interprétés au sens large. L'article 18 n'est pas limité, dans son application, aux religions traditionnelles ou aux religions et croyances comportant des caractéristiques ou des pratiques institutionnelles analogues à celles des religions traditionnelles. Le Comité est donc préoccupé par toute tendance à faire preuve de discrimination à l'encontre d'une religion ou d'une conviction quelconque pour quelque raison que ce soit, notamment parce qu'elle est nouvellement établie ou qu'elle représente des minorités religieuses susceptibles d'être en butte à l'hostilité d'une communauté religieuse dominante.

3. L'article 18 distingue la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction, et la liberté de manifester sa religion ou sa conviction. Il n'autorise aucune restriction quelle qu'elle soit à la liberté de pensée et de conscience ou à la liberté d'avoir ou d'adopter la religion ou la conviction de son choix. Ces libertés sont protégées sans réserve au même titre que le droit de chacun de ne pas être inquiété pour ses opinions, énoncé au paragraphe 1 de l'article 19. Conformément à l'article 17 et au paragraphe 2 de l'article 18, nul ne peut être contraint de révéler ses pensées ou son adhésion à une religion ou une conviction.

4. La liberté de manifester une religion ou une conviction peut être exercée "individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé". La liberté de manifester sa religion ou sa conviction par le culte, l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement englobe des actes très variés. Le concept de culte comprend les actes rituels et cérémoniels exprimant directement une conviction, ainsi que différentes pratiques propres à ces actes, y compris la construction de lieux de culte, l'emploi de formules et d'objets rituels, la présentation de symboles et l'observation des jours de fête et des jours de repos. L'accomplissement des rites et la pratique de la religion ou de la conviction peuvent comprendre non seulement des actes cérémoniels, mais aussi des coutumes telles que l'observation de prescriptions alimentaires, le port de vêtements ou de couvre-chefs distinctifs, la participation à des rites associés à certaines étapes de la vie et l'utilisation d'une langue particulière communément parlée par un groupe. En outre, la pratique et l'enseignement de la religion ou de la conviction comprennent les actes indispensables aux groupes religieux pour mener leurs activités essentielles, tels que la liberté de choisir leurs responsables religieux, leurs prêtres et leurs enseignants, celle de fonder des séminaires ou des écoles religieuses, et celle de préparer et de distribuer des textes ou des publications de caractère religieux.

5. Le Comité fait observer que la liberté "d'avoir ou d'adopter" une religion ou une conviction implique nécessairement la liberté de choisir une religion ou une conviction, y compris le droit de substituer à sa religion ou sa conviction actuelle une autre religion ou conviction ou d'adopter une position athée, ainsi que le droit de conserver sa religion ou sa conviction. Le paragraphe 2 de l'article 18 interdit la contrainte pouvant porter atteinte au droit d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction, y compris le

recours ou la menace de recours à la force physique ou à des sanctions pénales pour obliger des croyants ou des non-croyants à adhérer à des convictions et à des congrégations religieuses, à abjurer leur conviction ou leur religion ou à se convertir. Les politiques ou les pratiques ayant le même but ou le même effet, telles que, par exemple, celles restreignant l'accès à l'éducation, aux soins médicaux et à l'emploi ou les droits garantis par l'article 25 et par d'autres dispositions du Pacte, sont également incompatibles avec le paragraphe 2 de l'article 18. Les tenants de toutes les convictions de nature non religieuse bénéficient d'une protection identique.

6. Le Comité est d'avis que le paragraphe 4 de l'article 18 permet d'enseigner des sujets tels que l'histoire générale des religions et des idées dans les établissements publics, à condition que cet enseignement soit dispensé de façon neutre et objective. La liberté des parents ou des tuteurs légaux de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions, prévue au paragraphe 4 de l'article 18, est liée à la garantie de la liberté d'enseigner une religion ou une conviction proclamée au paragraphe 1 du même article. Le Comité note que l'éducation publique incluant l'enseignement d'une religion ou d'une conviction particulière est incompatible avec le paragraphe 4 de l'article 18, à moins qu'elle ne prévoie des exemptions ou des possibilités de choix non discriminatoires correspondant aux vœux des parents et des tuteurs.

7. Conformément à l'article 20, la manifestation d'une religion ou d'une conviction ne peut correspondre à une forme de propagande en faveur de la guerre ou à un appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence. Comme l'a indiqué le Comité des droits de l'homme dans l'Observation générale 11 [19], les Etats parties sont tenus d'adopter les mesures législatives voulues pour interdire ces actions.

8. Le paragraphe 3 de l'article 18 n'autorise les restrictions apportées aux manifestations de la religion ou des convictions que si lesdites restrictions sont prévues par la loi et sont nécessaires pour protéger la sécurité, l'ordre et la santé publics, ou la morale ou les libertés et droits fondamentaux d'autrui. Aucune restriction ne peut être apportée à la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction en l'absence de toute contrainte ni à la liberté des parents et des tuteurs d'assurer à leurs enfants une éducation religieuse et morale. En interprétant la portée des clauses relatives aux restrictions autorisées, les Etats parties devraient s'inspirer de la nécessité de protéger les droits garantis en vertu du Pacte, y compris le droit à l'égalité et le droit de ne faire l'objet d'aucune discrimination fondée sur les motifs spécifiés aux articles 2, 3 et 26. Les restrictions imposées doivent être prévues par la loi et ne doivent pas être appliquées d'une manière propre à vicier les droits garantis par l'article 18. Le Comité fait observer que le paragraphe 3 de l'article 18 doit être interprété au sens strict : les motifs de restriction qui n'y sont pas spécifiés ne sont pas recevables, même au cas où ils le seraient, au titre d'autres droits protégés par le Pacte, s'agissant de la sécurité nationale, par exemple. Les restrictions ne doivent être appliquées qu'aux fins pour lesquelles elles ont été prescrites et doivent être en rapport direct avec l'objectif spécifique qui les inspire et proportionnelles à celui-ci. Il ne peut être imposé de restrictions à des fins discriminatoires ni de façon

discriminatoire. Le Comité fait observer que la conception de la morale découle de nombreuses traditions sociales, philosophiques et religieuses; en conséquence, les restrictions apportées à la liberté de manifester une religion ou une conviction pour protéger la morale doivent être fondées sur des principes qui ne procèdent pas d'une tradition unique. Les personnes déjà soumises à certaines contraintes légitimes, telles que les prisonniers, continuent de jouir de leur droit de manifester leur religion ou leurs convictions dans toute la mesure compatible avec la nature de ces contraintes. Dans leurs rapports, les Etats parties devraient donner des informations détaillées sur la portée et les effets des restrictions prévues au paragraphe 3 de l'article 18 et appliquées tant dans le cadre de la loi que dans des circonstances particulières.

9. Le fait qu'une religion est reconnue en tant que religion d'Etat ou qu'elle est établie en tant que religion officielle ou traditionnelle, ou que ses adeptes représentent la majorité de la population, ne doit porter en rien atteinte à la jouissance de l'un quelconque des droits garantis par le Pacte, notamment les articles 18 et 27, ni entraîner une discrimination quelconque contre les adeptes d'autres religions ou les non-croyants. En particulier certaines mesures de caractère discriminatoire pour ces derniers, par exemple des mesures restreignant l'accès au service de l'Etat aux membres de la religion prédominante, leur accordant des privilèges économiques ou imposant des restrictions spéciales à la pratique d'autres religions, ne sont pas conformes à l'interdiction de la discrimination fondée sur la religion ou la conviction, ni à la garantie d'une protection égale énoncées à l'article 26. Les mesures envisagées au paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte constituent d'importantes protections contre les atteintes aux droits des minorités religieuses et d'autres groupes religieux du point de vue de l'exercice des droits protégés par les articles 18 et 27, et contre les actes de violence ou de persécution dirigés contre ces groupes. Le Comité souhaite être informé des mesures prises par les Etats parties concernés pour protéger la pratique de toutes les religions ou convictions contre toute atteinte, et pour protéger leurs adeptes contre la discrimination. De même, des renseignements sur le respect des droits des minorités religieuses en vertu de l'article 27 sont nécessaires au Comité pour pouvoir évaluer la mesure dans laquelle le droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion et de conviction a été protégé par les Etats parties. Les Etats parties concernés devraient également inclure dans leurs rapports des renseignements sur les pratiques qui selon leur législation et leur jurisprudence sont blasphématoires et punissables à ce titre.

10. Si un ensemble de convictions est traité comme une idéologie officielle dans des constitutions, des lois, des proclamations de partis au pouvoir, etc., ou dans la pratique, il ne doit en découler aucune atteinte aux libertés garanties par l'article 18 ni à aucun autre droit reconnu par le Pacte, ni aucune discrimination à l'égard des personnes qui n'acceptent pas l'idéologie officielle ou s'y opposent.

11. De nombreux individus ont invoqué le droit de refuser le service militaire (objection de conscience) en se fondant sur le fait que ce droit découle des libertés que leur attribue l'article 18. Pour répondre à leurs demandes, un nombre croissant d'Etats ont, dans leur législation, exempté du service militaire obligatoire leurs citoyens qui professent sincèrement des

convictions religieuses ou autres interdisant l'accomplissement de ce service, et ils lui ont substitué un service national de remplacement. Le Pacte ne mentionne pas explicitement un droit à l'objection de conscience, mais le Comité estime qu'un tel droit peut être déduit de l'article 18, dans la mesure où l'obligation d'employer la force au prix de vies humaines peut être gravement en conflit avec la liberté de conscience et le droit de manifester sa religion ou ses convictions. Lorsque ce droit sera reconnu dans la législation ou la pratique, il n'y aura plus de différenciation entre objecteurs de conscience sur la base de la nature de leurs convictions particulières, de même qu'il ne s'exercera pas de discrimination contre les objecteurs de conscience parce qu'ils n'ont pas accompli leur service militaire. Le Comité invite les Etats parties à faire rapport sur les conditions dans lesquelles des personnes peuvent être exemptées du service militaire sur la base des droits qui leur sont reconnus par l'article 18 et sur la nature et la durée du service national de remplacement.

OBSERVATION GENERALE No 23 Article 27 (cinquantième session, 1994)

1. L'article 27 du Pacte stipule que, dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue. Le Comité constate que cet article consacre un droit qui est conféré à des individus appartenant à des groupes minoritaires et qui est distinct ou complémentaire de tous les autres droits dont ils peuvent déjà jouir, conformément au Pacte, en tant qu'individus, en commun avec toutes les autres personnes.

2. Dans certaines communications présentées au Comité en application du Protocole facultatif, le droit consacré à l'article 27 a été confondu avec le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, énoncé à l'article premier du Pacte. En outre, dans les rapports présentés par les Etats parties conformément à l'article 40 du Pacte, les obligations imposées aux Etats parties par l'article 27 ont parfois été confondues avec le devoir qu'ils ont en application du paragraphe 1 et de l'article 2 de garantir les droits reconnus dans le Pacte, sans distinction aucune, ainsi qu'avec les droits à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi énoncés à l'article 26.

3.1 Une distinction est faite dans le Pacte entre le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et les droits consacrés à l'article 27. Le premier droit est considéré comme un droit appartenant aux peuples et fait l'objet d'une partie distincte du Pacte (première partie). Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes n'est pas susceptible d'être invoqué en vertu du Protocole facultatif. Par ailleurs, l'article 27 confère des droits à des particuliers et, à ce titre, il figure comme les articles concernant les autres droits individuels conférés à des particuliers, dans la troisième partie du Pacte et peut faire l'objet d'une communication en vertu du Protocole facultatif 1/.

3.2 La jouissance des droits énoncés à l'article 27 ne porte pas atteinte à la souveraineté et à l'intégrité territoriale d'un Etat partie. Toutefois, l'un ou l'autre des droits consacrés dans cet article - par exemple, le droit d'avoir sa propre vie culturelle - peut consister en un mode de vie étroitement associé au territoire et à l'utilisation de ses ressources 2/.

Cela peut être vrai en particulier des membres de communautés autochtones constituant une minorité.

4. Le Pacte établit également une distinction entre les droits consacrés à l'article 27 et les garanties énoncées au paragraphe 1 de l'article 2 et à l'article 26. La faculté consacrée au paragraphe 1 de l'article 2 de jouir des droits reconnus dans le Pacte sans distinction aucune appartient à tous les individus se trouvant sur le territoire ou relevant de la compétence de l'Etat, que ceux-ci appartiennent ou non à une minorité. En outre, l'article 26 consacre un droit distinct à l'égalité devant la loi et à l'égalité de protection de la loi et garantit une protection contre toute discrimination en ce qui concerne les droits reconnus et les obligations imposées par les Etats. Il régit l'exercice de tous les droits, énoncés ou non dans le Pacte, que l'Etat partie reconnaît de par la loi à tous les individus se trouvant sur son territoire ou relevant de sa compétence, qu'ils appartiennent ou non aux minorités visées à l'article 27 3/. Certains Etats parties qui prétendent qu'ils ne pratiquent aucune distinction de race, de langue ou de religion font valoir à tort, sur cette seule base, qu'ils n'ont aucune minorité.

5.1 Il ressort des termes employés à l'article 27 que les personnes que l'on entend protéger appartiennent à un groupe et ont en commun une culture, une religion et/ou une langue. Il ressort également de ces termes que les individus que l'on entend protéger ne doivent pas être forcément des ressortissants de l'Etat partie. A cet égard, les obligations découlant du paragraphe 1 de l'article 2 sont également pertinentes, car, conformément à cet article, les Etats parties sont tenus de veiller à ce que tous les droits énoncés dans le Pacte puissent être exercés par tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence, à l'exception des droits qui sont expressément réservés aux citoyens, par exemple les droits politiques énoncés à l'article 25. En conséquence, les Etats parties ne peuvent pas réserver l'exercice des droits énoncés à l'article 27 à leurs seuls ressortissants.

5.2 L'article 27 confère des droits aux personnes appartenant aux minorités qui "existent" dans l'Etat partie. Etant donné la nature et la portée des droits énoncés dans cet article, il n'est pas justifié de déterminer le degré de permanence que suppose le terme "exister". Il s'agit simplement du fait que les individus appartenant à ces minorités ne doivent pas être privés du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de pratiquer leur religion et de parler leur langue. De même que ces individus ne doivent pas nécessairement être des nationaux ou des ressortissants, il ne doivent pas non plus nécessairement être des résidents permanents. Ainsi, les travailleurs migrants ou même les personnes de passage dans un Etat partie qui constituent pareilles minorités ont le droit de ne pas être privés de l'exercice de ces droits. Comme tous les autres individus se trouvant sur le territoire de l'Etat partie, ils devraient également, à cette fin, pouvoir jouir normalement de la liberté d'association, de réunion et d'expression. L'existence dans un Etat partie donné d'une minorité ethnique, religieuse ou linguistique ne doit être tributaire d'une décision de celui-ci, mais doit être établie à l'aide de critères objectifs.

5.3 Le droit des personnes appartenant à une minorité linguistique d'employer leur propre langue entre elles, en privé ou en public, ne doit pas être

confondu avec d'autres droits en relation avec l'expression au moyen de la langue consacrés dans le Pacte. Il doit être distingué en particulier du droit général à la liberté d'expression, consacré à l'article 19. Ce dernier droit est reconnu à toutes les personnes, qu'elles appartiennent ou non à des minorités. De même, le droit consacré à l'article 27 doit être distingué du droit particulier des personnes accusées de bénéficier de services d'interprétation si elles ne comprennent pas la langue employée à l'audience, tel qu'il est garanti au paragraphe 3 f) de l'article 14 du Pacte. Le paragraphe 3 f) de l'article 14 ne confère en aucun autre cas aux personnes accusées le droit d'employer ou de parler la langue de leur choix lors des audiences des tribunaux 4/.

6.1 L'article 27, même s'il est formulé en termes négatifs, reconnaît l'existence d'un "droit" et interdit de dénier celui-ci. En conséquence, les Etats parties sont tenus de veiller à ce que l'existence et l'exercice de ce droit soient protégés et à ce que ce droit ne soit ni refusé ni violé. C'est pourquoi, il faut prendre des mesures positives de protection, non seulement contre les actes commis par l'Etat partie lui-même, par l'entremise de ses autorités législatives judiciaires ou administratives, mais également contre les actes commis par d'autres personnes se trouvant sur le territoire de l'Etat partie.

6.2 Bien que les droits consacrés à l'article 27 soient des droits individuels, leur respect dépend néanmoins de la mesure dans laquelle le groupe minoritaire maintient sa culture, sa langue ou sa religion. En conséquence, les Etats devront également parfois prendre des mesures positives pour protéger l'identité des minorités et les droits des membres des minorités de préserver leur culture et leur langue et de pratiquer leur religion, en commun avec les autres membres de leur groupe. A cet égard, il convient de souligner que ces mesures positives doivent être prises compte tenu des dispositions du paragraphe 1 de l'article 2 et du paragraphe 26 du Pacte, en ce qui concerne tant le traitement réservé individuellement aux différentes minorités et le traitement réservé aux personnes appartenant à des minorités par rapport au reste de la population. Toutefois, si ces mesures visent à remédier à une situation empêchant ou entravant l'exercice des droits garantis à l'article 27, les Etats peuvent légitimement établir une distinction conformément au Pacte, à condition de se fonder sur des critères raisonnables et objectifs.

7. Pour ce qui est de l'exercice des droits culturels consacrés à l'article 27, le Comité fait observer que la culture peut revêtir de nombreuses formes et s'exprimer notamment par un certain mode de vie associé à l'utilisation des ressources naturelles, en particulier dans le cas des populations autochtones. Ces droits peuvent porter sur l'exercice d'activités traditionnelles telles que la pêche ou la chasse et sur la vie dans les réserves protégées par la loi 5/ . L'exercice de ces droits peut exiger des mesures positives de protection prescrites par la loi et des mesures garantissant la participation effective des membres des communautés minoritaires à la prise des décisions les concernant.

8. Le Comité fait observer qu'aucun des droits consacrés à l'article 27 du Pacte ne peut être légitimement exercé d'une façon ou dans une mesure qui serait incompatible avec les autres dispositions du Pacte.

9. Le Comité conclut que l'article 27 énonce des droits dont la protection impose aux Etats parties des obligations spécifiques. La protection de ces droits vise à assurer la survie et le développement permanent de l'identité culturelle, religieuse et sociale des minorités concernées, contribuant ainsi à enrichir l'édifice social dans son ensemble. En conséquence, le Comité fait observer que ces droits doivent être protégés en tant que tels et ne doivent pas être confondus avec d'autres droits individuels conférés conformément au Pacte à tous et à chacun. Les Etats parties ont donc l'obligation de veiller à ce que l'exercice de ces droits soit pleinement garanti et ils doivent indiquer dans leurs rapports les mesures qu'ils ont adoptées à cette fin.

Notes

1/ Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-neuvième session, supplément No 40 (A/39/40), annexe VI, Observation générale No 12(21) (article premier), également publiée dans le document CCPR/C/21/Rev.1; ibid., Quarante-cinquième session, supplément No 40 (A/45/40), vol. II, annexe IX, section A, communication No 167/1984 (Bernard Ominayak, chef de la bande du lac Lubikon c. Canada), constatations adoptées le 26 mars 1990.

2/ Voir ibid., Quarante-troisième session, supplément No 40 (A/43/40), annexe VII, section G, communication No 197/1985 (Kitok c. Suède), constatations adoptées le 27 juillet 1988.

3/ Voir ibid., Quarante-deuxième session, supplément No 40 (A/42/40), annexe VIII, section D, communication No 182/1984 (F.H. Zwaan-de Vries c. Pays-Bas), constatations adoptées le 9 avril 1987; ibid., section C, communication No 180/1984 (L.G. Danning c. Pays-Bas), constatations adoptées le 9 avril 1987.

4/ Voir ibid., Quarante-cinquième session, supplément No 40, (A/45/40), vol. II, annexe X, section A, communication No 220/1987 (T.K. c. France), décision du 8 novembre 1989; ibid., section B, communication No 222/1987 (M.K. c. France), décision du 8 novembre 1989.

5/ Voir les notes 1 et 2 ci-dessus, communication No 167/1984 (Bernard Ominayak, chef de la bande du lac Lubikon c. Canada), constatations adoptées le 26 mars 1990, et communication No 197/1985 (Kitok c. Suède), constatations adoptées le 27 juillet 1988.

OBSERVATION GENERALE No 24 Questions touchant les réserves formulées au moment de la ratification du Pacte ou des Protocoles facultatifs y relatifs ou de l'adhésion à ces instruments, ou en rapport avec des déclarations formulées au titre de l'article 41 du Pacte (cinquante-deuxième session, 1994)

1. Au 1er novembre 1994, 46 des 127 Etats parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques avaient, à eux tous, formulé 150 réserves d'importance variable concernant l'acceptation des obligations découlant du Pacte. Certaines de ces réserves excluent l'obligation d'assurer et de garantir tel ou tel droit énoncé dans le Pacte. D'autres, couchées en termes plus généraux, visent souvent à assurer que certaines dispositions du droit interne continuent de primer. D'autres encore concernent la compétence du Comité. Le nombre de réserves, leur teneur et leur portée peuvent compromettre l'application effective du Pacte et tendre à affaiblir le respect de leurs obligations par les Etats parties. Il importe que les Etats parties sachent exactement à quelles obligations eux-mêmes, et les autres Etats parties, ont en fait souscrit. Quant au Comité, pour s'acquitter des devoirs qui lui incombent en vertu de l'article 40 du Pacte ou des Protocoles facultatifs, il doit savoir si un Etat est lié par une obligation donnée ou dans quelle mesure. Il lui faut pour cela déterminer si une déclaration unilatérale est une réserve ou une déclaration interprétative et déterminer sa recevabilité et ses effets.

2. Pour toutes ces raisons, le Comité a jugé utile d'examiner dans le cadre d'une Observation générale les questions qui relèvent du droit international et de celles qui relèvent de la politique en matière de droits de l'homme ("Human rights policy"). L'Observation générale identifie les principes du droit international applicables à la formulation de réserves et qui permettent d'en déterminer l'acceptabilité et d'en interpréter l'objet. Elle traite du rôle des Etats parties par rapport aux réserves formulées par d'autres Etats parties. Elle traite en outre du rôle du Comité lui-même par rapport à ces réserves. Enfin, l'Observation générale contient certaines recommandations à l'intention des Etats parties actuels afin qu'ils revoient leurs réserves, ainsi qu'à l'intention des Etats qui ne sont pas encore parties au Pacte afin qu'ils aient conscience des considérations juridiques et de celles qui relèvent de la politique en matière de droits de l'homme (Human rights policy) dont ils doivent tenir compte s'ils envisagent de ratifier l'instrument ou d'y adhérer en émettant des réserves particulières.

3. Il n'est pas toujours aisé de distinguer une réserve d'une déclaration traduisant la manière dont un Etat interprète une disposition, ou encore d'une déclaration d'ordre politique. Il faut prendre en compte l'intention de l'Etat plutôt que la forme de l'instrument. Si une déclaration, quels qu'en soient l'appellation ou l'intitulé, vise à exclure ou à modifier l'effet juridique d'un traité dans son application à l'Etat, elle constitue une réserve 1/. Inversement, si ce qu'un Etat appelle une réserve ne fait que traduire l'interprétation qu'il a d'une disposition donnée, sans exclure ni modifier cette disposition dans son application audit Etat, il ne s'agit pas en réalité d'une réserve.

4. La possibilité d'émettre des réserves peut encourager les Etats qui estiment avoir des difficultés à garantir tous les droits énoncés dans le Pacte à accepter néanmoins la plupart des obligations en découlant. Les réserves peuvent jouer un rôle utile en permettant aux Etats de rendre des éléments spécifiques de leur législation compatibles avec les droits inhérents à l'individu tels qu'ils sont énoncés dans le Pacte. Toutefois, il est souhaitable, en principe, que les Etats acceptent la totalité des obligations, car les normes relatives aux droits de l'homme sont l'expression juridique des droits essentiels que chacun doit pouvoir exercer en tant qu'être humain.

5. Le Pacte n'interdit pas les réserves ni ne mentionne aucun type de réserves autorisées. Il en va de même du premier Protocole facultatif. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 2 du deuxième Protocole facultatif, "il ne sera admise aucune réserve au présent Protocole, en dehors de la réserve formulée lors de la ratification ou de l'adhésion et prévoyant l'application de la peine de mort en temps de guerre à la suite d'une condamnation pour un crime de caractère militaire, d'une gravité extrême, commis en temps de guerre". Les paragraphes 2 et 3 prévoient certaines obligations de procédure.

6. Le fait que les réserves ne soient pas interdites ne signifie pas qu'un Etat peut émettre n'importe quelle réserve. La question des réserves au titre du Pacte et du premier Protocole facultatif est régie par le droit international. Le paragraphe 3 de l'article 19 de la Convention de Vienne sur le droit des traités donne des orientations utiles 2/. En vertu de cet article, si une réserve n'est pas interdite par le traité considéré ou relève bien de la catégorie des réserves autorisées, un Etat peut émettre sa réserve pour autant qu'elle ne soit pas incompatible avec l'objet et le but du traité. Bien que, contrairement à d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme, le Pacte ne fasse pas expressément référence au critère de la compatibilité avec son objet et son but, la question de l'interprétation et l'acceptabilité des réserves est régie par ce critère.

7. Dans un instrument énonçant un très grand nombre de droits civils et politiques, chacun des nombreux articles, et en fait leur conjugaison, tend à assurer la réalisation des objectifs visés par le Pacte. L'objet et le but du Pacte sont de créer des normes relatives aux droits de l'homme juridiquement contraignantes en définissant certains droits civils et politiques et en les plaçant dans un cadre d'obligations juridiquement contraignantes pour les Etats qui le ratifient, ainsi que de fournir un mécanisme permettant de surveiller efficacement les obligations souscrites.

8. Des réserves contraires à des normes impératives ne seraient pas compatibles avec l'objet et le but du Pacte. Les traités qui constituent un simple échange d'obligations entre Etats autorisent certes ceux-ci à formuler entre eux des réserves à l'application de règles du droit international général, mais il en est autrement dans le cas des instruments relatifs aux droits de l'homme qui visent à protéger les personnes relevant de la juridiction des Etats. En conséquence, les dispositions du Pacte qui représentent des règles de droit international coutumier (a fortiori lorsqu'elles ont le caractère de normes impératives) ne peuvent pas faire l'objet de réserves. Ainsi, un Etat ne peut se réserver le droit de pratiquer l'esclavage ou la torture, de soumettre des personnes à des traitements ou peines cruels, inhumains ou dégradants, de les priver arbitrairement de la

vie, de les arrêter et de les détenir arbitrairement, de dénier le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, de présumer une personne coupable tant que son innocence n'a pas été établie, d'exécuter des femmes enceintes ou des enfants, d'autoriser l'incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse, de dénier à des personnes nubiles le droit de se marier, ou de dénier aux minorités le droit d'avoir leur propre vie culturelle, de professer leur propre religion ou d'employer leur propre langue. Et si des réserves à des dispositions particulières de l'article 14 peuvent être acceptables, une réserve générale au droit à un procès équitable ne le serait pas.

9. Appliquant plus généralement au Pacte le critère de la compatibilité avec l'objet et le but, le Comité note que, à titre d'exemple, une réserve à l'article premier déniait aux peuples le droit de déterminer leur propre statut politique et d'assurer leur développement économique, social et culturel, serait incompatible avec l'objet et le but du Pacte. De même, une réserve touchant l'obligation de respecter et de garantir les droits reconnus dans cet instrument, sans distinction aucune (art. 2, par. 1), ne serait pas acceptable. Un Etat ne peut pas non plus se réserver le droit de ne pas prendre les mesures nécessaires au plan interne pour donner effet aux droits reconnus dans le Pacte (art. 2, par. 2).

10. Le Comité s'est en outre demandé si certains types de réserves pouvaient être incompatibles avec l'objet et le but. Il faut étudier en particulier si des réserves à des dispositions du Pacte auxquelles il n'est pas permis de déroger sont compatibles avec son objet et son but. Bien qu'il n'y ait pas de hiérarchie entre les droits consacrés dans le Pacte, l'exercice de certains droits ne peut être suspendu, même en période d'urgence nationale, ce qui souligne l'importance capitale des droits non susceptibles de dérogation. Mais en fait ce ne sont pas tous les droits d'une importance capitale, tels que ceux énoncés aux articles 9 et 27 du Pacte, auxquels il est interdit de déroger. L'une des raisons pour lesquelles certains droits ne sont pas susceptibles de dérogation est que leur suspension est sans rapport avec le contrôle légitime de l'état d'urgence nationale (par exemple, l'interdiction de l'emprisonnement pour dettes faite à l'article 11). Une autre raison est que cette dérogation peut concrètement être impossible (comme, par exemple, dans le cas de la liberté de conscience). En même temps, il est impossible de déroger à certaines dispositions précisément parce que la primauté du droit ne saurait être assurée en leur absence. C'est ce qui se passerait dans le cas d'une réserve aux dispositions de l'article 4, qui vise justement à contrebalancer les intérêts de l'Etat et les droits de l'individu en période d'exception. Il en va de même de certains droits auxquels il n'est pas permis de déroger - interdiction de la torture et de la privation arbitraire de la vie, par exemple - 3/ et qui, en tout état de cause, ne peuvent faire l'objet d'une réserve puisque ce sont des normes impératives. Bien qu'il n'existe pas de corrélation automatique entre les réserves émises à l'égard de dispositions auxquelles il ne peut être dérogé et celles qui portent atteinte à l'objet et au but du Pacte, il incombe à un Etat de justifier pareille réserve.

11. Le Pacte non seulement consacre des droits spécifiques, mais les assortit de sérieuses garanties. Ces garanties fournissent le cadre nécessaire pour que les droits énoncés dans le Pacte soient assurés et elles sont donc essentielles au respect de son objet et de son but. Certaines s'appliquent au

niveau national et d'autres au niveau international. Des réserves visant à les éliminer sont donc inacceptables. Ainsi, un Etat ne pourrait pas faire de réserve au paragraphe 3 de l'article 2 du Pacte en indiquant qu'il n'a pas l'intention d'offrir des recours en cas de violation des droits de l'homme. Ce type de garanties fait partie intégrante du Pacte et en conditionne l'efficacité. Pour faciliter la réalisation de ses objectifs, le Pacte investit par ailleurs le Comité d'une fonction de contrôle. Les réserves émises afin de se soustraire à cet aspect essentiel du Pacte, qui vise également à garantir l'exercice des droits, sont elles aussi incompatibles avec son objet et son but. Un Etat ne peut pas se réserver le droit de ne pas présenter de rapports et de ne pas voir ses rapports étudiés par le Comité. Le rôle du Comité au titre du Pacte, que ce soit en vertu de l'article 40 ou en vertu des Protocoles facultatifs, suppose nécessairement l'interprétation des dispositions du Pacte et l'élaboration d'une jurisprudence. C'est pourquoi une réserve qui rejette la compétence qu'a le Comité d'interpréter les obligations prévues dans une disposition du Pacte serait aussi contraire à l'objet et au but de cet instrument.

12. L'intention des auteurs du Pacte était d'assurer, à toutes les personnes relevant de la juridiction d'un Etat partie, les droits énoncés dans cet instrument. A cette fin, un certain nombre d'obligations connexes peuvent se révéler nécessaires. Il faut peut-être modifier le droit interne pour tenir compte des prescriptions du Pacte et mettre en place des mécanismes au niveau national pour rendre les droits consacrés dans le Pacte applicables au niveau local. Les réserves font souvent apparaître une tendance des Etats à ne pas vouloir modifier telle ou telle loi, et cette tendance est parfois érigée en politique générale. Ce qui est particulièrement préoccupant, ce sont les réserves formulées en termes généraux qui ont essentiellement pour effet de rendre inopérants tous les droits énoncés dans le Pacte dont le respect exigerait une modification du droit interne. Il n'y a donc aucune acceptation réelle des droits ou obligations énoncés dans un instrument international. Lorsque à cela s'ajoutent l'absence de dispositions donnant la possibilité d'invoquer les droits consacrés dans le Pacte devant les tribunaux nationaux et, de plus, l'impossibilité pour les particuliers de saisir le Comité en vertu du premier Protocole facultatif, tous les éléments essentiels des garanties prévues par le Pacte sont supprimés.

13. On peut se demander si le premier Protocole facultatif autorise des réserves et, dans l'affirmative, si une réserve à cet instrument pourrait être contraire à l'objet et au but du Pacte, ou du premier Protocole facultatif lui-même. Il est évident que le premier Protocole facultatif est un instrument international distinct du Pacte tout en lui étant étroitement lié. Son objet et son but sont de reconnaître que le Comité a compétence pour recevoir et examiner des communications émanant de particuliers qui prétendent être victimes d'une violation, par un Etat partie, de l'un quelconque des droits énoncés dans le Pacte. Les Etats acceptent les droits reconnus aux particuliers en se référant au Pacte, et non au premier Protocole facultatif, dont la fonction est de permettre que les réclamations dont ces droits peuvent faire l'objet soient présentées au Comité. En conséquence, une réserve touchant l'obligation d'un Etat de respecter et de garantir un droit énoncé dans le Pacte, formulée au titre du premier Protocole facultatif, alors qu'elle n'a pas été émise auparavant au titre du Pacte, ne porte pas atteinte au devoir de l'Etat de respecter ses obligations de fond. Une réserve ne peut

être émise au Pacte par le biais du Protocole facultatif; ce type de réserve aurait pour effet d'obtenir que le Comité ne contrôlerait pas, en vertu du premier Protocole facultatif la façon dont l'Etat remplit l'obligation considérée. Et comme l'objet et le but du premier Protocole facultatif sont de permettre au Comité de vérifier que les dispositions ayant force obligatoire pour les Etats sont bien appliquées, une réserve tendant à l'en empêcher serait contraire à l'objet et au but du premier Protocole, si ce n'est au Pacte. Une réserve portant sur une obligation de fond émise pour la première fois au titre du premier Protocole facultatif semblerait refléter l'intention de l'Etat concerné d'empêcher le Comité de donner son avis sur un article donné du Pacte, dans le cadre d'un recours individuel.

14. Le Comité considère que les réserves touchant les procédures requises au titre du premier Protocole facultatif ne seraient pas compatibles avec l'objet et le but de cet instrument. Le Comité doit rester maître de sa propre procédure, telle qu'elle est définie par le Protocole facultatif et par le règlement intérieur. Toutefois des réserves ont été faites dans le but de limiter la compétence du Comité aux faits et événements survenus après l'entrée en vigueur du premier Protocole facultatif pour les Etats intéressés. De l'avis du Comité, il s'agit là non pas d'une réserve, mais le plus souvent d'une déclaration conforme à sa compétence normale ratione temporis. Dans le même temps, le Comité a soutenu qu'il était compétent, même en cas de déclarations ou observations de cette nature, lorsque des événements ou actes intervenus avant la date de l'entrée en vigueur du premier Protocole facultatif, ont continué, au-delà de cette date, d'avoir un effet sur les droits d'une victime. Certaines réserves ont été formulées, qui ajoutent en fait un critère supplémentaire d'irrecevabilité aux motifs prévus au paragraphe 2 de l'article 5, en empêchant l'examen d'une communication lorsque la même question a déjà été examinée dans le cadre d'une autre procédure comparable. Dans la mesure où l'obligation la plus fondamentale était d'assurer que le respect des droits d'un individu fasse l'objet d'un examen indépendant par une tierce partie, le Comité, lorsque le droit et le domaine concernés étaient identiques au regard du Pacte et d'un autre instrument international, a considéré qu'une telle réserve ne portait pas atteinte à l'objet et au but du premier Protocole facultatif.

15. Le but du deuxième Protocole facultatif est avant tout d'étendre la portée des obligations de fond contractées en vertu du Pacte qui touchent au droit à la vie, en interdisant l'exécution et en abolissant la peine de mort 4/. Il contient une disposition spécifique qui détermine ce qui est permis. En vertu du paragraphe 1 de l'article 2, un seul type de réserve est autorisé, à savoir celle par laquelle un Etat partie se réserve le droit d'appliquer la peine de mort en temps de guerre à la suite d'une condamnation pour un crime de caractère militaire, d'une gravité extrême, commis en temps de guerre. Les Etats parties qui souhaitent se prévaloir du droit de formuler une réserve de cet ordre doivent s'acquitter de deux obligations de procédure. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 2, l'Etat qui se trouve dans cette situation doit informer le Secrétaire général, lors de la ratification ou de l'adhésion, des dispositions pertinentes de sa législation interne qui s'appliquent en temps de guerre. Cette disposition vise clairement à servir les objectifs de spécificité et de transparence et, de l'avis du Comité, une réserve qui ne serait pas accompagnée de ce type de précisions serait sans effet juridique. Aux termes du paragraphe 3 de l'article 2, l'Etat qui a

formulé une telle réserve doit notifier au Secrétaire général la proclamation et la levée de l'état de guerre sur son territoire. Pour le Comité, aucun Etat ne peut chercher à se prévaloir de sa réserve (c'est-à-dire faire considérer l'exécution comme légale en temps de guerre) s'il ne s'est pas acquitté de l'obligation visée au paragraphe 3 de l'article 2.

16. De l'avis du Comité, il importe de savoir quel organe est investi du pouvoir de déterminer si certaines réserves spécifiques sont compatibles avec l'objet et le but du Pacte. Pour ce qui est des traités internationaux en général, dans l'affaire des Réserves à la Convention sur le génocide (1951) la Cour internationale de Justice a estimé qu'un Etat faisant objection à une réserve au motif d'incompatibilité avec l'objet et le but d'un traité pouvait, par son objection, considérer le traité comme n'étant pas en vigueur entre lui-même et l'Etat auteur de la réserve. Le paragraphe 4 de l'article 20 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, qui prévoit la possibilité pour un Etat de faire objection à une réserve formulée par un autre Etat, contient des dispositions très intéressantes concernant l'acceptation des réserves et les objections aux réserves. Il permet à un état de faire objection à une réserve formulée par un autre Etat. L'article 21 traite des effets juridiques des objections élevées par les Etats aux réserves émises par d'autres Etats. Fondamentalement, une réserve empêche l'application, entre l'Etat auteur de la réserve et les autres Etats, de la disposition qui a fait l'objet de la réserve. Toute objection fait que dans les rapports entre l'Etat auteur de la réserve et l'Etat qui a formulé l'objection, la réserve ne s'applique que dans la mesure où elle n'est pas touchée par l'objection.

17. Comme on l'a indiqué ci-dessus, c'est la Convention de Vienne sur le droit des traités qui donne la définition des réserves et prévoit l'application du critère de la compatibilité avec l'objet et le but en l'absence d'autres dispositions spécifiques. Mais le Comité est d'avis que les dispositions de la Convention concernant le rôle des objections des Etats aux réserves ne permettent pas de régler le problème des réserves émises à l'égard des instruments relatifs aux droits de l'homme. Ces instruments, et le Pacte tout particulièrement, ne constituent pas un réseau d'échanges d'obligations interétatiques. Ils visent à reconnaître des droits aux individus. Le principe de la réciprocité interétatique ne s'applique pas, sauf peut-être dans le contexte limité des réserves aux déclarations touchant la compétence du Comité faites au titre de l'article 41. Etant donné que les règles classiques sur les réserves sont tout à fait inadaptées, souvent les Etats n'ont pas vu l'intérêt juridique s'agissant du Pacte, ni la nécessité d'élever une objection aux réserves. L'absence de protestation de la part d'un Etat ne peut pas laisser supposer qu'une réserve est compatible ou incompatible avec l'objet et le but du Pacte. Les objections formulées ont été occasionnelles, elles ont été émises par certains Etats et non par d'autres, pour des raisons qui n'ont pas toujours été précisées; souvent, quand une objection est élevée, la partie qui la formule ne précise pas ses conséquences juridiques ou, parfois même indique qu'elle ne considère pas pour autant que le Pacte n'est pas en vigueur entre les parties concernées. En bref, le profil de ces objections est si peu clair qu'on peut difficilement déduire de l'absence d'objection de la part d'un Etat qu'il juge une réserve particulière acceptable. De l'avis du Comité, en raison des caractéristiques particulières du Pacte en tant qu'instrument relatif aux droits de l'homme, on peut se demander quels sont les effets d'une objection

pour les relations entre les Etats intéressés. Cela étant, une objection élevée par des Etats à une réserve peut donner au Comité un élément d'appréciation pour déterminer si la réserve est compatible avec l'objet et le but du Pacte.

18. Il incombe nécessairement au Comité de déterminer si une réserve donnée est compatible avec l'objet et le but du Pacte, en partie parce que, comme on l'a vu plus haut, cette tâche n'est pas du ressort des Etats parties s'agissant d'instruments relatifs aux droits de l'homme, et en partie parce que le Comité ne peut se soustraire à cette tâche dans l'exercice de ses fonctions. Afin de savoir jusqu'où va son devoir d'examiner dans quelle mesure un Etat s'acquitte de ses obligations au titre de l'article 40 ou d'examiner une communication soumise en vertu du premier Protocole facultatif, il doit nécessairement se faire une idée de la compatibilité d'une réserve avec l'objet et le but du Pacte et avec le droit international général. En raison du caractère particulier d'un instrument relatif aux droits de l'homme, la compatibilité d'une réserve avec l'objet et le but du Pacte doit être établie objectivement, en se référant à des principes juridiques. Le Comité est particulièrement bien placé pour s'acquitter de cette tâche. La conséquence normale d'une réserve inacceptable n'est pas que le Pacte restera totalement lettre morte pour l'Etat auteur de la réserve. Une telle réserve est dissociable, c'est-à-dire que le Pacte s'appliquera à l'Etat qui en est l'auteur, sans bénéficier de la réserve.

19. Les réserves doivent être spécifiques et transparentes, de façon que le Comité, les personnes qui vivent sur le territoire de l'Etat auteur de la réserve et les autres Etats parties sachent bien quelles sont les obligations en matière de droits de l'homme que l'Etat intéressé s'est ou non engagé à remplir. Les réserves ne sauraient donc être de caractère général, mais doivent viser une disposition particulière du Pacte et indiquer précisément son champ d'application. Lorsqu'ils examinent la compatibilité de réserves éventuelles avec l'objet et le but du Pacte, les Etats devraient prendre en considération l'effet général d'un groupe de réserves ainsi que l'effet de chacune d'elles sur l'intégrité du Pacte qui demeure une considération primordiale. Ils ne devraient pas formuler un si grand nombre de réserves qu'ils n'acceptent en fait qu'un nombre limité d'obligations touchant aux droits de l'homme et non plus le Pacte en tant que tel. Pour ne pas aboutir à une perpétuelle mise en échec des normes internationales relatives aux droits de l'homme, les réserves ne devraient pas systématiquement réduire les obligations contractées uniquement aux normes moins contraignantes qui existent dans le droit interne. Il ne faudrait pas non plus que les déclarations interprétatives ou les réserves visent à supprimer l'autonomie d'obligations énoncées dans le Pacte, en les proclamant identiques - ou acceptables uniquement dans la mesure où elles sont identiques - à des dispositions du droit interne. Les Etats ne devraient pas s'employer, à travers des réserves ou des déclarations interprétatives, à indiquer que le sens de telle ou telle disposition du Pacte est similaire à celui qui lui a été donné par le mécanisme compétent de tout autre organe conventionnel international.

20. Les Etats devraient instituer des procédures garantissant que chaque réserve envisagée est compatible avec l'objet et le but du Pacte. Il est souhaitable qu'un Etat qui formule une réserve indique précisément les dispositions législatives ou les pratiques internes qu'il juge incompatibles avec l'obligation énoncée dans le Pacte qui fait l'objet de sa réserve, justifie les délais dont il a besoin pour aligner ses lois et pratiques sur le Pacte, ou explique pourquoi il n'est pas en mesure de le faire. Les Etats devraient en outre veiller à ce que la nécessité de maintenir les réserves soit examinée périodiquement en tenant compte de toute observation ou recommandation faite par le Comité pendant l'examen des rapports les concernant. Les réserves devraient être retirées dès que possible. Dans les rapports qu'ils présentent au Comité les Etats devraient indiquer les mesures qu'ils ont prises pour réexaminer, reconsidérer ou retirer leurs réserves.

Notes

1/ Article 2 1) d) de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969.

2/ Bien que la Convention de Vienne sur le droit des traités ait été conclue en 1969 et soit entrée en vigueur en 1980, c'est-à-dire après le Pacte, ses dispositions reflètent dans ce domaine le droit international général qui avait déjà été affirmé par la Cour internationale de Justice dans l'avis rendu en 1951 sur les Réserves à la Convention sur le génocide.

3/ Des réserves ont été émises au sujet de l'article 6 et de l'article 7, mais elles n'ont pas été formulées en des termes qui réservent un droit de pratiquer la torture ou de priver quiconque arbitrairement de la vie.

4/ La compétence du Comité à l'égard de cette obligation élargie est reconnue à l'article 5, soumis lui-même à une certaine forme de réserve dans la mesure où l'attribution automatique de cette compétence au Comité est susceptible de réserve puisqu'il est possible de faire une déclaration en sens contraire lors de la ratification ou de l'adhésion.

OBSERVATION GENERALE No 25 Article 25 (cinquante-septième session, 1996) 1/ 2/

1. L'article 25 du Pacte reconnaît et protège le droit de tout citoyen de prendre part à la direction des affaires publiques, de voter et d'être élu, et le droit d'accéder aux fonctions publiques. Quel que soit le type de constitution ou de gouvernement adopté par un Etat, l'article 25 fait obligation aux Etats d'adopter les mesures d'ordre législatif ou autres qui peuvent être nécessaires pour que les citoyens aient la possibilité effective d'exercer les droits qu'il protège. L'article 25 appuie le régime démocratique fondé sur l'approbation du peuple et en conformité avec les principes du Pacte.

2. Les droits reconnus aux citoyens par l'article 25 sont liés au droit des peuples de disposer d'eux-mêmes et de déterminer librement leur statut politique, mais ils en sont distincts. Le droit de choisir la forme de constitution ou de gouvernement prévu au paragraphe 1 de l'article premier est conféré aux peuples en tant que tels. L'article 25 en revanche traite du droit des citoyens à titre individuel de participer aux processus qui représentent la direction des affaires publiques. En tant que droits individuels, ils peuvent être invoqués au titre du premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte.

3. Contrairement aux autres droits et libertés reconnus par le Pacte (qui sont garantis à tous les individus se trouvant sur le territoire d'un Etat et relevant de sa compétence), les droits protégés par l'article 25 sont ceux de "tout citoyen". Dans leurs rapports, les Etats devraient décrire les dispositions législatives définissant la citoyenneté aux fins de l'exercice des droits protégés par l'article 25. Tout citoyen doit jouir de ces droits sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. En principe, toute distinction entre les citoyens de naissance et les citoyens par naturalisation est incompatible avec l'article 25. Dans leurs rapports, les Etats devraient préciser s'il existe des groupes, tels que les résidents permanents, qui ne jouissent que de certains droits connexes, par exemple celui de voter lors d'élections locales ou d'occuper certains postes dans la fonction publique.

4. Toutes les conditions s'appliquant à l'exercice des droits protégés par l'article 25 devraient être fondées sur des critères objectifs et raisonnables. Ainsi, il peut être raisonnable d'exiger un âge minimum plus élevé pour être éligible ou nommé à des postes particuliers dans la fonction publique que pour exercer le droit de vote, dont tout citoyen adulte devrait jouir. L'exercice de ces droits par les citoyens ne peut être suspendu ou supprimé que pour des motifs consacrés par la loi, et qui soient raisonnables et objectifs. Ainsi, il peut être justifié de refuser le droit de voter ou d'occuper une fonction publique à une personne dont l'incapacité mentale est établie.

5. La direction des affaires publiques, mentionnée à l'alinéa a), est une notion vaste qui a trait à l'exercice du pouvoir politique. Elle comprend l'exercice des pouvoirs législatif, exécutif et administratif. Elle couvre tous les aspects de l'administration publique ainsi que la formulation et

l'application de mesures de politique générale aux niveaux international, national, régional et local. L'attribution des pouvoirs et les moyens par lesquels les citoyens exercent les droits protégés par l'article 25 devraient être déterminés par des lois constitutionnelles ou autres.

6. Les citoyens participent directement à la direction des affaires publiques en tant que membres des organes législatifs ou détenteurs de fonctions publiques. Ce droit de participation directe est appuyé par l'alinéa b). Les citoyens participent aussi directement à la direction des affaires publiques lorsqu'ils choisissent ou modifient la forme de leur constitution, ou décident de questions publiques par voie de référendum ou tout autre processus électoral effectué conformément à l'alinéa b). Les citoyens peuvent participer directement en prenant part à des assemblées populaires qui sont habilitées à prendre des décisions sur des questions d'intérêt local ou sur des affaires intéressant une communauté particulière et au sein d'organes créés pour représenter les citoyens en consultation avec l'administration. Dans les cas où un mode de participation directe des citoyens est prévu, aucune distinction ne devrait être établie pour les motifs mentionnés au paragraphe 1 de l'article 2 entre les citoyens en ce qui concerne la possibilité de participer et aucune restriction déraisonnable ne devrait être imposée.

7. Lorsque les citoyens participent à la direction des affaires publiques par l'intermédiaire de représentants librement choisis, il ressort implicitement de l'article 25 que ces représentants exercent un pouvoir réel de gouvernement et qu'ils sont responsables à l'égard de citoyens, par le biais du processus électoral, de la façon dont ils exercent ce pouvoir. Il est également implicite que ces représentants n'exercent que les pouvoirs qui leur sont conférés conformément aux dispositions de la constitution. La participation par l'intermédiaire de représentants librement choisis s'exerce au moyen de processus électoraux qui doivent être établis par voie législative conforme à l'alinéa b).

8. Les citoyens participent aussi en influant sur la direction des affaires publiques par le débat public et le dialogue avec leurs représentants ou par leur capacité de s'organiser. Cette participation est favorisée en garantissant le droit à la liberté d'expression, de réunion et d'association.

9. L'alinéa b) de l'article 25 énonce des dispositions spécifiques traitant du droit des citoyens de prendre part à la direction des affaires publiques en tant qu'électeurs ou en tant que candidats à des élections. Il est essentiel que des élections honnêtes soient organisées périodiquement, conformément à l'alinéa b) pour garantir que les représentants soient responsables devant les citoyens de la façon dont ils s'acquittent des pouvoirs législatifs ou exécutifs qui leur sont dévolus. Ces élections doivent être organisées périodiquement, à des intervalles suffisamment rapprochés pour que l'autorité du gouvernement continue de reposer sur l'expression libre de la volonté du peuple. Les droits et obligations prévus à l'alinéa b) devraient être garantis par la loi.

10. Le droit de voter lors d'élections et de référendums devrait être prévu par la loi et ne peut faire l'objet que de restrictions raisonnables, telle la fixation d'un âge minimum pour l'exercice du droit de vote. Il serait

déraisonnable de restreindre le droit de vote sur la base d'une invalidité physique ou d'imposer des critères d'alphabétisation, d'instruction ou de fortune. L'appartenance à un parti ne devrait pas être une condition ni un empêchement à l'exercice du droit de vote.

11. Les Etats doivent prendre des mesures efficaces pour faire en sorte que toutes les personnes qui remplissent les conditions pour être électeurs aient la possibilité d'exercer ce droit. Quand l'inscription des électeurs est nécessaire, elle devrait être facilitée et il ne devrait pas y avoir d'obstacle déraisonnable à l'inscription. Si des conditions de résidence sont appliquées pour l'inscription, il convient que ces conditions soient raisonnables et n'entraînent pas l'exclusion des sans-abri. Toute immixtion dans le processus d'inscription ou le scrutin ainsi que toute intimidation ou coercition des électeurs devraient être interdites par les lois pénales, et ces lois devraient être strictement appliquées. Des campagnes d'éducation et d'inscription des électeurs sont nécessaires pour garantir l'exercice effectif des droits prévus à l'article 25 par une communauté avertie.

12. Le droit à la liberté d'expression, de réunion et d'association est une condition essentielle à l'exercice effectif du droit de vote et doit être pleinement protégé. Des mesures positives devraient être prises pour surmonter certaines difficultés telles que l'analphabétisme, les obstacles linguistiques, la pauvreté ou les entraves à la liberté de circulation, qui empêchent les détenteurs du droit de vote de se prévaloir effectivement de leurs droits. Des informations et tous les documents requis devraient être disponibles dans les langues des minorités. Des moyens spécifiques, par exemple un système de photographies ou de symboles, devraient être adoptés afin que les électeurs analphabètes soient suffisamment informés pour faire leur choix. Les Etats parties devraient indiquer dans leurs rapports la manière dont sont réglées les difficultés soulignées dans le présent paragraphe.

13. Dans leurs rapports, les Etats devraient décrire les règles qui s'appliquent à l'exercice du droit de vote, et expliquer quelle a été l'application de ces règles au cours de la période couverte par le rapport. Ils devraient aussi décrire les facteurs qui empêchent les citoyens d'exercer le droit de vote et les mesures palliatives qui ont été adoptées.

14. Dans leurs rapports, les Etats parties devraient préciser les motifs de privation du droit de vote et les expliquer. Ces motifs devraient être objectifs et raisonnables. Si le fait d'avoir été condamné pour une infraction est un motif de privation du droit de vote, la période pendant laquelle l'interdiction s'applique devrait être en rapport avec l'infraction et la sentence. Les personnes privées de leur liberté qui n'ont pas été condamnées ne devraient pas être déchues du droit de vote.

15. L'application effective du droit et de la possibilité de se porter candidat à une charge élective garantit aux personnes ayant le droit de vote un libre choix de candidats. Toute restriction au droit de se porter candidat, par exemple un âge minimum, doit reposer sur des critères objectifs et raisonnables. Les personnes qui à tous autres égards seraient éligibles ne devraient pas se voir privées de la possibilité d'être élues par des conditions déraisonnables ou discriminatoires, par exemple le niveau

d'instruction, le lieu de résidence ou l'ascendance, ou encore l'affiliation politique. Nul ne devrait subir de discrimination ni être désavantagé en aucune façon pour s'être porté candidat. Les Etats parties devraient exposer les dispositions législatives privant un groupe ou une catégorie de personnes de la possibilité d'être élu et les expliquer.

16. Les conditions relatives aux dates de présentation des candidatures, redevances ou dépôts devraient être raisonnables et non discriminatoires. S'il existe des motifs raisonnables de considérer certaines charges électives comme incompatibles avec certains autres postes (par exemple personnel judiciaire, officiers de haut rang, fonctionnaires), les mesures tendant à empêcher des conflits d'intérêts ne devraient pas limiter indûment les droits protégés à l'alinéa b). Les motifs de destitution de personnes élues à une charge officielle devraient être établis par des lois fondées sur des critères objectifs et raisonnables et prévoyant des procédures équitables.

17. Le droit de se présenter à des élections ne devrait pas être limité de manière déraisonnable en obligeant les candidats à appartenir à des partis ou à un parti déterminé. Toute condition exigeant un nombre minimum de partisans de la présentation de candidature devrait être raisonnable et ne devrait pas servir à faire obstacle à la candidature. Sans préjudice du paragraphe 1 de l'article 5 du Pacte, l'opinion politique ne peut pas servir de motif pour priver une personne du droit de se présenter à une élection.

18. Dans leurs rapports, les Etats devraient exposer les dispositions législatives fixant les conditions à remplir pour occuper une charge publique élective, ainsi que toutes les restrictions et conditions qui s'appliquent à des charges particulières. Ils devraient indiquer les conditions d'éligibilité, par exemple les conditions d'âge ou toute autre réserve ou restriction. Ils devraient aussi préciser s'il existe des restrictions qui empêchent les personnes occupant des postes dans la fonction publique (y compris dans la police ou dans l'armée) d'être élues à des charges publiques particulières. Les motifs et procédures de destitution de personnes élues à une charge officielle devraient être exposés.

19. Conformément à l'alinéa b), des élections honnêtes et libres doivent être organisées périodiquement dans le cadre de lois garantissant l'exercice effectif du droit de vote. Les personnes ayant le droit de vote doivent être libres de voter pour tout candidat à une élection et pour ou contre toute proposition soumise à référendum ou à plébiscite, et doivent être libres d'apporter leur appui ou de s'opposer au gouvernement sans être soumises à des influences indues ou à une coercition de quelque nature que ce soit, qui pourraient fausser ou entraver la libre expression de la volonté des électeurs. Ces derniers devraient pouvoir se forger leur opinion en toute indépendance, sans être exposés à des violences ou à des menaces de violence, à la contrainte, à des offres de gratification ou à toute intervention manipulatrice. Il peut être justifié d'imposer des limites raisonnables aux dépenses consacrées aux campagnes électorales si cela est nécessaire pour garantir que le libre choix des électeurs ne soit pas subverti ni le processus démocratique faussé par des dépenses disproportionnées en faveur de tout candidat ou parti. Les résultats d'élections honnêtes devraient être respectés et appliqués.

20. Une autorité électorale indépendante devrait être créée afin de superviser le processus électoral et de veiller à ce qu'il soit conduit dans des conditions d'équité et d'impartialité, conformément à des lois établies qui soient compatibles avec le Pacte. Les Etats devraient prendre des mesures pour assurer le secret du processus électoral, y compris dans le cas du vote par correspondance ou par procuration lorsque cette possibilité existe. Cela suppose que les citoyens soient protégés contre toute forme de coercition ou de contrainte les obligeant à révéler leurs intentions de vote ou dans quel sens ils ont voté, et contre toute immixtion illégale ou arbitraire dans le processus électoral. Toute renonciation à ces droits est incompatible avec l'article 25 du Pacte. La sécurité des urnes doit être garantie et le dépouillement des votes devrait avoir lieu en présence des candidats ou de leurs agents. Il devrait y avoir un contrôle indépendant du vote et du dépouillement et une possibilité de recourir à un examen par les tribunaux ou à une autre procédure équivalente, afin que les électeurs aient confiance dans la sûreté du scrutin et du dépouillement des votes. L'aide apportée aux handicapés, aux aveugles et aux analphabètes devrait être indépendante. Les électeurs devraient être pleinement informés de ces garanties.

21. Bien que le Pacte n'impose aucun système électoral particulier, tout système adopté par un Etat partie doit être compatible avec les droits protégés par l'article 25 et doit garantir effectivement la libre expression du choix des électeurs. Le principe "à chacun une voix" doit s'appliquer et, dans le cadre du système électoral de chaque Etat, le vote d'un électeur doit compter autant que celui d'un autre. Le découpage des circonscriptions électorales et le mode de scrutin ne devraient pas orienter la répartition des électeurs dans un sens qui entraîne une discrimination à l'encontre d'un groupe quelconque et ne devraient pas supprimer ni restreindre de manière déraisonnable le droit qu'ont les citoyens de choisir librement leurs représentants.

22. Dans leurs rapports, les Etats parties devraient indiquer les mesures qu'ils ont adoptées pour garantir l'organisation d'élections honnêtes, libres et périodiques, et comment leur système électoral garantit effectivement la libre expression de la volonté des électeurs. Ils devraient décrire le système électoral et expliquer de quelle manière les différentes opinions politiques de la communauté sont présentées dans les organes élus. Ils devraient aussi décrire les lois et procédures qui garantissent que le droit de vote peut en fait être exercé librement par tous les citoyens et indiquer comment le secret, la sécurité et la validité du processus électoral sont garantis par la loi. La mise en oeuvre concrète de ces garanties au cours de la période couverte par le rapport devrait être exposée.

23. L'alinéa c) de l'article 25 traite du droit et de la possibilité des citoyens d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques. Pour garantir l'accès à ces charges publiques dans des conditions générales d'égalité, tant les critères que les procédures de nomination, de promotion, de suspension et de révocation doivent être objectifs et raisonnables. Des mesures palliatives peuvent être prises dans certains cas appropriés pour veiller à ce que tous les citoyens aient accès dans des conditions d'égalité aux fonctions publiques. L'application des principes du mérite et de l'égalité des chances et de la sécurité d'emploi pour accéder à la fonction publique protège les personnes ayant des responsabilités publiques

de toute immixtion ou de toute pression d'ordre politique. Il est particulièrement important de veiller à ce qu'aucune discrimination ne soit exercée contre ces personnes dans l'exercice des droits que leur reconnaît l'alinéa c) de l'article 25, pour l'un quelconque des motifs visés au paragraphe 1 de l'article 2.

24. Dans leurs rapports, les Etats devraient décrire les conditions d'accès à la fonction publique, les restrictions prévues et les procédures de nomination, de promotion, de suspension et de révocation ou de destitution ainsi que les mécanismes judiciaires et autres mécanismes de révision qui s'appliquent à ces procédures. Ils devraient aussi indiquer de quelle manière le critère de l'égalité d'accès est rempli, si des mesures palliatives ont été introduites et, dans l'affirmative, quelle en est l'ampleur.

25. La communication libre des informations et des idées concernant des questions publiques et politiques entre les citoyens, les candidats et les représentants élus est essentielle au plein exercice des droits garantis à l'article 25. Cela exige une presse et d'autres organes d'information libres, en mesure de commenter toute question publique sans censure ni restriction, et capable d'informer l'opinion publique. Il faut que les droits garantis aux articles 19, 21 et 22 du Pacte soient pleinement respectés, notamment la liberté de se livrer à une activité politique, à titre individuel ou par l'intermédiaire de partis politiques et autres organisations, la liberté de débattre des affaires publiques, de tenir des manifestations et des réunions pacifiques, de critiquer et de manifester son opposition, de publier des textes politiques, de mener campagne en vue d'une élection et de diffuser des idées politiques.

26. Le droit à la liberté d'association, qui comprend le droit de constituer des organisations et des associations s'intéressant aux affaires politiques et publiques, est un élément accessoire essentiel pour les droits protégés par l'article 25. Les partis politiques et l'appartenance à des partis jouent un rôle important dans la direction des affaires publiques et dans le processus électoral. Les Etats devraient veiller à ce que, dans leur gestion interne, les partis politiques respectent les dispositions applicables de l'article 25 pour permettre aux citoyens d'exercer les droits qui leur sont reconnus dans cet article.

27. Eu égard au paragraphe 1 de l'article 5, tous droits reconnus et protégés par l'article 25 ne sauraient être interprétés comme supposant le droit de commettre ou de cautionner tout acte visant à supprimer ou à limiter les droits et libertés protégés par le Pacte en outrepassant les limites de ce que prévoit le Pacte.

Notes

1/ Adopté par le Comité à sa 1510^{ème} séance (cinquante-septième session), le 12 juillet 1996.

2/ Le numéro placé entre parenthèses indique la session à laquelle l'observation générale a été adoptée.

OBSERVATION GENERALE No 26 Continuité des obligations

(soixante et unième session, 1997) */

1. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne contient aucune disposition réglant sa propre extinction ni clause de dénonciation ou de retrait. En conséquence, la possibilité d'une extinction, d'une dénonciation ou d'un retrait doit être considérée à la lumière des règles applicables du droit international coutumier qui sont reflétées dans la Convention de Vienne sur le droit des traités. Sur cette base, le Pacte est insusceptible de dénonciation ou de retrait, à moins qu'il ne soit établi que les parties avaient l'intention d'admettre la possibilité d'une dénonciation ou d'un retrait, ou encore qu'un droit de dénonciation ou de retrait se déduit de la nature même du traité.

2. Le fait que les parties au Pacte n'admettaient pas la possibilité d'une dénonciation et que ce n'est pas simple négligence qu'elles ont omis toute référence à une dénonciation est démontré par le fait que le paragraphe 2 de l'article 41 du Pacte autorise un Etat partie à retirer son acceptation de la compétence du Comité pour examiner les communications interétatiques au moyen d'une notification appropriée à cet effet, alors qu'il n'existe aucune clause de dénonciation ou de retrait de ce genre dans le Pacte lui-même. En outre, le Protocole facultatif se rapportant au Pacte, négocié et adopté en même temps que ce dernier, autorise les Etats parties à le dénoncer. De surcroît, à titre de comparaison, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, adoptée un an avant le Pacte autorise expressément la dénonciation. On peut donc en conclure que les rédacteurs du Pacte avaient manifestement l'intention d'exclure toute possibilité de dénonciation. La même conclusion vaut pour le deuxième Protocole facultatif dans lequel toute clause de dénonciation a été délibérément omise.

3. Par ailleurs, il est clair que le Pacte n'est pas le type de traité qui, en raison de sa nature, implique un droit de dénonciation. Conjointement avec le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels établi et adopté en même temps que lui, le Pacte codifie sous forme de traité les droits de l'homme universels consacrés par la Déclaration universelle des droits de l'homme, ces trois instruments formant ensemble ce que l'on désigne souvent par l'expression "Charte internationale des droits de l'homme". En tant que tel, le Pacte n'a pas le caractère provisoire caractéristique des instruments dans lesquels un droit de dénonciation est réputé être admis, nonobstant l'absence d'une clause explicite en ce sens.

4. Les droits consacrés dans le Pacte appartiennent aux individus qui vivent sur le territoire de l'Etat partie. Le Comité des droits de l'homme a constamment été d'avis, comme le montre de longue date sa pratique, que dès que des individus se voient accorder la protection des droits qu'ils tiennent du Pacte, cette protection échoit au territoire et continue de leur être due, quelque modification qu'ait pu subir le gouvernement de l'Etat partie, y compris du fait d'un démembrement en plusieurs Etats ou d'une succession d'Etats et en dépit de toute mesure que pourrait avoir prise ultérieurement l'Etat partie en vue de les dépouiller des droits garantis par le Pacte.

*/ Figurant dans le document A/53/40, annexe VII.

5. Le Comité est donc fermement convaincu que le droit international n'autorise pas un Etat qui a ratifié le Pacte, qui y a adhéré ou qui a succédé à un Etat lié par le Pacte à le dénoncer ou à s'en retirer.

OBSERVATION GENERALE No 27 (67) Article 12 (Liberté de circulation)
(soixante-septième session, 1999) */

Liberté de circulation (article 12)

1. La liberté de circulation est une condition indispensable au libre développement de l'individu. Elle est étroitement liée à plusieurs autres droits énoncés dans le Pacte, comme l'a souvent montré la pratique du Comité dans le cadre de l'examen des rapports présentés par des États parties et des communications émanant de particuliers. En outre, dans son Observation générale No 15 ("Situation des étrangers au regard du Pacte", 1986), le Comité a rappelé le lien particulier entre les articles 12 et 13 1/.

2. Les limitations pouvant être imposées aux droits énoncés à l'article 12 ne doivent pas rendre sans objet le principe de la liberté de circulation, et doivent répondre aux exigences de protection prévues au paragraphe 3 de cet article et être compatibles avec les autres droits reconnus dans le Pacte.

3. Les États parties devraient fournir au Comité, dans leurs rapports, des renseignements sur les dispositions législatives internes et les pratiques administratives et judiciaires concernant les droits protégés par l'article 12, en tenant compte des questions examinées dans la présente Observation générale. Ils doivent également fournir des renseignements sur les recours disponibles en cas de restriction de ces droits.

Liberté de circulation et droit de choisir librement sa résidence (par. 1)

4. Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence. En principe, les citoyens d'un État se trouvent toujours légalement sur le territoire de cet État. La question de savoir si un étranger se trouve "légalement" sur le territoire d'un État est régie par la législation nationale, qui peut soumettre l'entrée d'un étranger sur le territoire d'un État à des restrictions, pour autant qu'elles soient compatibles avec les obligations internationales de l'État. À cet égard, le Comité a estimé que l'étranger qui est entré illégalement sur le territoire d'un État, mais dont la situation a été régularisée, doit être considéré comme se trouvant légalement sur le territoire au sens de l'article 12 2/. Une fois qu'un étranger se trouve légalement sur le territoire d'un État, toute restriction aux droits qui lui sont garantis aux paragraphes 1 et 2 de l'article 12 ainsi que toute différence de traitement par rapport aux nationaux doivent être justifiées au regard du paragraphe 3 de l'article 12 3/. Il est donc important que, dans leurs rapports, les États parties indiquent dans quel cas ils traitent les étrangers différemment de leurs nationaux en la matière et comment ils justifient cette différence de traitement.

*/ Figurant dans le document CCPR/C/21/Rev.1/Add.9.

5. Le droit de circuler librement s'exerce sur l'ensemble du territoire d'un État, y compris, dans le cas d'un État fédéral, à toutes les parties qui composent cet État. Le paragraphe 1 de l'article 12 garantit le droit de se déplacer librement d'un endroit à un autre et de choisir librement sa résidence. Pour la personne qui souhaite se déplacer ou demeurer dans un endroit, l'exercice de ce droit ne doit pas être subordonné à un but ou un motif particulier. Toute restriction doit être conforme au paragraphe 3.

6. L'État partie doit veiller à ce que les droits garantis par l'article 12 échappent à toute ingérence, tant publique que privée. Cette obligation vaut tout particulièrement pour les femmes. Il est, par exemple, incompatible avec le paragraphe 1 de l'article 12 que le droit des femmes de se déplacer librement et de choisir librement leur résidence soit subordonné dans les lois ou dans la pratique à la décision d'autrui, y compris celle d'un proche.

7. Sous réserve des dispositions du paragraphe 3 de l'article 12, le droit de choisir librement son lieu de résidence dans le territoire d'un État comprend le droit d'être protégé contre toute forme de déplacement forcé et contre toute interdiction d'accès ou de séjour dans l'une quelconque des parties du territoire. La détention légale, en revanche, touche plus précisément le droit à la liberté de la personne et est visée par l'article 9 du Pacte. Dans certains cas, l'article 12 et l'article 9 ne peuvent s'appliquer en même temps 4/.

Liberté de quitter tout pays, y compris le sien (par. 2)

8. La liberté de quitter le territoire d'un État ne peut être subordonnée à un but particulier ni à la durée que l'individu décide de passer en dehors du pays. Se trouvent donc visés le voyage à l'étranger aussi bien que le départ définitif de la personne qui souhaite émigrer. De même, cette garantie légale s'étend au droit de choisir l'État où l'individu souhaite se rendre. Comme le champ d'application du paragraphe 2 de l'article 12 n'est pas limité aux personnes qui se trouvent légalement sur le territoire d'un État, l'étranger légalement expulsé du pays a lui aussi le droit de choisir l'État de destination, sous réserve de l'accord de ce dernier 5/.

9. Pour que l'individu jouisse des droits garantis au paragraphe 2 de l'article 12, des obligations sont imposées tant à l'État dans lequel il réside qu'à l'État dont il est ressortissant 6/. Étant donné que, pour voyager à l'étranger, il faut habituellement des documents valables, en particulier un passeport, le droit de quitter un pays comporte nécessairement celui d'obtenir les documents nécessaires pour voyager. La délivrance des passeports incombe normalement à l'État dont l'individu est ressortissant. Le refus d'un État de délivrer un passeport à un national qui réside à l'étranger ou d'en prolonger la validité peut priver l'individu de son droit de quitter le pays de résidence et d'aller ailleurs 7/. L'État ne peut pas se défaire en faisant valoir que son ressortissant pourrait retourner sur son territoire sans passeport.

10. La pratique des États montre souvent que les règles de droit et les mesures administratives portent atteinte au droit de l'individu de quitter un pays, en particulier le sien. Il importe donc au plus haut point que les États parties indiquent toutes restrictions légales et concrètes au droit de quitter

le territoire qu'ils appliquent tant aux nationaux qu'aux étrangers, afin de permettre au Comité d'évaluer la conformité de ces règles et pratiques avec le paragraphe 3 de l'article 12. Les États parties devraient également inclure dans leurs rapports des renseignements sur les mesures qui imposent des sanctions aux transporteurs internationaux qui amènent dans leur territoire des personnes ne possédant pas les papiers requis, lorsque ces mesures portent atteinte au droit de quitter un autre pays.

Restrictions (par. 3)

11. Le paragraphe 3 de l'article 12 prévoit des cas exceptionnels dans lesquels l'exercice des droits visés aux paragraphes 1 et 2 peut être restreint. Conformément aux dispositions de ce paragraphe, l'État ne peut restreindre l'exercice de ces droits que pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques et les droits et libertés d'autrui. Pour être autorisées, les restrictions doivent être prévues par la loi, elles doivent être nécessaires dans une société démocratique pour protéger les objectifs énoncés et elles doivent être compatibles avec tous les autres droits reconnus dans le Pacte (voir le paragraphe 18 ci-après).

12. La loi elle-même doit fixer les conditions dans lesquelles les droits peuvent être limités. Les États parties devraient en conséquence indiquer dans leurs rapports quelles sont les normes juridiques sur lesquelles les restrictions sont fondées. Les restrictions qui ne sont pas prévues dans la loi ou qui ne sont pas conformes aux prescriptions du paragraphe 3 de l'article 12 constitueraient une violation des droits garantis aux paragraphes 1 et 2.

13. Lorsqu'ils adoptent des lois instituant des restrictions autorisées conformément au paragraphe 3 de l'article 12, les États devraient toujours être guidés par le principe selon lequel les restrictions ne doivent pas porter atteinte à l'essence même du droit (voir le paragraphe 1 de l'article 5); le rapport entre le droit et la restriction, entre la règle et l'exception, ne doit pas être inversé. Les lois autorisant l'application de restrictions devraient être formulées selon des critères précis et ne peuvent pas conférer des pouvoirs illimités aux personnes chargées de veiller à leur application.

14. Le paragraphe 3 de l'article 12 indique clairement qu'il ne suffit pas que les restrictions servent les buts autorisés; celles-ci doivent être également nécessaires pour protéger ces buts. Les mesures restrictives doivent être conformes au principe de la proportionnalité; elles doivent être appropriées pour remplir leurs fonctions de protection, elles doivent constituer le moyen le moins perturbateur parmi ceux qui pourraient permettre d'obtenir le résultat recherché et elles doivent être proportionnées à l'intérêt à protéger.

15. Le principe de la proportionnalité doit être respecté non seulement dans la loi qui institue les restrictions, mais également par les autorités administratives et judiciaires chargées de l'application de la loi. Les États devraient veiller à ce que toute procédure concernant l'exercice de ces droits ou les restrictions imposées à cet exercice soit rapide et que les raisons justifiant l'application de mesures restrictives soient fournies.

16. Les États montrent rarement que l'application de leurs lois restreignant les droits énoncés aux paragraphes 1 et 2 de l'article 12 satisfait à toutes les prescriptions énumérées au paragraphe 3 de l'article 12. Les restrictions doivent, dans chaque cas, être appliquées compte tenu de motifs juridiques précis et répondre aux principes de la nécessité et de la proportionnalité. Ces conditions ne seraient pas réunies, par exemple, si une personne était empêchée de quitter un pays au seul motif qu'elle détiendrait des "secrets d'État" ou de se déplacer à l'intérieur de celui-ci sans permis spécifique. Par ailleurs, ces conditions pourraient être réunies si des restrictions étaient imposées à l'accès à des zones militaires pour des raisons de sécurité nationale ou si des limitations étaient imposées à la liberté de s'établir dans des zones habitées par des communautés autochtones ou minoritaires 8/.

17. Les nombreux obstacles juridiques et bureaucratiques qui entravent inutilement le plein exercice des droits des individus de se déplacer librement, de quitter un pays, y compris le leur, et d'établir leur résidence, sont une source majeure de préoccupations. Pour ce qui est du droit de mouvement dans un pays donné, le Comité a critiqué les dispositions faisant obligation aux individus de demander l'autorisation de changement de résidence ou d'obtenir l'approbation des autorités locales du lieu de destination, ainsi que les lenteurs de la procédure de traitement de ces demandes écrites. La pratique des États révèle un arsenal encore plus riche d'obstacles faisant que les individus ont encore plus de difficultés à quitter le pays, en particulier s'agissant des ressortissants de l'État partie lui-même. Ces règles et pratiques concernent notamment la nécessité pour les candidats d'avoir accès aux autorités compétentes et aux informations relatives aux conditions requises, l'obligation de demander des formulaires spéciaux à remplir pour se procurer les documents voulus permettant d'obtenir un passeport, la nécessité de produire des déclarations de soutien de la part d'employeurs ou de membres de la famille, l'obligation de décrire exactement l'itinéraire de voyage, la délivrance de passeports sous condition de versement de sommes élevées, largement excessives par rapport au coût du service rendu par l'administration, les délais déraisonnables dans la délivrance des documents de voyage, les restrictions imposées au nombre des membres de la famille voyageant ensemble, l'obligation de déposer une caution équivalant aux frais de rapatriement ou de produire un billet de retour, l'obligation de présenter une invitation de l'État de destination ou de personnes qui vivent dans cet État, les harcèlements dont sont victimes les requérants, par exemple intimidation, arrestations, pertes d'emploi ou expulsion des enfants de l'école ou de l'université, et le refus de délivrer un passeport à quelqu'un qui est considéré comme portant atteinte à la réputation du pays. Étant donné l'existence de ces pratiques, les États parties devraient veiller à ce que toutes les restrictions qu'ils appliquent répondent pleinement aux conditions énoncées au paragraphe 3 de l'article 12.

18. L'imposition des restrictions autorisées en vertu du paragraphe 3 de l'article 12 doit être compatible avec le respect des autres droits garantis dans le Pacte et avec les principes fondamentaux de l'égalité et de la non-discrimination. Ainsi, il y aurait clairement violation du Pacte si les droits consacrés aux paragraphes 1 et 2 de l'article 12 étaient restreints en raison de distinctions quelconques, fondées par exemple sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou autre, l'origine nationale ou sociale, la naissance ou toute autre situation.

Lors de l'examen des rapports des États parties, le Comité a constaté à plusieurs occasions que les mesures empêchant les femmes de circuler librement ou de quitter un pays en subordonnant l'exercice de ce droit à l'assentiment d'un homme ou à l'obligation de se faire accompagner par un homme étaient en violation de l'article 12.

Le droit d'entrer dans son propre pays (par. 4)

19. Le droit d'une personne d'entrer dans son propre pays reconnaît l'existence d'une relation spéciale de l'individu à l'égard du pays concerné. Ce droit a diverses facettes. Il implique le droit de rester dans son propre pays. Il comprend non seulement le droit de rentrer dans son pays après l'avoir quitté, mais il peut également signifier le droit d'une personne d'y entrer pour la première fois si celle-ci est née en dehors du pays considéré (par exemple si ce pays est l'État de nationalité de la personne). Le droit de retourner dans son pays est de la plus haute importance pour les réfugiés qui demandent leur rapatriement librement consenti. Il implique également l'interdiction de transferts forcés de population ou d'expulsions massives vers d'autres pays.

20. Les termes du paragraphe 2 de l'article 12 ne font pas de distinction entre les nationaux et les étrangers ("nul ne peut être ..."). Ainsi, les personnes autorisées à exercer ce droit ne peuvent être identifiées qu'en interprétant l'expression "son propre pays" 9/. La signification des termes "son propre pays" est plus vaste que celle du "pays de sa nationalité". Elle n'est pas limitée à la nationalité au sens strict du terme, à savoir la nationalité conférée à la naissance ou acquise par la suite; l'expression s'applique pour le moins à toute personne qui, en raison de ses liens particuliers avec un pays ou de ses prétentions à l'égard d'un pays, ne peut être considérée dans ce même pays comme un simple étranger. Tel serait par exemple le cas de nationaux d'un pays auxquels la nationalité aurait été retirée en violation du droit international et de personnes dont le pays de nationalité aurait été intégré ou assimilé à une autre entité nationale dont elles se verraient refuser la nationalité. Le libellé du paragraphe 4 de l'article 12 se prête en outre à une interprétation plus large et pourrait ainsi viser d'autres catégories de résidents à long terme, y compris, mais non pas uniquement, les apatrides privés arbitrairement du droit d'acquérir la nationalité de leur pays de résidence. Étant donné que d'autres facteurs peuvent dans certains cas entraîner la création de liens étroits et durables entre un individu et un pays, les États parties devraient fournir dans leurs rapports des informations sur les droits des résidents permanents de retourner dans leur pays de résidence.

21. En aucun cas un individu ne peut être privé arbitrairement du droit d'entrer dans son propre pays. La notion d'arbitraire est évoquée dans ce contexte dans le but de souligner qu'elle s'applique à toutes les mesures prises par l'État, au niveau législatif, administratif et judiciaire; l'objet est de garantir que même une immixtion prévue par la loi soit conforme aux dispositions, aux buts et aux objectifs du Pacte et soit, dans tous les cas, raisonnable eu égard aux circonstances particulières. Le Comité considère que les cas dans lesquels la privation du droit d'une personne d'entrer dans son propre pays pourrait être raisonnable, s'ils existent, sont rares. Les États parties ne doivent pas, en privant une personne de sa nationalité ou en

l'expulsant vers un autre pays, empêcher arbitrairement celle-ci de retourner dans son propre pays.

Note

- 1/ HRI/GEN/1/Rev.3, 15 août 1997, p. 23 (par. 8).
- 2/ Communication No 456/1991, *Celepli c. Suède*, par. 9.2.
- 3/ Observation générale No 15, par. 8, HRI/GEN/1/Rev.3, 15 août 1997, p. 23.
- 4/ Voir, par exemple, les communications No 138/1983, *Mpandajila c. Zaïre*, par. 10; No 157/1983, *Mpaka-Nsusu c. Zaïre*, par. 10; Nos 241/1987 et 242/1987, *Birhashwirwa/Tshisekedi c. Zaïre*, par. 13.
- 5/ Voir l'Observation générale No 15, par. 9, HRI/GEN/1/Rev.3, 15 août 1997, p. 23.
- 6/ Voir communications No 106/1981, *Montero c. Uruguay*, par. 9.4; No 57/1979, *Vidal Martins c. Uruguay*, par. 7; No 77/1980, *Lichtensztein c. Uruguay*, par. 6.1.
- 7/ Voir communication No 57/1979, *Vidal Martins c. Uruguay*, par. 9.
- 8/ Voir l'Observation générale No 23, par. 7, HRI/GEN/1/Rev.3, 15 août 1997, p. 45.
- 9/ Voir la communication No 538/1993, *Stewart c. Canada*.

III

RECOMMANDATIONS GENERALES

adoptées par le Comité pour l'élimination
de la discrimination raciale

Conformément à l'article 9, paragraphe 2, de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Comité peut faire des suggestions et des recommandations d'ordre général fondées sur l'examen des rapports et des renseignements reçus des Etats parties. Il porte ces suggestions et recommandations d'ordre général à la connaissance de l'Assemblée générale avec, le cas échéant, les observations des Etats parties. Le Comité a adopté jusqu'à présent 18 recommandations générales.

Recommandation générale I (cinquième session, 1972) */

En examinant, au cours de sa cinquième session, les rapports présentés par les Etats parties conformément à l'article 9 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Comité a établi que les normes prévues aux alinéas a) et b) de l'article 4 de ladite convention et dont l'application (tenant dûment compte des principes formulés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et des droits expressément énoncés à l'article 5 de la Convention) est obligatoire, conformément à la Convention, pour tous les Etats parties, faisaient défaut dans la législation de plusieurs Etats.

Le Comité recommande, en conséquence, que les Etats parties dont la législation présente ces lacunes examinent la possibilité de la compléter, conformément à leur procédure législative, en y incorporant les normes prévues aux alinéas a) et b) de l'article 4 de la Convention.

Recommandation générale II (cinquième session, 1972) */

Le Comité a examiné plusieurs rapports d'Etats parties qui ont exprimé l'avis ou laissé entendre que les renseignements mentionnés dans la communication du Comité en date du 28 janvier 1970 (CERD/C/R.12, document A/8027, annexe III) n'ont pas à être soumis par les Etats parties sur le territoire desquels la discrimination raciale n'existe pas.

Cependant, dans la mesure où, aux termes du paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention internationale sur toutes les formes de discrimination raciale, tous les Etats parties s'engagent à présenter des rapports sur les mesures qu'ils ont arrêtées et qui donnent effet aux dispositions de la Convention, et étant donné que toutes les catégories de renseignements énumérés dans la communication du Comité en date du 28 janvier 1970 visent les obligations assumées par les Etats parties aux termes de la Convention, ladite

*/ Figurant dans le document A/8718.
communication est adressée à tous les Etats parties sans distinction, que la discrimination raciale existe ou non sur leurs territoires respectifs.

Le Comité aimerait que tous les Etats parties qui ne l'ont pas encore fait fassent figurer dans leurs rapports les renseignements nécessaires conformément à toutes les rubriques énoncées dans la communication susmentionnée du Comité.

Recommandation générale III (sixième session, 1972) */

Le Comité a examiné certains rapports des Etats parties contenant des renseignements sur les mesures visant à appliquer les résolutions des organes de l'Organisation des Nations Unies concernant les relations avec les régimes racistes en Afrique australe.

Le Comité prend note du fait qu'aux termes du dixième alinéa du préambule de la Convention, les Etats parties se sont déclarés "résolus" notamment "à édifier une communauté internationale affranchie de toutes les formes de ségrégation et de discrimination raciales".

Il note également qu'à l'article 3 de la Convention, "les Etats parties condamnent spécialement la ségrégation raciale et l'apartheid".

En outre, le Comité note que dans la section III de sa résolution 2784 (XXVI), l'Assemblée générale, immédiatement après avoir pris acte avec satisfaction du deuxième rapport annuel du Comité et après avoir fait siennes certaines opinions et recommandations formulées par le Comité, a demandé à "tous les partenaires commerciaux de l'Afrique du Sud de s'abstenir de tout acte de nature à encourager l'Afrique du Sud et le régime illégal de la Rhodésie du Sud à continuer à violer les principes et objectifs de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale".

Le Comité exprime l'avis que les mesures adoptées sur le plan national pour donner effet aux dispositions de la Convention sont en étroite relation avec les mesures prises au niveau international pour encourager en tous lieux le respect des principes de la Convention.

Le Comité serait heureux que tout Etat partie désireux de le faire incorpore dans les rapports soumis en application du paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention des renseignements concernant l'état de ses relations diplomatiques, économiques et autres avec les régimes racistes d'Afrique australe.

Recommandation générale IV (huitième session, 1973) **/

Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale,

Ayant examiné les rapports présentés par des Etats parties conformément à l'article 9 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale à ses septième et huitième sessions,

*/ Figurant dans le document A/8718.

**/ Figurant dans le document A/9018.

Conscient de ce que les rapports envoyés par les Etats parties au Comité doivent être une source d'informations aussi complète que possible,

Invite les Etats parties à s'efforcer d'inclure dans leurs rapports présentés conformément à l'article 9 des renseignements pertinents sur la composition démographique de la population visée dans les dispositions de l'article premier de la Convention.

Recommandation générale V (quinzième session, 1977) */

Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale,

Gardant présentes à l'esprit les dispositions des articles 7 et 9 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale,

Persuadé que combattre les préjugés qui aboutissent à la discrimination raciale, favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre les groupes raciaux et ethniques et propager les principes et les buts de la Charte des Nations Unies et des déclarations et autres instruments pertinents adoptés par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme sont des moyens importants et efficaces d'éliminer la discrimination raciale,

Considérant que les obligations qu'impose l'article 7 de la Convention et par lesquelles tous les Etats parties sont tenus, y compris ceux qui déclarent que la discrimination raciale n'est pas pratiquée sur le territoire relevant de leur juridiction, doivent être remplies par eux, et que, par conséquent, tous les Etats parties doivent inclure des renseignements sur l'application des dispositions de cet article dans les rapports qu'ils présentent conformément au paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention,

Constatant avec regret que peu d'Etats parties ont inclus, dans les rapports qu'ils ont présentés conformément à l'article 9 de la Convention, des renseignements sur les mesures qu'ils ont adoptées et qui donnent effet aux dispositions de l'article 7 de la Convention et que les renseignements fournis ont souvent été généraux et superficiels,

Rappelant que, conformément au paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention, le Comité peut demander des renseignements complémentaires aux Etats parties,

1. Prie tous les Etats parties qui ne l'ont pas encore fait d'inclure - dans le prochain rapport qu'ils présenteront conformément à l'article 9 de la Convention, ou dans un rapport spécial communiqué avant la date à laquelle ils doivent présenter leur prochain rapport périodique - des renseignements adéquats sur les mesures qu'ils ont adoptées et qui donnent effet aux dispositions de l'article 7 de la Convention;

*/ Figurant dans le document A/32/18.

2. Appelle l'attention des Etats parties sur le fait que, conformément à l'article 7 de la Convention, les renseignements auxquels se rapporte le paragraphe précédent doivent porter notamment sur les "mesures immédiates et efficaces" qu'ils ont adoptées "dans les domaines de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et de l'information", aux fins de :

a) "lutter contre les préjugés conduisant à la discrimination raciale",

b) "favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre nations et groupes raciaux ou ethniques", et

c) "promouvoir les buts et principes de la Charte des Nations Unies, de la Déclaration universelle des droits de l'homme, de la Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale", ainsi que de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

Recommandation générale VI (vingt-cinquième session, 1982) */

Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale,

Reconnaissant le fait qu'un nombre considérable d'Etats ont ratifié la Convention internationale sur toutes les formes de discrimination raciale ou y ont adhéré,

Considérant néanmoins que la ratification à elle seule ne permet pas le fonctionnement efficace du système de contrôle mis en place par la Convention,

Rappelant que l'article 9 de la Convention fait obligation aux Etats parties de présenter des rapports initiaux et périodiques sur les mesures qui donnent effet aux dispositions de la Convention,

Déclarant qu'à cette date, pas moins de 89 rapports attendus de 62 Etats n'ont pas été présentés, que 42 de ces rapports sont attendus de 15 Etats, dont chacun est en retard pour présenter deux rapports ou plus, et que quatre rapports initiaux qui devaient être présentés entre 1973 et 1978 n'ont pas été reçus,

Notant avec regret que ni les rappels envoyés aux Etats parties par l'intermédiaire du Secrétaire général, ni l'insertion des renseignements pertinents dans les rapports annuels à l'Assemblée générale n'ont eu l'effet désiré, dans tous les cas,

Invite l'Assemblée générale :

a) A prendre note de la situation;

*/ Figurant dans le document A/37/18.

b) A user de son autorité pour faire en sorte que le Comité puisse s'acquitter plus efficacement des obligations qui lui incombent en vertu de la Convention.

Recommandation générale VII relative à l'application de l'article 4 de la Convention (trente-deuxième session, 1985) */

Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale,

Ayant examiné les rapports périodiques des Etats parties depuis 16 ans, et dans plus de 100 cas les sixièmes, septièmes et huitièmes rapports périodiques des Etats parties,

Rappelant et réaffirmant sa recommandation générale I du 24 février 1972 et sa décision 3 (VII) du 4 mai 1973,

Notant avec satisfaction que, dans un certain nombre de rapports, les Etats parties ont fourni des renseignements sur des cas précis d'application de l'article 4 de la Convention qui traite des actes de discrimination raciale,

Notant cependant que dans un certain nombre d'Etats parties aucune législation visant à donner effet à l'article 4 de la Convention n'est entrée en vigueur et que de nombreux Etats parties ne se sont pas encore conformés à toutes les prescriptions des alinéas a) et b) de l'article 4 de la Convention,

Rappelant que, conformément au chapeau de l'article 4, les Etats parties "s'engagent à adopter immédiatement des mesures positives destinées à éliminer toute incitation à une telle discrimination ou tous actes de discrimination" en tenant dûment compte des principes formulés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et des droits expressément énoncés à l'article 5 de la Convention,

Considérant les aspects préventifs de l'article 4 qui visent à décourager le racisme et la discrimination raciale ainsi que les activités qui incitent à la discrimination raciale et l'encouragent,

1. Recommande que les Etats parties dont la législation ne satisfait pas aux dispositions des alinéas a) et b) de l'article 4 de la Convention prennent les mesures nécessaires afin de se conformer aux prescriptions impératives de cet article;

2. Demande que dans leurs rapports périodiques, les Etats parties qui ne l'ont pas encore fait indiquent plus complètement au Comité de quelle manière et dans quelle mesure les dispositions des alinéas a) et b) de l'article 4 sont effectivement appliquées et citent les passages pertinents des textes dans leurs rapports;

*/ Figurant dans le document A/40/18.

3. Demande en outre aux Etats parties qui ne l'ont pas encore fait de s'efforcer de fournir dans leurs rapports périodiques davantage de renseignements concernant les décisions prises par les tribunaux nationaux compétents et autres institutions d'Etat concernant les actes de discrimination raciale, plus particulièrement les infractions visées aux alinéas a) et b) de l'article 4.

Recommandation générale VIII relative à l'interprétation et à l'application des paragraphes 1 et 4 de l'article premier de la Convention (trente-huitième session, 1990) */

Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale,

Ayant examiné des rapports d'Etats parties où figuraient des renseignements sur les moyens permettant d'identifier les individus comme appartenant à un groupe ou à des groupes raciaux ou ethniques particuliers,

Est d'avis que cette identification doit, sauf justification du contraire, être fondée sur la manière dont s'identifie lui-même l'individu concerné.

Recommandation générale IX relative au paragraphe 1 de l'article 8 de la Convention (trente-huitième session, 1990) */

Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale,

Considérant que le respect de l'indépendance des experts est essentiel pour que les droits de l'homme et les libertés fondamentales soient eux-mêmes pleinement respectés,

Rappelant le paragraphe 1 de l'article 8 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale,

Alarmé par la tendance des représentants d'Etats, d'organisations et de groupes à faire pression sur les experts, en particulier sur ceux qui font office de rapporteur pour tel ou tel pays,

Recommande vivement qu'ils fassent preuve d'un respect absolu pour le statut de ses membres en tant qu'experts indépendants connus pour leur impartialité et siégeant à titre individuel.

*/ Figurant dans le document A/45/18.

Recommandation générale X concernant l'assistance technique
(trente-neuvième session, 1991) */

Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale,

Prenant note de la recommandation de la troisième réunion des présidents d'organes créés en application d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, approuvée par l'Assemblée générale à sa quarante-cinquième session, tendant à organiser une série de séminaires et d'ateliers au niveau national dans le but de former les rédacteurs des rapports d'Etats parties,

Préoccupé par le fait que certains Etats parties à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ne satisfont toujours pas aux obligations qui leur incombent en matière de présentation de rapports en vertu de la Convention,

Estimant que des cours de formation et des ateliers organisés au niveau national pourraient être d'une aide inestimable aux responsables de la rédaction des rapports d'Etats parties,

1. Prie le Secrétaire général d'organiser au plus tôt, en consultation avec les Etats parties concernés, des cours de formation et des ateliers appropriés au niveau national pour les responsables de la rédaction de ces rapports;

2. Recommande de recourir, le cas échéant, aux services du personnel du Centre pour les droits de l'homme et des experts du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale pour conduire ces cours de formation et ateliers.

Recommandation générale XI concernant les non-ressortissants
(quarante-deuxième session, 1993) **/

1. La discrimination raciale est définie au paragraphe 1 de l'article premier de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Le paragraphe 2 du même article indique que cette définition ne s'applique pas aux mesures prises par un Etat partie, ayant pour effet d'établir des distinctions entre les ressortissants et les non-ressortissants. Le paragraphe 3 précise le paragraphe 2 en déclarant qu'en ce qui concerne les non-ressortissants, les Etats parties ne doivent pas prendre de dispositions discriminatoires à l'égard d'une nationalité particulière.

2. Le Comité a noté qu'à certaines occasions, le paragraphe 2 de l'article premier a été interprété comme dégageant les Etats parties de toute obligation de fournir des informations sur les lois relatives aux étrangers.

*/ Figurant dans le document A/46/18.

**/ Figurant dans le document A/48/18.

Le Comité affirme par conséquent que les Etats parties ont l'obligation de fournir des renseignements complets sur les lois en question et leur application.

3. Le Comité affirme en outre que le paragraphe 2 de l'article premier ne saurait être interprété de manière à porter atteinte de quelque façon que ce soit aux droits et aux libertés reconnus et énoncés dans d'autres instruments, en particulier la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Recommandation générale XII concernant les Etats successeurs
(quarante-deuxième session, 1993) */

Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale,

Soulignant l'importance de l'adhésion universelle des Etats à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale,

Considérant l'avènement d'Etats successeurs résultant de la dissolution d'Etats,

1. Encourage les Etats successeurs qui ne l'ont pas encore fait à confirmer au Secrétaire général, en tant que dépositaire de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, qu'ils continuent d'être liés par les obligations découlant de la Convention si les Etats prédécesseurs étaient parties à la Convention;

2. Invite les Etats successeurs qui ne l'ont pas encore fait à adhérer à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale si les Etats prédécesseurs n'étaient pas parties à la Convention;

3. Invite les Etats successeurs à étudier la nécessité de faire la déclaration conformément au paragraphe 1 de l'article 14 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, par laquelle ils reconnaissent la compétence du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale pour recevoir et examiner des communications émanant de telles ou telles personnes.

Recommandation générale XIII concernant la formation des responsables de l'application des lois à la protection des droits de l'homme
(quarante-deuxième session, 1993) */

1. Le paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale dispose que les Etats parties s'engagent à faire en sorte que toutes les autorités publiques et les institutions publiques, nationales et locales ne se livrent à aucune

*/ Figurant dans le document A/48/18.

pratique de discrimination raciale; les Etats parties se sont, en outre, engagés à garantir à chacun, sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique, les droits énoncés à l'article 5 de la Convention.

2. Le respect de ces obligations dépend dans une très large mesure des responsables nationaux, de l'application des lois qui exercent des pouvoirs de police, en particulier des pouvoirs de détention et d'arrestation, et de la mesure dans laquelle ils sont informés des obligations contractées par leur Etat au titre de la Convention. Les responsables de l'application des lois devraient recevoir une formation approfondie qui leur permette, dans l'exécution de leurs fonctions, de respecter et de protéger la dignité humaine et de défendre et faire respecter les droits de l'homme de tous sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique.

3. En ce qui concerne l'application de l'article 7 de la Convention, le Comité engage les Etats parties à évaluer et à améliorer la formation des responsables de l'application des lois afin que les normes établies par la Convention ainsi que le code de conduite pour les responsables de l'application des lois (1979) soient intégralement appliqués. Ils devraient par ailleurs faire figurer dans leurs rapports périodiques des renseignements à ce sujet.

Recommandation générale XIV concernant le paragraphe 1 de l'article premier de la Convention (quarante-deuxième session, 1993) */

1. La non-discrimination ainsi que l'égalité devant la loi et l'égale protection de la loi sans distinction constituent un principe fondamental en matière de protection des droits de l'homme. Le Comité tient à appeler l'attention des Etats parties sur certains éléments de la définition de la discrimination raciale donnée au paragraphe 1 de l'article premier de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Il lui apparaît que, dans la version anglaise, les termes "based on" n'ont pas un sens différent des termes "on the grounds of" utilisés au septième alinéa du préambule. Toute distinction est contraire à la Convention si elle a pour objet ou pour effet de porter atteinte à certains droits ou à certaines libertés. Cela est confirmé par l'obligation faite aux Etats parties à l'alinéa c) du paragraphe 1 de l'article 2 d'annuler toute loi et toute disposition réglementaire ayant pour effet de créer la discrimination raciale ou de la perpétuer.

2. Le Comité fait observer qu'un traitement différencié ne constitue pas un acte de discrimination si, comparés aux objectifs et aux buts de la Convention, les critères de différenciation sont légitimes ou conformes aux dispositions du paragraphe 4 de l'article premier de la Convention. En examinant les critères qui auront pu être appliqués, le Comité prendra acte que certaines mesures peuvent avoir plusieurs objectifs. Pour savoir si une mesure a un effet contraire à la Convention, il se demandera si elle a une conséquence distincte abusive sur un groupe différent par la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique.

*/ Figurant dans le document A/48/18.

3. Le paragraphe 1 de l'article premier de la Convention vise également les domaines politique, économique, social et culturel et les droits et libertés correspondants sont énoncés à l'article 5.

Recommandation générale XV concernant l'article 4 de la Convention
(quarante-deuxième session, 1993) */

1. Au moment de l'adoption de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, l'article 4 était considéré comme une disposition capitale dans la lutte contre la discrimination raciale. A cette époque, on craignait beaucoup une renaissance des idéologies autoritaires. L'interdiction de la diffusion d'idées fondées sur la supériorité raciale et d'activités organisées susceptibles d'inciter à la violence raciale était jugée à juste titre essentielle. Depuis lors, le Comité a reçu des preuves de violences organisées fondées sur l'origine ethnique et l'exploitation politique de différences ethniques. C'est pourquoi l'application de l'article 4 revêt une importance accrue.

2. Le Comité rappelle sa Recommandation générale VII dans laquelle il a expliqué que les prescriptions de l'article 4 sont impératives. Pour y satisfaire, les Etats parties doivent non seulement promulguer des lois appropriées mais aussi s'assurer qu'elles sont effectivement appliquées. Etant donné que les menaces et les actes de violence raciale mènent aisément à d'autres actes de même nature et créent une atmosphère d'hostilité, une intervention prompte est indispensable pour satisfaire à l'obligation d'agir efficacement.

3. En vertu de l'alinéa a) de l'article 4, les Etats parties sont tenus de punir quatre catégories de délits : i) la diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale; ii) l'incitation à la discrimination raciale; iii) les actes de violence dirigés contre toute race ou tout groupe de personnes d'une autre couleur ou d'une autre origine ethnique; iv) l'assistance à des activités de cette nature.

4. Le Comité est d'avis que l'interdiction de la diffusion de toute idée fondée sur la supériorité ou la haine raciale est compatible avec le droit à la liberté d'opinion et d'expression, tel qu'il est énoncé dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 19) et rappelé à l'alinéa viii) du paragraphe d) de l'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Le rapport entre ce droit et l'article 4 est indiqué dans l'article lui-même. Son exercice comporte pour tout citoyen les devoirs et les responsabilités spéciales précisés au paragraphe 2 de l'article 29 de la Déclaration universelle, notamment l'interdiction de diffuser des idées racistes, qui revêt une importance particulière. Le Comité appelle en outre l'attention des Etats parties sur l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui stipule que tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi.

*/ Figurant dans le document A/48/18.

5. L'alinéa a) de l'article 4 prévoit que les Etats parties déclarent punissable par la loi le financement d'activités racistes, ce qui, de l'avis du Comité, inclut toutes les activités mentionnées au paragraphe 3 ci-dessus, c'est-à-dire les activités motivées par des différences ethniques et raciales. Le Comité engage les Etats parties à vérifier si leur législation nationale et son application sont conformes à cette prescription.

6. Certains Etats ont affirmé que leur système juridique ne permettait pas de déclarer une organisation illégale avant que ses membres aient poussé ou incité à la discrimination raciale. Le Comité est d'avis qu'en vertu de l'alinéa b) de l'article 4, ces Etats doivent s'attacher davantage à agir le plus promptement possible à l'encontre de ces organisations. Ils doivent déclarer illégales et interdire les organisations ainsi que les activités de propagande organisées de cette nature. La participation à ces organisations doit être également considérée comme un délit punissable.

7. L'alinéa c) de l'article 4 précise les obligations des autorités publiques. Ce paragraphe s'impose aux autorités publiques à tous les niveaux de l'administration, y compris à celui des municipalités. Le Comité est d'avis que les Etats parties doivent s'assurer qu'elles respectent ces obligations et fournir des renseignements à ce sujet.

Recommandation générale XVI concernant l'application de l'article 9 de la Convention (quarante-deuxième session, 1993) */

1. L'article 9 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale dispose que les Etats parties s'engagent à présenter au Secrétaire général de l'ONU, pour examen par le Comité, des rapports sur les mesures qu'ils ont prises et qui donnent effet aux dispositions de la Convention.

2. Au sujet de cette obligation faite aux Etats parties, le Comité a constaté qu'il est arrivé que des rapports traitent de situations intéressant d'autres Etats.

3. Le Comité tient donc à rappeler aux Etats parties les dispositions de l'article 9 de la Convention concernant le contenu de leurs rapports tout en leur signalant l'article 11, qui est la seule procédure dont ils disposent pour appeler l'attention du Comité sur des situations qui leur donnent à penser que d'autres Etats n'appliquent pas les dispositions de la Convention.

*/ Figurant dans le document A/48/18.

Recommandation générale XVII concernant la création d'organismes nationaux pour faciliter l'application de la Convention (quarante-deuxième session, 1993) */

Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale,

Considérant la pratique des Etats parties concernant l'application de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale,

Convaincu de la nécessité de continuer à encourager la création d'organismes nationaux pour faciliter l'application de la Convention,

Soulignant la nécessité de renforcer encore l'application de la Convention,

1. Recommande que les Etats parties, compte tenu, mutatis mutandis, des Principes concernant le statut des institutions nationales figurant en annexe à la résolution 1992/54 du 3 mars 1992 de la Commission des droits de l'homme, créent des commissions nationales ou d'autres organismes appropriés entre autres pour atteindre les objectifs suivants :

a) Promouvoir le respect sans aucune discrimination de la jouissance des droits de l'homme, tels qu'ils sont expressément énoncés à l'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale;

b) Examiner les politiques gouvernementales concernant la protection contre la discrimination raciale;

c) S'assurer de la conformité de la législation avec les dispositions de la Convention;

d) Informer le public sur les obligations des Etats parties découlant de la Convention;

e) Assister le gouvernement dans l'élaboration des rapports à présenter au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale;

2. Recommande également que, lorsque de telles commissions sont créées, elles soient associées à l'établissement des rapports et éventuellement fassent partie des délégations des gouvernements afin de favoriser le dialogue entre le Comité et l'Etat partie concerné.

*/ Figurant dans le document A/48/18.

Recommandation générale XVIII relative à la création d'un tribunal international chargé de poursuivre les auteurs présumés de crimes contre l'humanité (quarante-quatrième session, 1994) */

Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale,

Alarmé par le nombre croissant de massacres et d'atrocités à motivation raciale et ethnique commis dans différentes régions du monde,

Convaincu que l'impunité des auteurs est un facteur qui contribue pour beaucoup à la perpétration et à la répétition de ces crimes,

Convaincu de la nécessité de créer au plus tôt un tribunal international généralement compétent pour connaître du génocide, des crimes contre l'humanité et des infractions graves aux Conventions de Genève de 1949 et aux Protocoles additionnels de 1977 y relatifs,

Prenant en considération les travaux déjà réalisés sur cette question par la Commission du droit international et les encouragements que l'Assemblée générale lui a adressés à cet égard dans sa résolution 48/31 du 9 décembre 1993,

Prenant également en considération la résolution 872 (1993) du Conseil de sécurité du 25 mai 1993 portant création d'un tribunal international dans le but de juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit humanitaire international commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie,

1. Estime qu'il faudrait créer de toute urgence un tribunal international généralement compétent pour connaître du génocide, des crimes contre l'humanité, y compris du meurtre, de l'emprisonnement, de la torture, du viol, des persécutions commis pour des raisons politiques, raciales ou religieuses, et des autres actes inhumains commis à l'encontre de toute population civile, ainsi que des infractions graves aux Conventions de Genève de 1949 et aux Protocoles additionnels de 1977 y relatifs;

2. Prie instamment le Secrétaire général de porter la présente recommandation à l'attention des instances et organes compétents des Nations Unies, y compris du Conseil de sécurité;

3. Demande au Haut Commissaire aux droits de l'homme de veiller à ce que le Centre pour les droits de l'homme collecte systématiquement toutes les informations pertinentes se rapportant aux crimes visés au paragraphe 1, de façon à pouvoir les mettre rapidement à la disposition du tribunal international dès qu'il sera créé.

*/ Figurant dans le document A/49/18.

Recommandation générale XIX concernant l'article 3 de la Convention
(quarante-septième session, 1995) */

1. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale appelle l'attention des Etats parties sur la formulation de l'article 3, selon lequel les Etats parties s'engagent à prévenir, à interdire et à éliminer toutes les pratiques de ségrégation raciale et d'apartheid sur les territoires relevant de leur juridiction. La référence à l'apartheid peut avoir visé exclusivement l'Afrique du Sud, mais l'article, tel qu'il a été adopté, interdit toute forme de ségrégation raciale dans tous les pays.

2. Le Comité considère que l'obligation d'éliminer toutes les pratiques de cette nature inclut l'obligation d'éliminer les conséquences des pratiques adoptées ou tolérées par des gouvernements précédents de l'Etat partie, ou imposées par des forces extérieures à l'Etat partie.

3. Le Comité constate que si une situation de ségrégation raciale complète ou partielle peut, dans certains pays, avoir été créée par les politiques gouvernementales, une situation de ségrégation partielle peut également être le résultat non intentionnel d'actions de personnes privées. Dans de nombreuses villes, les différences de revenu entre les groupes sociaux influent sur la répartition des habitants par quartiers et ces différences se conjuguent parfois aux différences de race, de couleur, d'ascendance et d'origine nationale ou ethnique, de sorte que les habitants peuvent être victimes d'un certain ostracisme et que les personnes subissent une forme de discrimination dans laquelle les motifs raciaux se combinent à d'autres motifs.

4. En conséquence, le Comité affirme qu'une situation de ségrégation raciale peut également survenir sans que les autorités en aient pris l'initiative ou y contribuent directement. Il invite les Etats parties à contrôler toutes les tendances susceptibles de provoquer la ségrégation raciale, à oeuvrer pour éliminer toutes les conséquences négatives qui en découlent, et à décrire toute action de ce type dans leurs rapports périodiques.

Recommandation générale XX (quarante-huitième session, 1996) **/

1. L'article 5 de la Convention énonce l'obligation pour les Etats parties de garantir la jouissance des droits et libertés civils, politiques, économiques, sociaux et culturels sans discrimination raciale. Il conviendrait de noter que les droits et libertés mentionnés à l'article 5 ne constituent pas une liste exhaustive. En tête de ces droits et libertés figurent ceux qui découlent de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme, comme le rappelle le préambule de la Convention. La plupart de ces droits ont été développés dans les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme. Les Etats parties sont donc tenus de reconnaître les droits de l'homme et d'en protéger la jouissance, mais la façon dont ces obligations se traduisent dans l'ordre juridique interne peut varier d'un Etat partie à l'autre. L'article 5 de la Convention,

*/ Figurant dans le document A/50/18.

**/ Figurant dans le document A/51/18.

s'il demande la garantie que les droits de l'homme s'exercent à l'abri de toute discrimination raciale, ne crée pas en soi de droits civils, politiques, économiques, sociaux ou culturels, mais suppose l'existence et la reconnaissance de ces droits. La Convention fait obligation aux Etats d'interdire et d'éliminer la discrimination raciale dans la jouissance de ces droits de l'homme.

2. Si un Etat impose à l'exercice de l'un des droits énumérés à l'article 5 de la Convention une restriction qui s'applique en apparence à toutes les personnes relevant de sa juridiction, il doit veiller à ce que cette restriction ne soit, ni dans son objet ni dans son effet, incompatible avec l'article premier de la Convention en tant qu'il fait partie intégrante des normes internationales relatives aux droits de l'homme. Pour déterminer ce qu'il en est, le Comité est tenu de s'informer plus avant afin de s'assurer qu'une restriction de cet ordre n'entraîne pas de discrimination raciale.

3. Nombre des droits et libertés mentionnés à l'article 5, tel que le droit à l'égalité de traitement devant les tribunaux, intéressent toutes les personnes vivant dans un Etat donné; mais d'autres, tels que le droit de participer aux élections, de voter et de se porter candidat appartiennent aux citoyens.

4. Il est recommandé aux Etats parties de faire rapport sur la mise en oeuvre sans discrimination de chacun des droits et libertés visés à l'article 5.

5. Un Etat partie doit assurer la protection des droits et libertés visés à l'article 5 et de tous droits similaires. Cette protection peut être assurée de différentes manières, que ce soit par le canal des institutions publiques ou des activités d'institutions privées. En tout état de cause, il est fait obligation à l'Etat partie concerné de veiller à la mise en oeuvre effective de la Convention et de faire rapport à ce sujet au titre de l'article 9 de la Convention. Au cas où des institutions privées influent sur l'exercice des droits ou sur les chances offertes, l'Etat partie doit s'assurer que cela n'a ni pour objet ni pour effet d'opérer ou de perpétuer une discrimination raciale.

Recommandation générale XXI (quarante-huitième session, 1996) */

6. Le Comité note que les groupes ou minorités ethniques ou religieuses mentionnent fréquemment le droit à l'autodétermination comme fondement de la revendication d'un droit à la sécession. À cet égard, le Comité souhaite exprimer les opinions ci-après.

7. Le principe du droit à l'autodétermination des peuples est un principe fondamental du droit international. Il est consacré à l'Article premier de la Charte des Nations Unies, à l'article premier du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et à l'article premier du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi que dans d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

*/ Figurant dans le document A/51/18.

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques consacre le droit des peuples à l'autodétermination, outre le droit qu'ont les minorités ethniques, religieuses ou linguistiques de jouir de leur propre culture, de professer et pratiquer leur propre religion et d'employer leur propre langue.

8. Le Comité souligne que, selon la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies, approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970, les Etats ont le devoir de promouvoir le droit à l'autodétermination des peuples. Néanmoins, l'application du principe de l'autodétermination suppose que chaque Etat encourage, par une action conjointe et individuelle, le respect et la mise en oeuvre universels des droits de l'homme et des libertés fondamentales conformément à la Charte des Nations Unies. À cet égard, le Comité appelle l'attention des gouvernements sur la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 47/135 du 18 décembre 1992.

9. En ce qui concerne l'autodétermination des peuples, deux aspects doivent être distingués. Le droit à l'autodétermination comporte un aspect intérieur, qui est le droit de tous les peuples de poursuivre librement leur développement économique, social et culturel sans ingérence extérieure. A cet égard, il existe un lien avec le droit de tout citoyen de prendre part à la conduite des affaires publiques à tous les échelons, conformément au paragraphe c) de l'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. En conséquence, les gouvernements doivent représenter l'ensemble de la population, sans distinction de race, de couleur, d'origine ou d'appartenance nationale ou ethnique. L'aspect extérieur de l'autodétermination est que tous les peuples ont le droit de déterminer librement leur statut politique et leur place dans la communauté internationale sur la base du principe de l'égalité des droits et ainsi que l'illustrent la libération des peuples du colonialisme et l'interdiction de la soumission des peuples à la sujétion, la domination et l'exploitation étrangères.

10. Afin de respecter pleinement les droits de tous les peuples au sein d'un Etat, les gouvernements sont de nouveau invités à adhérer aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et à les appliquer pleinement, en particulier la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Le souci de la protection des droits individuels, sans discrimination fondée sur des motifs raciaux, ethniques, tribaux, religieux ou autres, doit guider les politiques des gouvernements. Conformément à l'article 2 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et aux dispositions d'autres instruments internationaux pertinents, les gouvernements devraient être sensibles aux droits des personnes appartenant à des groupes ethniques, en particulier à leur droit de mener une vie digne, de préserver leur culture, de bénéficier d'une part équitable des fruits de la croissance nationale et de jouer leur rôle dans l'administration des pays dont elles sont des citoyens. Les gouvernements devraient également envisager, dans leurs cadres constitutionnels respectifs, de reconnaître aux personnes appartenant à des groupes ethniques ou linguistiques constitués de leurs citoyens, si cela est approprié, le droit de se livrer à toute activité intéressant particulièrement la préservation de l'identité de ces personnes ou de ces groupes.

11. Le Comité souligne que, conformément à la Déclaration sur les relations amicales, aucune de ses initiatives ne doit être interprétée comme autorisant ou encourageant une action quelconque de nature à porter atteinte, en tout ou en partie, à l'intégrité territoriale ou à l'unité politique d'Etats souverains et indépendants qui se conduisent de façon conforme au principe de l'égalité de droits et de l'autodétermination des peuples et sont dotés d'un gouvernement représentant l'ensemble de la population du territoire, sans distinction de race, de croyance ou de couleur. De l'avis du Comité, le droit international ne reconnaît pas de droit général des peuples de déclarer unilatéralement faire sécession par rapport à un Etat. À cet égard, le Comité adhère aux opinions exprimées dans l'Agenda pour la paix (par. 17 et suiv.), à savoir que toute fragmentation d'Etats risque de nuire à la protection des droits de l'homme, ainsi qu'à la préservation de la paix et de la sécurité. Cela n'exclut pas cependant la possibilité de conclure des arrangements par libre accord entre toutes les parties concernées.

Recommandation générale XXII (quarante-neuvième session, 1996) */

Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale,

Conscient du fait que, dans de nombreuses parties du monde, des conflits transfrontières militaires, non militaires et/ou interethniques ont provoqué des flux massifs de réfugiés et le déplacement de personnes sur la base de critères ethniques,

Considérant que la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale proclament que tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits et que chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans lesdits instruments, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, d'ascendance ou d'origine nationale ou ethnique,

Rappelant la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, lesquels constituent le principal fondement du système international pour la protection des réfugiés en général,

1. Appelle l'attention des Etats parties sur l'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ainsi que sur sa Recommandation générale XX (48) relative à l'article 5, et réaffirme que la Convention fait obligation aux Etats parties d'interdire et d'éliminer la discrimination raciale dans la jouissance des droits et libertés civils, politiques, économiques, sociaux et culturels;

2. Souligne à cet égard que :

a) Tous les réfugiés et personnes déplacées susmentionnés ont le droit de retourner librement dans leurs foyers d'origine en toute sécurité;

*/ Figurant dans le document A/51/18.

b) Les Etats parties sont tenus de veiller à ce que le retour des réfugiés et personnes déplacées susmentionnés soit librement consenti et de respecter le principe du non-refoulement et de la non-expulsion des réfugiés;

c) Tous les réfugiés et personnes déplacées susmentionnés ont, une fois de retour dans leurs foyers d'origine, le droit de se voir restituer les biens dont ils ont été dépouillés au cours du conflit et d'être dûment indemnisés pour ceux qui ne peuvent leur être restitués. Tout engagement pris ou déclaration faite sous la contrainte en ce qui concerne ces biens est nul et non avenue;

d) Tous les réfugiés et personnes déplacées ont, une fois de retour dans leurs foyers d'origine, le droit de participer pleinement et à égalité aux affaires publiques à tous les niveaux, d'avoir accès à égalité aux services publics et de recevoir une aide à la réadaptation.

Recommandation générale XXIII concernant les droits des populations autochtones (cinquante et unième session, 1997) */

1. Dans la pratique du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, notamment à l'occasion de son examen des rapports présentés par les Etats parties conformément à l'article 9 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la situation des populations autochtones a toujours fait l'objet d'une attention et d'une préoccupation particulières. Depuis toujours, le Comité n'a cessé d'affirmer que la discrimination envers les populations autochtones entraine dans le champ d'application de la Convention et que tous les moyens appropriés devraient être mis en oeuvre pour lutter contre cette discrimination et l'éliminer.

2. Notant que l'Assemblée générale a proclamé la Décennie internationale des populations autochtones du monde à partir du 10 décembre 1994, le Comité réaffirme que les dispositions de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale s'appliquent aux populations autochtones.

3. Le Comité est conscient du fait que, dans de nombreuses régions du monde, les populations autochtones ont été l'objet de discrimination, qu'elles continuent de l'être, et qu'elles ont été privées de leurs droits de l'homme et de leurs libertés fondamentales, notamment qu'elles ont perdu leurs terres et leurs ressources aux mains des colons, des sociétés commerciales et des entreprises d'Etat. Aujourd'hui comme par le passé la préservation de leur culture et de leur identité historique en est menacée.

4. Le Comité demande en particulier aux Etats parties :

a) De reconnaître que la culture, l'histoire, la langue et le mode de vie propres des populations autochtones enrichissent l'identité culturelle d'un Etat, de les respecter en tant que telles, et de promouvoir leur préservation;

b) De veiller à ce que les membres des populations autochtones soient libres et égaux en dignité et en droit et ne fassent l'objet d'aucune

*/ Figurant dans le document A/52/18, annexe V.

discrimination, notamment la discrimination fondée sur l'origine ou l'identité autochtone;

c) D'offrir aux populations autochtones un environnement se prêtant à un développement économique et social durable, qui soit compatible avec leurs caractéristiques culturelles;

d) De veiller à ce que les membres des populations autochtones jouissent de droits égaux en ce qui concerne la participation effective à la vie publique et qu'aucune décision directement liée à leurs droits et à leurs intérêts ne soit prise sans leur consentement informé;

e) De veiller à ce que les collectivités autochtones puissent exercer leurs droits d'observer et de revitaliser leurs traditions culturelles et leurs coutumes, ainsi que de préserver et d'utiliser leurs langues.

5. Le Comité demande tout spécialement aux États parties de reconnaître et de protéger le droit des populations autochtones de posséder, de mettre en valeur, de contrôler et d'utiliser leurs terres, leurs ressources et leurs territoires communaux et, lorsqu'ils ont été privés des terres et territoires qui, traditionnellement, leur appartenaient ou, sinon, qu'ils habitaient ou utilisaient, sans leur consentement libre et informé, de prendre des mesures pour que ces terres et ces territoires leur soient rendus. Ce n'est que dans les cas où il est factuellement impossible de le faire que le droit à la restitution devrait être remplacé par le droit à une indemnisation juste, équitable et rapide. Cette indemnisation devrait, dans la mesure du possible, se faire sous forme de terres et de territoires.

6. Le Comité demande en outre aux États parties dont les territoires comptent des populations autochtones de faire figurer dans leurs rapports périodiques tous les renseignements voulus sur la situation de ces populations, compte tenu de toutes les dispositions pertinentes de la Convention.

Recommandation générale XXIV concernant l'article premier de la Convention (cinquante-cinquième session, 1999) */

1. Le Comité souligne que, conformément à la définition donnée au paragraphe 1 de l'article premier de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention englobe toutes les personnes qui font partie de races ou de groupes nationaux ou ethniques différents ou de populations autochtones. Il est indispensable, pour permettre au Comité d'examiner dûment les rapports périodiques des États parties, que ceux-ci lui fournissent dans toute la mesure possible des renseignements sur la présence de pareils groupes sur leur territoire.

2. Il ressort des rapports périodiques présentés au Comité en vertu de l'article 9 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et d'autres renseignements reçus par le Comité qu'un certain nombre d'États parties font état de la présence sur leur territoire de certains groupes nationaux ou ethniques ou de populations autochtones, sans mentionner la présence d'autres groupes. Certains critères devraient être appliqués de manière uniforme à tous les groupes, en

*/ Figurant dans le document A/54/18, annexe V.

particulier le nombre des intéressés et le fait qu'ils sont d'une race, couleur, ascendance ou origine nationale ou ethnique différentes de celles de la majorité de la population ou d'autres groupes composant celle-ci.

3. Certains États parties, qui ne recueillent pas des données concernant l'origine ethnique ou nationale de leurs ressortissants ou d'autres personnes vivant sur leur territoire, décident à leur propre convenance quels sont les groupes qui constituent des groupes ethniques ou des populations autochtones à reconnaître et à traiter comme tels. Pour le Comité, il existe une norme internationale concernant les droits spécifiques des personnes appartenant à de tels groupes, norme qui va de pair avec les normes généralement reconnues concernant l'égalité des droits de tous et la non-discrimination, notamment les normes énoncées dans la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Parallèlement, le Comité appelle l'attention des États parties sur le fait que l'application de critères différents pour la détermination des groupes ethniques ou des populations autochtones, qui amène à reconnaître certains d'entre eux et à refuser d'en reconnaître d'autres, peut aboutir à traiter différemment les divers groupes qui composent la population vivant dans le pays.

4. Le Comité rappelle la recommandation générale IV qu'il a adoptée à sa huitième session en 1973 et le paragraphe 8 des directives générales concernant la présentation et la teneur des rapports à présenter par les États parties en application du paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention (CERD/C/70/Rev.3), qui invite les États parties à s'efforcer de donner dans leurs rapports périodiques des renseignements pertinents concernant la composition démographique de leur population, eu égard aux dispositions de l'article premier de la Convention, c'est-à-dire, le cas échéant, des renseignements concernant la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique.

IV

RECOMMANDATIONS GENERALES

adoptées par le Comité pour l'élimination de la discrimination
à l'égard des femmes

Conformément à l'article 21, paragraphe 1, de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, le Comité peut formuler des suggestions et des recommandations générales fondées sur l'examen des rapports et des renseignements reçus des Etats parties. Ces suggestions et recommandations sont incluses dans le rapport du Comité, accompagnées, le cas échéant, des observations des Etats parties. Le Comité a adopté, jusqu'à présent, 20 recommandations générales.

Recommandation générale No 1 (cinquième session, 1986) */

Les rapports initiaux soumis en application de l'article 18 de la Convention devraient porter sur la période allant jusqu'à la date de leur présentation. Les rapports ultérieurs devraient être soumis quatre ans après la date d'échéance du premier rapport et devraient indiquer pleinement les obstacles rencontrés dans l'application de la Convention et les mesures adoptées pour les surmonter.

Recommandation générale No 2 (sixième session, 1987) **/

Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes,

Considérant que le Comité a rencontré des difficultés dans ses travaux parce que des rapports initiaux présentés par des Etats parties en application de l'article 18 de la Convention ne traduisaient pas bien les renseignements disponibles dans l'Etat partie concerné, selon qu'il est prévu dans les directives,

Recommande :

a) Que les Etats parties, lorsqu'ils établiront leurs rapports en application de l'article 18 de la Convention, suivent les directives générales adoptées en août 1983 (CEDAW/C/7) régissant la forme, la teneur et la date des rapports.

b) Que les Etats parties suivent la recommandation générale adoptée en 1986 dans les termes ci-après :

*/ Figurant dans le document A/41/45.

**/ Figurant dans le document A/42/38.

"Les rapports initiaux soumis en application de l'article 18 de la Convention devraient porter sur la période allant jusqu'à la date de leur

présentation. Les rapports ultérieurs devraient être soumis quatre ans après la date d'échéance du premier rapport et devraient indiquer pleinement les obstacles rencontrés dans l'application de la Convention et les mesures adoptées pour les surmonter."

c) Que la documentation supplémentaire complétant le rapport d'un Etat partie soit adressée au secrétariat trois mois au moins avant la session à laquelle le rapport doit être examiné.

Recommandation générale No 3 (sixième session, 1987) */

Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes,

Considérant qu'il a examiné 34 rapports d'Etats parties depuis 1983,

Considérant en outre que ces rapports, bien qu'ils proviennent d'Etats qui en sont à des stades différents de développement, témoignent tous à des degrés divers de l'existence de conceptions stéréotypées des femmes imputables à des facteurs socioculturels, qui perpétuent la discrimination fondée sur le sexe et entravent l'application de l'article 5 de la Convention,

Invite instamment tous les Etats parties à adopter effectivement des programmes d'éducation et d'information qui contribuent à faire disparaître les préjugés et les pratiques actuels qui s'opposent à la pleine application du principe de l'égalité sociale des femmes.

Recommandation générale No 4 (sixième session, 1987) */

Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes,

Ayant examiné les rapports des Etats parties à ses sessions,

Exprimant sa préoccupation devant le nombre important de réserves qui semblaient incompatibles avec l'objet de la Convention,

Se félicite de la décision des Etats parties d'examiner ces réserves à sa prochaine session à New York en 1988 et, à cette fin, suggère que tous les Etats parties intéressés les réexaminent en vue de les lever.

Recommandation générale No 5 (septième session, 1988) **/

Mesures temporaires spéciales

Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes,

Notant que les rapports, les remarques liminaires et les réponses des Etats parties, s'ils indiquent que des progrès sensibles ont été accomplis

*/ Figurant dans le document A/42/38.

**/ Figurant dans le document A/43/38.

s'agissant de l'abrogation ou de la modification de lois discriminatoires, révèlent qu'il demeure nécessaire d'agir pour pleinement appliquer la Convention grâce à la mise en oeuvre de mesures visant à favoriser l'égalité de fait entre hommes et femmes,

Rappelant le paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention,

Recommande aux Etats parties de recourir davantage à des mesures temporaires spéciales telles qu'une action positive, un traitement préférentiel ou un contingentement pour favoriser l'intégration des femmes à l'éducation, à l'économie, à l'activité politique et à l'emploi.

Recommandation générale No 6 (septième session, 1988) */

Mécanismes nationaux et publicité efficaces

Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes,

Ayant examiné les rapports des Etats parties à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes,

Notant la résolution 42/60 de l'Assemblée générale des Nations Unies, du 30 novembre 1987,

Recommande aux Etats parties :

1. De créer ou de renforcer des mécanismes, institutions et dispositifs nationaux efficaces à un échelon gouvernemental élevé en les dotant des ressources, du mandat et des pouvoirs voulus pour :

a) Donner des avis sur les incidences à l'égard des femmes de toutes les politiques gouvernementales;

b) Suivre de façon exhaustive la situation des femmes;

c) Aider à formuler de nouvelles politiques et à mettre effectivement en oeuvre des stratégies et des mesures tendant à mettre un terme à la discrimination;

2. De prendre les mesures voulues pour assurer la diffusion de la Convention, des rapports présentés par les Etats parties conformément à l'article 18 et des rapports du Comité dans la langue des Etats intéressés;

3. De s'assurer le concours du Secrétaire général et du Département de l'information pour faire traduire la Convention et les rapports du Comité;

4. De rendre compte dans leurs rapports initiaux, et dans leurs rapports périodiques, de la suite qui aura été donnée à la présente recommandation.

*/ Figurant dans le document A/43/38.

Recommandation générale No 7 (septième session, 1988) */

Ressources

Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes,

Prenant note des résolutions 40/39 et 41/108 de l'Assemblée générale et, notamment, du paragraphe 14 de sa résolution 42/60, par lesquels l'Assemblée a invité le Comité et les Etats parties à examiner la question de la tenue de futures sessions du Comité à Vienne,

Tenant compte de la résolution 42/105 et, notamment, du paragraphe 11 de cette résolution, par lesquels l'Assemblée générale prie le Secrétaire général de renforcer la coordination entre le Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme et le Centre pour le développement social et les affaires humanitaires du secrétariat pour ce qui est de la mise en oeuvre des instruments relatifs aux droits de l'homme et du service des organes créés en vertu desdits instruments,

Recommande aux Etats parties :

1. De continuer à appuyer les propositions visant à renforcer la coordination entre le Centre pour les droits de l'homme à Genève et le Centre pour le développement social et les affaires humanitaires à Vienne, pour ce qui est d'assurer le service du Comité;

2. D'appuyer les propositions tendant à ce que le Comité se réunisse à New York et à Vienne;

3. De prendre toutes les dispositions voulues pour que le Comité dispose de ressources et de services adéquats de nature à l'aider à s'acquitter de ses attributions aux termes de la Convention et, notamment, pour que le Comité dispose à plein temps de fonctionnaires qui l'aident à préparer ses sessions et à les mener à bien;

4. De veiller à ce que les rapports et la documentation complémentaires parviennent au secrétariat en temps utile pour être traduits dans les langues officielles de l'Organisation des Nations Unies de sorte qu'ils soient distribués à temps et examinés par le Comité.

Recommandation générale No 8 (septième session, 1988) */

Application de l'article 8 de la Convention

Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes,

Ayant examiné les rapports soumis par les Etats parties en application de l'article 18 de la Convention,

*/ Figurant dans le document A/43/38.

Recommande aux Etats parties de continuer à s'employer directement, conformément à l'article 4 de la Convention, à assurer la pleine application

de l'article 8 de la Convention et à veiller à ce que les femmes, dans des conditions d'égalité avec les hommes et sans discrimination aucune, aient la possibilité de représenter leur gouvernement à l'échelon international et de participer aux travaux des organisations internationales.

Recommandation générale No 9 (huitième session, 1989) **/

Données statistiques concernant la situation des femmes

Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes,

Considérant que des données statistiques sont absolument nécessaires pour comprendre la situation réelle des femmes dans chacun des Etats parties à la Convention,

Ayant constaté qu'un bon nombre des Etats parties qui présentent leur rapport à l'examen du Comité ne fournissent pas de données statistiques,

Recommande que les Etats parties n'épargnent aucun effort pour veiller à ce que les services statistiques nationaux chargés de planifier les recensements nationaux et autres enquêtes sociales et économiques formulent leurs questionnaires de telle façon que les données puissent être ventilées par sexe, tant en ce qui concerne les chiffres absolus que les pourcentages, de façon que les utilisateurs intéressés puissent facilement obtenir des renseignements sur la situation des femmes dans le secteur particulier qui les concerne.

Recommandation générale No 10 (huitième session, 1989) */

Dixième anniversaire de l'adoption de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes

Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes,

Considérant que le 18 décembre 1989 marque le dixième anniversaire de l'adoption de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes,

Considérant en outre qu'au cours de ces dix années la Convention s'est révélée être l'un des instruments les plus efficaces que l'Organisation des Nations Unies ait adoptés pour promouvoir l'égalité entre les sexes dans les sociétés de ses Etats Membres,

Rappelant les dispositions de la recommandation générale No 6 adoptée à sa septième session, en 1988, au sujet de mécanismes nationaux et publicité efficaces,

Recommande qu'à l'occasion du dixième anniversaire de l'adoption de la Convention, les Etats parties envisagent :

1. D'entreprendre des programmes, y compris des conférences et des séminaires, pour faire connaître, dans les principales langues, la Convention

**/ Figurant dans le document A/44/38.

sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et de fournir des renseignements sur la Convention dans leurs pays respectifs;

2. D'inviter leurs associations féminines nationales à coopérer aux campagnes de publicité en ce qui concerne la Convention et l'application de cet instrument et d'encourager les organisations non gouvernementales aux niveaux national, régional et international à faire connaître la Convention et son application;

3. D'encourager les activités visant à assurer l'application intégrale des principes de la Convention, et en particulier ceux de l'article 8 qui concerne la participation des femmes à tous les niveaux d'activité de l'Organisation des Nations Unies et du système des Nations Unies;

4. De prier le Secrétaire général de célébrer le dixième anniversaire de l'adoption de la Convention en publiant et en diffusant, avec la coopération des institutions spécialisées, des documents et autres matériels concernant la Convention et son application dans toutes les langues officielles de l'Organisation des Nations Unies, de réaliser des documentaires télévisés au sujet de la Convention et de mettre les ressources nécessaires à la disposition de la Division de la promotion de la femme du Centre pour le développement social et les affaires humanitaires de l'Office des Nations Unies à Vienne afin de préparer une analyse des renseignements fournis par les Etats parties en vue de mettre à jour et de publier le rapport du Comité (A/CONF.116/13), qui a été publié pour la première fois à l'intention de la Conférence mondiale chargée d'examiner et d'évaluer les résultats de la Décennie des Nations Unies pour la femme : égalité, développement et paix, tenue à Nairobi en 1985.

Recommandation générale No 11 (huitième session, 1989) */

Services consultatifs techniques pour permettre aux pays de s'acquitter de leurs obligations en matière de rapports

Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes,

Ayant présent à l'esprit que, à la date du 3 mars 1989, 96 Etats ont ratifié la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes,

Tenant compte du fait qu'à cette date 60 rapports initiaux et 19 deuxièmes rapports périodiques ont été reçus,

*/ Figurant dans le document A/44/38.

Notant que 36 rapports initiaux et 36 deuxièmes rapports périodiques auraient dû être reçus le 3 mars 1989 et ne l'ont pas encore été,

Se félicite de la demande contenue au paragraphe 9 de la résolution 43/115 de l'Assemblée générale, selon laquelle le Secrétaire général devrait organiser, dans la limite des ressources disponibles et eu égard aux priorités du programme de services consultatifs, de nouveaux cours de formation à l'intention des pays qui rencontrent les plus graves difficultés pour s'acquitter de l'obligation qui leur incombe, en vertu des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, de communiquer des rapports,

Recommande aux Etats parties d'encourager les projets de services consultatifs techniques, y compris les séminaires de formation, de les appuyer et d'y participer de façon à aider les Etats parties, sur leur demande, à s'acquitter de l'obligation qu'ils ont contractée, en vertu de l'article 18 de la Convention, de présenter des rapports.

Recommandation générale No 12 (huitième session, 1989) */

Violence contre les femmes

Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes,

Considérant que les articles 2, 5, 11, 12 et 16 de la Convention obligent les Etats parties à prendre des mesures pour protéger les femmes contre les violences de toutes sortes se produisant dans la famille, sur le lieu de travail et dans tout autre secteur de la vie sociale,

Tenant compte de la résolution 1988/27 du Conseil économique et social,

Recommande aux Etats parties d'inclure, dans leurs rapports périodiques au Comité, des renseignements sur :

1. La législation en vigueur pour protéger les femmes contre l'incidence des violences de toutes sortes dans la vie quotidienne (y compris la violence sexuelle, les mauvais traitements dans la famille, le harcèlement sexuel sur le lieu de travail, etc.);
2. Les autres mesures adoptées pour éliminer cette violence;
3. L'existence de services d'appui à l'intention des femmes qui sont victimes d'agressions ou de mauvais traitements;
4. Les données statistiques sur l'incidence de la violence sous toutes ses formes qui s'exerce contre les femmes et sur les femmes qui sont victimes de violences.

Recommandation générale No 13 (huitième session, 1989) */

Egalité de rémunération pour un travail de valeur égale

Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes,

Rappelant la Convention No 100 de l'Organisation internationale du Travail concernant l'égalité de rémunération entre la main-d'oeuvre masculine et la main-d'oeuvre féminine pour un travail de valeur égale que, dans leur grande majorité, les Etats parties à la Convention des Nations Unies sur

*/ Figurant dans le document A/44/38.

l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ont ratifiée,

Rappelant aussi que, depuis 1983, il a examiné 51 rapports initiaux et 5 deuxièmes rapports périodiques d'Etats parties,

Considérant que, s'il ressort des rapports des Etats parties que le principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale a été intégré à la législation de nombreux pays, des progrès restent à faire pour veiller à l'application de ce principe dans la pratique, de façon à empêcher la ségrégation par sexe sur le marché du travail,

Recommande aux Etats parties à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes :

1. D'envisager de ratifier la Convention No 100 de l'OIT s'ils ne l'ont pas encore fait afin d'assurer la pleine application de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes;

2. D'envisager d'étudier, d'élaborer et d'adopter des systèmes d'évaluation des emplois fondés sur des critères ne tenant pas compte du sexe, ce qui faciliterait la comparaison entre les emplois de caractère différent dans lesquels les femmes sont actuellement majoritaires et ceux dans lesquels les hommes sont actuellement majoritaires, et de rendre compte des résultats qu'ils auront obtenus dans leurs rapports au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes;

3. D'appuyer, dans la mesure du possible, la mise en place de mécanismes d'application et d'encourager, le cas échéant, les efforts déployés par les partenaires des conventions collectives pour assurer l'application du principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale.

Recommandation générale No 14 (neuvième session, 1990) */

L'excision

Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes,

Préoccupé de constater que certaines pratiques traditionnelles préjudiciables à la santé des femmes, comme l'excision, demeurent en usage,

Notant avec satisfaction que les gouvernements des pays où ces pratiques existent, des organisations féminines nationales, des organisations non gouvernementales, des organismes du système des Nations Unies comme l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), ainsi que la Commission des droits de l'homme et son organe subsidiaire, la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, demeurent saisis de la question et ont notamment reconnu que des pratiques traditionnelles telles

*/ Figurant dans le document A/45/38 et Corr.

que l'excision ont des conséquences graves, notamment sur le plan de la santé, pour les femmes et les enfants,

Prenant acte avec intérêt de l'étude du Rapporteur spécial sur les pratiques traditionnelles affectant la santé des femmes et des enfants ainsi que du rapport du Groupe de travail sur les pratiques traditionnelles,

Reconnaissant que les femmes prennent d'importantes initiatives pour identifier les pratiques préjudiciables à leur santé et à leur bien-être, ainsi qu'à ceux des enfants et pour lutter contre celles-ci,

Convaincu qu'il est nécessaire que les gouvernements soutiennent et encouragent les importantes initiatives prises par les femmes et par tous les groupes intéressés,

Notant avec une profonde inquiétude que des pressions d'ordre culturel, historique et économique continuent à s'exercer et aident à perpétuer des pratiques nuisibles, telles que l'excision,

Recommande aux Etats parties :

a) De prendre des mesures appropriées et efficaces aux fins d'abolir la pratique de l'excision, notamment :

- i) Faire en sorte que les universités, les associations de personnel médical ou infirmier, les organisations nationales féminines ou d'autres organismes réunissent des données de base concernant ces pratiques traditionnelles;
- ii) Soutenir aux niveaux national et local les organisations féminines qui oeuvrent en vue de l'élimination de l'excision et d'autres pratiques nuisibles pour les femmes;
- iii) Encourager le personnel politique, les membres des professions libérales, les dirigeants religieux et les animateurs de collectivité, à tous les niveaux, y compris dans les médias et les arts, à coopérer et à faire jouer leur influence auprès du public pour que l'excision soit abolie;
- iv) Introduire des programmes d'enseignement appropriés et organiser des séminaires éducatifs et de formation fondés sur les recherches relatives aux problèmes dus à l'excision;

b) D'inclure dans leur politique nationale de santé des stratégies visant l'abolition de la pratique de l'excision dans les services de santé publique. Ces stratégies devraient mettre l'accent sur la responsabilité particulière qui incombe au personnel sanitaire, y compris aux accoucheuses traditionnelles, d'expliquer les effets nuisibles de l'excision;

c) D'inviter les organismes compétents des Nations Unies à dispenser assistance, information et conseils pour soutenir et faciliter les efforts actuellement déployés en vue d'éliminer les pratiques traditionnelles nuisibles;

d) D'inclure, dans les rapports qu'ils soumettent au Comité au titre des articles 10 et 12 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, des renseignements concernant les mesures prises pour éliminer l'excision.

Recommandation générale No 15 (neuvième session, 1990) */

Non-discrimination à l'égard des femmes dans les stratégies nationales de prévention du syndrome d'immunodéficience acquise (SIDA) et de lutte contre cette pandémie

Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes,

Ayant examiné les informations portées à son attention à propos des incidences que la pandémie mondiale du syndrome d'immunodéficience acquise (SIDA) et les stratégies de lutte contre cette pandémie pourraient avoir sur l'exercice par les femmes de leurs droits,

Considérant les rapports et documents établis par l'Organisation mondiale de la santé et d'autres organisations, organes et organismes des Nations Unies à propos du virus d'immunodéficience humaine (VIH) et, en particulier, la note adressée par le Secrétaire général à la Commission de la condition de la femme sur les effets du syndrome d'immunodéficience acquise (SIDA) sur la promotion de la femme et le Document final de la Consultation internationale sur le SIDA et les droits de l'homme tenue du 26 au 28 juillet 1989 à Genève,

Notant la résolution WHA 41.24 de l'Assemblée mondiale de la santé, en date du 13 mai 1988, relative à la non-discrimination à l'égard des personnes infectées par le VIH et des sidéens, la résolution 1989/11 de la Commission des droits de l'homme, en date du 2 mars 1989, relative à la non-discrimination dans le domaine de la santé et, en particulier, la Déclaration de Paris sur les femmes, les enfants et le SIDA, en date du 30 novembre 1989,

Notant que l'Organisation mondiale de la santé a annoncé que le thème de la Journée mondiale du SIDA, le 1er décembre 1990, sera "Les femmes et le SIDA",

Recommande :

a) Que les Etats parties redoublent d'efforts pour diffuser les informations permettant de sensibiliser davantage l'opinion publique aux risques d'infection par le VIH et de SIDA, en particulier chez les femmes et les enfants, et aux incidences de ces risques sur ces deux groupes;

*/ Figurant dans le document A/45/38.

b) Que les programmes de lutte contre le SIDA fassent une place particulière aux droits et besoins des femmes et des enfants, ainsi qu'aux aspects relatifs au rôle procréateur des femmes et à leur situation d'infériorité dans certaines sociétés, qui les rendent particulièrement vulnérables à l'infection par le VIH;

c) Que les Etats parties assurent la participation active des femmes aux soins de santé primaires et prennent des mesures en vue de renforcer leur rôle en tant que prestataires de soins, agents sanitaires et éducatrices dans la prévention de l'infection par le VIH;

d) Que tous les Etats parties incorporent dans les rapports qu'ils présentent en vertu de l'article 12 de la Convention des informations sur les incidences du SIDA sur la situation des femmes et sur les mesures prises pour répondre aux besoins des femmes infectées et empêcher une discrimination spécifique à l'égard des femmes en réaction au SIDA.

Recommandation générale No 16 (dixième session, 1991) */

Femmes travaillant sans rémunération dans des entreprises familiales

Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes,

Ayant présents à l'esprit l'article 2 c) et l'article 11 c), d) et e) de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, et la recommandation No 9 (huitième session, 1989) sur les statistiques concernant la situation des femmes,

Tenant compte du fait que, dans les Etats parties, un pourcentage élevé de femmes travaillent sans bénéficier d'une rémunération, de la sécurité sociale ni d'autres avantages sociaux dans des entreprises appartenant habituellement à un homme membre de leur famille,

Notant que les rapports présentés au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes n'abordent généralement pas la question des femmes travaillant sans rémunération dans des entreprises familiales,

Affirmant que le travail non rémunéré constitue une forme d'exploitation des femmes contraire à la Convention,

Recommande aux Etats parties :

a) D'inclure, dans les rapports qu'ils présentent au Comité, des renseignements sur la situation juridique et sociale des femmes travaillant sans rémunération dans des entreprises familiales;

*/ Figurant dans le document A/46/38.

b) De recueillir des données statistiques sur les femmes qui travaillent sans bénéficier d'une rémunération, de la sécurité sociale ni d'autres avantages sociaux dans des entreprises appartenant à un membre de leur famille et de faire figurer ces données dans leur rapport au Comité;

c) De prendre les mesures nécessaires pour garantir une rémunération, la sécurité sociale et d'autres avantages sociaux aux femmes qui travaillent sans des entreprises appartenant à des membres de leur famille sans recevoir ces avantages.

Recommandation générale No 17 (dixième session, 1991) */

Evaluation et quantification du travail ménager non rémunéré des femmes et prise en compte dudit travail dans le produit national brut

Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes,

Ayant à l'esprit l'article 11 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes,

Rappelant le paragraphe 120 des Stratégies prospectives d'action pour la promotion de la femme de Nairobi,

Affirmant que l'évaluation et la quantification du travail ménager non rémunéré des femmes, qui contribue au développement de chaque pays, aideront à mettre en lumière le rôle économique réel des femmes,

Convaincu que cette évaluation et cette quantification constituent le point de départ pour l'élaboration de nouvelles politiques de promotion de la femme,

Prenant note des discussions à la Commission de statistique, à sa vingt-cinquième session, sur l'actuelle révision du Système de comptabilité nationale et sur l'établissement de statistiques sur les femmes,

Recommande que les Etats parties :

a) Encouragent et appuient les recherches et les études expérimentales visant à évaluer le travail ménager non rémunéré des femmes : par exemple en procédant à des enquêtes sur l'emploi du temps dans le cadre des programmes nationaux d'enquête auprès des ménages et en recueillant des statistiques désagrégées par sexe sur le temps consacré aux activités au foyer et sur le marché du travail;

b) Prennent, conformément aux dispositions de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et aux Stratégies prospectives d'action de Nairobi pour la promotion de la femme, des mesures pour quantifier et prendre en compte le travail ménager non rémunéré des femmes dans le produit national brut;

*/ Figurant dans le document A/46/38.

c) Incluent, dans les rapports qu'ils présentent en vertu de l'article 18 de la Convention, des renseignements sur les recherches et sur les études expérimentales entreprises en vue de mesurer et d'évaluer le travail ménager non rémunéré ainsi que sur les progrès réalisés dans la prise en compte du travail ménager non rémunéré des femmes dans la comptabilité nationale.

Recommandation générale No 18 (dixième session, 1991) */

Les femmes handicapées

Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes,

Considérant en particulier l'article 3 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes,

Ayant examiné plus de 60 rapports périodiques d'Etats parties, et ayant constaté qu'ils contiennent peu d'informations sur les femmes handicapées,

Préoccupé par la situation des femmes handicapées et des femmes âgées, qui souffrent d'une double discrimination en raison de leur sexe et de leurs conditions de vie particulières,

Rappelant le paragraphe 296 des Stratégies prospectives d'action de Nairobi pour la promotion de la femme, où les femmes handicapées sont considérées comme un groupe vulnérable sous la rubrique "cas particuliers",

Affirmant son appui au Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées (1982),

Recommande que les Etats parties à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes incluent dans leurs rapports périodiques des renseignements sur la situation des femmes handicapées et sur les mesures prises pour faire face à leur situation particulière, notamment les mesures particulières prises pour veiller à ce qu'elles aient un accès égal à l'éducation et à l'emploi, aux services de santé et à la sécurité sociale, et pour faire en sorte qu'elles puissent participer à tous les domaines de la vie sociale et culturelle.

Recommandation générale No 19 (onzième session, 1992) **/

Violence à l'égard des femmes

Généralités

1. La violence fondée sur le sexe est une forme de discrimination qui empêche sérieusement les femmes de jouir des droits et libertés au même titre que les hommes.

*/ Figurant dans le document A/46/38.

**/ Figurant dans le document A/47/38.

2. En 1989, le Comité a recommandé aux Etats d'inclure dans leurs rapports des renseignements sur la violence et sur les mesures adoptées pour l'éliminer (recommandation générale No 12, huitième session).

3. A sa dixième session, en 1991, le Comité a décidé de consacrer une partie de sa onzième session à l'examen et à l'étude de l'article 6 et des autres articles relatifs à la violence contre les femmes et au harcèlement sexuel ainsi qu'à l'exploitation des femmes. Ce sujet a été choisi en prévision de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de 1993, convoquée par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/155 du 18 décembre 1990.

4. Le Comité a conclu que les rapports des Etats parties ne reflètent pas tous suffisamment le lien étroit qui existe entre la discrimination à l'égard des femmes, la violence fondée sur le sexe et les violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Pour appliquer intégralement la Convention, les Etats doivent prendre des mesures constructives visant à éliminer toutes les formes de violence à l'égard des femmes.

5. Le Comité a recommandé aux Etats parties, lorsqu'ils réexaminent leur législation et leurs politiques et fournissent des renseignements au titre de la Convention, de tenir compte des observations suivantes du Comité concernant la violence fondée sur le sexe.

Observations générales

6. L'article premier de la Convention définit la discrimination à l'égard des femmes. Cette définition inclut la violence fondée sur le sexe, c'est-à-dire la violence exercée contre une femme parce qu'elle est une femme ou qui touche spécialement la femme. Elle englobe les actes qui infligent des tourments ou des souffrances d'ordre physique, mental ou sexuel, la menace de tels actes, la contrainte ou autres privations de liberté. La violence fondée sur le sexe peut violer des dispositions particulières de la Convention, même si ces dispositions ne mentionnent pas expressément la violence.

7. La violence fondée sur le sexe, qui compromet ou rend nulle la jouissance des droits individuels et des libertés fondamentales par les femmes en vertu des principes généraux du droit international ou des conventions particulières relatives aux droits de l'homme, constitue une discrimination, au sens de l'article premier de la Convention. Parmi ces droits et libertés, on peut citer notamment :

- a) Le droit à la vie;
- b) Le droit à ne pas être soumis à la torture et à d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants;
- c) Le droit à l'égalité de protection qu'assurent les normes humanitaires en temps de conflit armé, national ou international;
- d) Le droit à la liberté et à la sécurité de la personne;
- e) Le droit à l'égalité de protection de la loi;

- f) Le droit à l'égalité dans la famille;
- g) Le droit au plus haut niveau possible de santé physique et mentale;
- h) Le droit à des conditions de travail justes et favorables.

8. La Convention s'applique à la violence perpétrée par les autorités publiques. Outre qu'ils contreviennent à la Convention, de tels actes de violence peuvent également transgresser les obligations qui incombent aux Etats en vertu des principes généraux du droit international en matière de droits de l'homme et d'autres conventions.

9. Il convient de souligner toutefois que la discrimination au sens de la Convention n'est pas limitée aux actes commis par les gouvernements ou en leur nom [voir art. 2 e), 2 f) et 5)]. Par exemple, aux termes de l'article 2 e) de la Convention, les Etats parties s'engagent à prendre toutes mesures appropriées pour éliminer la discrimination pratiquée à l'égard des femmes par une personne, une organisation ou une entreprise quelconque. En vertu du droit international en général et des pactes relatifs aux droits de l'homme, les Etats peuvent être également responsables d'actes privés s'ils n'agissent pas avec la diligence voulue pour prévenir la violation de droits ou pour enquêter sur des actes de violence, les punir et les réparer.

Observations concernant certaines dispositions de la Convention

Articles 2 et 3

10. Les articles 2 et 3 établissent une obligation globale quant à l'élimination de la discrimination sous toutes ses formes, venant s'ajouter aux obligations spécifiques prévues aux articles 5 à 16.

Articles 2 f), 5 et 10 c)

11. Les attitudes traditionnelles faisant de la femme un objet de soumission ou lui assignant un rôle stéréotypé perpétuent l'usage répandu de la violence ou de la contrainte, notamment les violences et les sévices dans la famille, les mariages forcés, les meurtres d'épouses pour non-paiement de la dot, les attaques à l'acide, l'excision. De tels préjugés et de telles pratiques peuvent justifier la violence fondée sur le sexe comme forme de protection ou de contrôle sur la femme. Cette violence qui porte atteinte à l'intégrité physique et mentale des femmes les empêche de jouir des libertés et des droits fondamentaux, de les exercer et d'en avoir connaissance au même titre que les hommes. Tandis que cette observation a trait surtout à la violence effective ou aux menaces de violence, ces conséquences sous-jacentes de la violence fondée sur le sexe contribuent à enfermer les femmes dans des rôles subordonnés et à maintenir leur faible niveau de participation politique, d'éducation, de qualification et d'emploi.

12. Ces attitudes contribuent également à propager la pornographie, à exploiter à des fins commerciales et à dépeindre la femme comme objet sexuel plutôt que comme être humain. La violence fondée sur le sexe en est d'autant plus encouragée.

Article 6

13. Les Etats sont requis, au titre de l'article 6, de prendre des mesures pour supprimer, sous toutes leurs formes, le trafic des femmes et l'exploitation de la prostitution des femmes.

14. La pauvreté et le chômage accroissent les possibilités de trafic des femmes. Outre les formes habituelles de trafic, l'exploitation sexuelle prend de nouvelles formes, telles que le tourisme sexuel, le recrutement d'employées de maison dans les pays en développement pour travailler dans le monde développé et les mariages organisés entre femmes des pays en développement et étrangers. Ces pratiques sont incompatibles avec une égalité de jouissance des droits et avec le respect des droits et de la dignité des femmes. Elles exposent particulièrement les femmes aux violences et aux mauvais traitements.

15. La pauvreté et le chômage forcent de nombreuses femmes, y compris des jeunes filles, à se prostituer. Les prostituées sont particulièrement vulnérables à la violence du fait que leur situation parfois illégale tend à les marginaliser. Elles doivent être protégées contre le viol et la violence dans la même mesure que les autres femmes.

16. Les guerres, les conflits armés et l'occupation de territoires provoquent souvent une augmentation de la prostitution, de la traite des femmes et des violences sexuelles contre les femmes, ce qui nécessite des mesures spécifiques sur le plan de la protection et de la répression.

Article 11

17. L'égalité dans l'emploi peut être gravement compromise lorsque les femmes sont soumises à la violence fondée sur le sexe, tel le harcèlement sexuel sur le lieu de travail.

18. Le harcèlement sexuel se manifeste par un comportement inopportun déterminé par des motifs sexuels, consistant notamment à imposer des contacts physiques, à faire des avances et des remarques à connotation sexuelle, à montrer des ouvrages pornographiques et à demander de satisfaire des exigences sexuelles, que ce soit en paroles ou en actes. Une telle conduite peut être humiliante et peut poser un problème sur le plan de la santé et de la sécurité; elle est discriminatoire lorsque la femme est fondée à croire que son refus la désavantagerait dans son emploi, notamment pour le recrutement ou la promotion ou encore lorsque cette conduite crée un climat de travail hostile.

Article 12

19. Les Etats sont requis au titre de l'article 12 de prendre des mesures pour assurer l'égalité d'accès aux soins de santé. La violence exercée contre les femmes met en danger leur santé et leur vie.

20. Il existe dans certains Etats des pratiques traditionnelles et culturelles qui nuisent à la santé des femmes et des enfants. Ces pratiques incluent notamment les restrictions alimentaires imposées aux femmes enceintes, la préférence pour les enfants mâles, l'excision ou la mutilation des organes génitaux féminins.

Article 14

21. Les femmes rurales sont exposées à la violence fondée sur le sexe étant donné la persistance dans de nombreuses communautés d'attitudes traditionnelles leur assignant un rôle subalterne. Les jeunes filles des zones rurales risquent particulièrement d'être victimes de violences et d'être exploitées sexuellement lorsqu'elles quittent leur campagne pour chercher du travail en ville.

Article 16 (et art. 5)

22. La stérilisation ou l'avortement obligatoire nuisent à la santé physique et mentale des femmes et compromettent leur droit de décider du nombre et de l'espacement des naissances.

23. La violence dans la famille est l'une des formes les plus insidieuses de violence exercée contre les femmes. Elle existe dans toute société. Dans le cadre des relations familiales, des femmes de tous âges sont soumises à toutes sortes de violences, notamment sévices, viol, autres formes d'agressions sexuelles, violence psychologique et formes de violence décrites à l'article 5, qui sont perpétuées par la tradition. La dépendance économique oblige grand nombre de femmes à vivre dans des situations de violence. Les hommes qui ne s'acquittent plus de leurs responsabilités familiales peuvent aussi exercer de cette façon une forme de violence ou de contrainte. Cette violence met la santé des femmes en péril et compromet leur capacité de participer à la vie familiale et à la vie publique sur un pied d'égalité.

Recommandations concrètes

24. Tenant compte de ces observations, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes recommande :

a) Que les Etats parties prennent des mesures appropriées et efficaces pour éliminer toutes formes de violence fondée sur le sexe, qu'il s'agisse d'un acte public ou d'un acte privé;

b) Que les Etats parties veillent à ce que les lois contre la violence et les mauvais traitements dans la famille, le viol, les sévices sexuels et autres formes de violence fondée sur le sexe assurent à toutes les femmes une protection suffisante, respectent leur intégrité et leur dignité. Des services appropriés de protection et d'appui devraient être procurés aux victimes. Il est indispensable pour la bonne application de la Convention de fournir au corps judiciaire, aux agents de la force publique et aux autres fonctionnaires une formation qui les sensibilise aux problèmes des femmes;

c) Que les Etats parties encouragent l'établissement de statistiques et les recherches sur l'ampleur, les causes et les effets de la violence ainsi que sur l'efficacité des mesures visant à prévenir la violence et à la combattre;

d) Que des mesures efficaces soient prises pour que les médias respectent et incitent à respecter la femme;

e) Que les Etats parties précisent dans leurs rapports la nature et l'ampleur des attitudes, coutumes et pratiques qui perpétuent la violence à l'égard des femmes et fournissent des informations sur le type de violence qui en résulte. Ils devraient indiquer quelles mesures ont été prises pour éliminer la violence et quels ont été leurs effets;

f) Que des mesures efficaces soient prises pour mettre fin à ces pratiques et changer ces attitudes. Les Etats devraient adopter des programmes d'éducation et d'information afin de contribuer à éliminer les préjugés qui entravent l'égalité de la femme (recommandation No 3, 1987);

g) Que les Etats parties prennent les mesures préventives et répressives nécessaires pour supprimer la traite des femmes et leur exploitation sexuelle;

h) Que les Etats parties indiquent dans leurs rapports l'ampleur de ces problèmes et les mesures, y compris les dispositions pénales, les mesures préventives et les mesures de réinsertion, qui ont été prises pour protéger les femmes qui pratiquent la prostitution ou qui sont victimes du trafic ou d'autres formes d'exploitation sexuelles. Il faudrait aussi préciser l'efficacité de ces mesures;

i) Que les Etats parties prévoient une procédure de plainte et des voies de recours efficaces, y compris pour le dédommagement;

j) Que les Etats parties incluent dans leurs rapports des informations sur le harcèlement sexuel ainsi que sur les mesures adoptées pour protéger les femmes contre la violence, la contrainte et le harcèlement sexuel sur le lieu de travail;

k) Que les Etats parties prennent des mesures pour créer ou appuyer des services destinés aux victimes de violences dans la famille, de viols, de violences sexuelles et d'autres formes de violence fondée sur le sexe (notamment refuges, personnel médical spécialement formé, services de réinsertion et de conseil);

l) Que les Etats parties prennent des mesures pour éliminer ces pratiques et tiennent compte de la recommandation du Comité concernant l'excision (recommandation No 14) dans leurs rapports sur les questions relatives à la santé;

m) Que les Etats parties veillent à ce que les femmes puissent décider sans entraves de leur fécondité et ne soient pas forcées de recourir à des pratiques médicales dangereuses, telles que l'avortement clandestin, faute de services leur permettant de contrôler leur fécondité;

n) Que les Etats parties précisent dans leurs rapports l'étendue de ces problèmes et indiquent les mesures prises ainsi que leurs effets;

o) Que les Etats parties veillent à ce que les services destinés aux victimes de violences soient accessibles aux femmes rurales et à ce que des services spéciaux soient, le cas échéant, offerts aux communautés isolées;

p) Que, pour protéger les femmes rurales, les Etats parties leur assurent notamment des possibilités de formation et d'emploi et contrôlent les conditions dans lesquelles les gens de maison travaillent;

q) Que les Etats parties communiquent des informations sur les risques que courent les femmes rurales, sur l'étendue et la nature des violences et des mauvais traitements qu'elles subissent et sur leurs besoins en matière de services d'appui et autres et leur accès à ces services ainsi que sur l'efficacité des mesures prises pour combattre la violence;

r) Que, parmi les mesures qui sont nécessaires pour éliminer la violence dans la famille, on cite les suivantes :

- i) Sanctions pénales si nécessaire et recours civils en cas de violence dans la famille;
- ii) Législation visant à supprimer la défense de l'honneur comme motif légitimant les actes de violence ou le meurtre commis contre l'épouse;
- iii) Services visant à assurer la sûreté et la sécurité des victimes de violences dans la famille, notamment des refuges et des programmes de conseil et de réinsertion;
- iv) Programmes de réinsertion pour les personnes ayant commis des actes de violence dans la famille;
- v) Services d'appui destinés aux familles où l'inceste ou des sévices sexuels ont été commis;

s) Que les Etats parties communiquent des informations sur l'ampleur de la violence dans la famille et des sévices sexuels, ainsi que sur les mesures préventives, correctives et répressives qui ont été prises à cet égard;

t) Que les Etats parties prennent toutes les mesures juridiques et autres nécessaires pour assurer aux femmes une protection efficace contre la violence fondée sur le sexe, notamment :

- i) Des mesures juridiques efficaces, comprenant sanctions pénales, recours civils et mesures de dédommagement visant à protéger les femmes contre tous les types de violence, y compris notamment la violence et les mauvais traitements dans la famille, les violences sexuelles et le harcèlement sexuel sur le lieu de travail;
- ii) Des mesures préventives, notamment des programmes d'information et d'éducation visant à changer les attitudes concernant le rôle et la condition de l'homme et de la femme;

iii) Des mesures de protection, notamment des refuges et des services de conseil, de réinsertion et d'appui pour les femmes victimes de violence ou courant le risque de l'être;

u) Que les Etats parties signalent dans leurs rapports toutes les formes de violence fondée sur le sexe et y incluent toutes les données disponibles sur l'incidence de chaque forme de violence ainsi que leurs conséquences pour les femmes qui en sont victimes;

v) Que dans leurs rapports, les Etats parties fournissent des renseignements concernant les dispositions juridiques, ainsi que les mesures de prévention et de protection qui ont été prises pour éliminer la violence à l'égard des femmes et l'efficacité de cette action.

Recommandation générale No 20 (onzième session, 1992)

Réserves à l'égard de la Convention */

1. Le Comité a rappelé la décision des Etats parties à leur quatrième réunion sur les réserves formulées à l'égard de la Convention, au titre de l'article 28.2, décision qui a été approuvée par le Comité dans sa recommandation générale No 4.

2. Le Comité a recommandé que, dans le cadre des préparatifs de la Conférence mondiale de 1993 sur les droits de l'homme les Etats parties :

a) Soulèvent la question de la validité et des conséquences juridiques des réserves formulées à l'égard de la Convention, dans le cadre des réserves concernant les instruments relatifs aux droits de l'homme;

b) Réexaminent ces réserves en vue de renforcer l'application de tous les instruments relatifs aux droits de l'homme;

c) Envisagent d'établir, en ce qui concerne les réserves à l'égard de la Convention, une procédure analogue à celle qui est prévue pour les autres instruments relatifs aux droits de l'homme.

Recommandation générale No 21 (treizième session)

Egalité dans le mariage et les rapports familiaux **/

1. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (résolution 34/180 de l'Assemblée générale, annexe) affirme l'égalité des droits fondamentaux des hommes et des femmes dans la société et dans la famille. Cette convention occupe une place importante parmi les traités internationaux de protection de ces droits fondamentaux.

*/ Figurant dans le document A/47/38.

**/ Figurant dans le document A/49/38.

2. Il existe d'autres instruments qui confèrent beaucoup d'importance à la famille et reconnaissent à la femme une grande place à l'intérieur de la cellule familiale : la Déclaration universelle des droits de l'homme (résolution 217 A (III) de l'Assemblée générale, annexe), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (résolution 2200 A (XXI), annexe), la Convention sur la nationalité des femmes mariées (résolution 1040 (XI), annexe), la Convention sur le consentement au mariage, l'âge minimum du mariage et l'enregistrement du mariage (résolution 1763 A (XVII), annexe) et la Recommandation ultérieure [résolution 2018 (XX)] et les Stratégies prospectives d'action de Nairobi pour la promotion de la femme.

3. Comme les instruments cités ci-dessus, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes rappelle les droits inaliénables des femmes, mais elle va plus loin, car elle tient compte de l'influence que la culture et les traditions exercent sur les comportements et les mentalités de la collectivité, restreignant considérablement l'exercice par les femmes de leurs droits fondamentaux.

Généralités

4. L'Assemblée générale ayant décidé (résolution 44/82) que l'année 1994 serait l'Année internationale de la famille, le Comité souligne qu'un bon moyen de soutenir et d'encourager les manifestations qui auront lieu dans les pays est de respecter au sein des familles les droits fondamentaux des femmes.

5. Ayant décidé de marquer l'Année internationale de la famille, le Comité souhaite analyser trois articles de la Convention qui se rapportent plus particulièrement à ce sujet :

Article 9

1. Les Etats parties accordent aux femmes des droits égaux à ceux des hommes en ce qui concerne l'acquisition, le changement et la conservation de la nationalité. Ils garantissent en particulier que ni le mariage avec un étranger, ni le changement de nationalité du mari pendant le mariage ne change automatiquement la nationalité de la femme, ni ne la rend apatride, ni ne l'oblige à prendre la nationalité de son mari.

2. Les Etats parties accordent à la femme des droits égaux à ceux de l'homme en ce qui concerne la nationalité de leurs enfants.

Observations

6. La nationalité est capitale pour une complète insertion dans la société. Un Etat confère généralement sa nationalité aux personnes nées sur son sol. La nationalité peut aussi être conférée du fait que la personne intéressée s'est établie dans le pays, ou accordée pour des raisons humanitaires, par exemple à des apatrides. Une femme qui n'a pas la nationalité ou la citoyenneté du pays où elle vit n'est pas admise à voter ou à postuler à des fonctions publiques et peut se voir refuser les prestations sociales et le libre choix de son lieu

de résidence. La femme adulte devrait pouvoir changer de nationalité, qui ne devrait pas lui être arbitrairement retirée en cas de mariage ou de dissolution de mariage ou parce que son mari ou son père change lui-même de nationalité.

Article 15

1. Les Etats parties reconnaissent à la femme l'égalité avec l'homme devant la loi.

2. Les Etats parties reconnaissent à la femme, en matière civile, une capacité juridique identique à celle de l'homme et les mêmes possibilités pour exercer cette capacité. Ils lui reconnaissent en particulier des droits égaux en ce qui concerne la conclusion de contrats et l'administration des biens et leur accordent le même traitement à tous les stades de la procédure judiciaire.

3. Les Etats parties conviennent que tout contrat et tout autre instrument privé, de quelque type que ce soit, ayant un effet juridique visant à limiter la capacité juridique de la femme doit être considéré comme nul.

4. Les Etats parties reconnaissent à l'homme et à la femme les mêmes droits en ce qui concerne la législation relative au droit des personnes à circuler librement et à choisir leur résidence et leur domicile.

Observations

7. Une femme n'a pas d'autonomie juridique lorsqu'elle n'est admise en aucune circonstance à passer de contrat, ou qu'elle ne peut obtenir de prêt, ou qu'elle ne peut le faire qu'avec l'accord ou la caution de son mari ou d'un homme de sa famille. Dans ces conditions, elle ne peut pas avoir de droit de propriété exclusif sur des biens, n'est pas juridiquement maîtresse de ses propres affaires et ne peut conclure aucune forme de contrat. Cette situation restreint considérablement les moyens dont dispose la femme pour pourvoir à ses besoins et à ceux des personnes à sa charge.

8. Dans certains pays, la femme peut difficilement ester en justice, soit parce que la loi elle-même limite ses droits à cet égard, soit parce qu'elle ne peut obtenir des conseils juridiques ou demander réparation aux tribunaux. Il arrive aussi que le tribunal accorde moins de foi ou de poids au témoignage ou à la déposition d'une femme qu'à ceux d'un homme. Des règles juridiques ou coutumières de cette nature font que la femme peut difficilement obtenir ou conserver une part égale des biens et que la collectivité ne la valorise pas comme un membre indépendant et capable de responsabilités. Un pays qui limite dans sa législation la capacité juridique de la femme ou tolère que des personnes ou des organismes restreignent cette capacité dénie aux femmes le droit à l'égalité avec les hommes et leur ôte autant de moyens de pourvoir à leurs besoins et à ceux des personnes dont elles ont la charge.

9. Dans les pays de common law, le domicile est le pays dans lequel la femme a l'intention de résider et à la juridiction duquel elle sera soumise. Le domicile de l'enfant est celui de ses parents, mais le domicile de l'adulte est le pays où cette personne a sa résidence ordinaire et a l'intention de s'établir en permanence. De même que pour la nationalité, on constate dans les rapports des Etats parties que les lois nationales ne donnent pas toujours à la femme le droit de choisir le lieu de son domicile. La femme adulte devrait pouvoir, quelle que soit sa situation de famille, changer à volonté de domicile, comme de nationalité. Toute restriction faisant qu'une femme ne peut pas choisir son domicile aussi librement qu'un homme peut limiter les possibilités qu'a cette femme d'accéder aux tribunaux du pays ou l'empêcher d'entrer dans un pays ou de le quitter librement et indépendamment.

10. Les femmes migrantes qui habitent et travaillent temporairement dans un autre pays devraient pouvoir comme les hommes faire venir leur conjoint, compagnon ou enfants auprès d'elles.

Article 16

1. Les Etats parties prennent toutes les mesures nécessaires pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans toutes les questions découlant du mariage et dans les rapports familiaux et, en particulier, assurer, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme :

- a) Le même droit de contracter mariage;
- b) Le même droit de choisir librement son conjoint et de ne contracter mariage que de son libre et plein consentement;
- c) Les mêmes droits et les mêmes responsabilités au cours du mariage et lors de sa dissolution;
- d) Les mêmes droits et les mêmes responsabilités en tant que parents, quel que soit leur état matrimonial, pour les questions se rapportant à leurs enfants; dans tous les cas, l'intérêt des enfants sera la considération primordiale;
- e) Les mêmes droits de décider librement et en toute connaissance de cause du nombre et de l'espacement des naissances et d'avoir accès aux informations, à l'éducation et aux moyens nécessaires pour leur permettre d'exercer ces droits;
- f) Les mêmes droits et responsabilités en matière de tutelle, de curatelle, de garde et d'adoption des enfants, ou d'institutions similaires, lorsque ces concepts existent dans la législation nationale; dans tous les cas, l'intérêt des enfants sera la considération primordiale;
- g) Les mêmes droits personnels au mari et à la femme, y compris en ce qui concerne le choix du nom de famille, d'une profession et d'une occupation;

h) Les mêmes droits à chacun des époux en matière de propriété, d'acquisition, de gestion, d'administration, de jouissance et de disposition des biens, tant à titre gratuit qu'à titre onéreux;

2. Les fiançailles et les mariages d'enfants n'auront pas d'effets juridiques, et toutes les mesures nécessaires, y compris des dispositions législatives, seront prises afin de fixer un âge minimal pour le mariage et de rendre obligatoire l'inscription du mariage sur un registre officiel.

Observations

Vie sociale et vie domestique

11. La vie sociale et la vie domestique ont toujours été considérées comme des sphères différentes et régies en conséquence. Dans toutes les sociétés, les activités privées ou domestiques, traditionnellement réservées aux femmes, sont depuis longtemps considérées comme inférieures.

12. Ces activités étant pourtant indispensables à la survie de la société, il est absolument injustifiable de les régir autrement que les autres, par des lois ou des coutumes différentes ou discriminatoires. Les rapports des Etats parties révèlent que certains pays n'ont pas encore établi l'égalité de droit entre les sexes : la femme ne peut pas disposer des ressources au même titre que l'homme et n'est pas considérée comme l'égale de celui-ci, ni dans la famille, ni dans la société. Même dans les sociétés où cette égalité est établie par la loi, les femmes se voient toujours assigner des rôles différents de ceux des hommes et considérés comme inférieurs. Cela contrevient aux principes de justice et d'égalité énoncés dans la Convention, en particulier à l'article 16, mais aussi aux articles 2, 5 et 24.

Diverses formes de la famille

13. La notion de famille et la forme que peut prendre la cellule familiale ne sont pas identiques dans tous les pays et varient parfois d'une région à l'autre à l'intérieur d'un même pays. Mais quelle que soit la forme que prend la famille, quels que soient le système juridique, la religion ou la tradition du pays, les femmes doivent, dans la loi et dans les faits, être traitées dans la famille selon les principes d'égalité et de justice consacrés par l'article 2 de la Convention et qui s'appliquent à tous les individus.

Polygamie

14. On constate dans les rapports des Etats parties qu'un certain nombre de pays conservent la pratique de la polygamie. La polygamie est contraire à l'égalité des sexes et peut avoir de si graves conséquences affectives et financières pour la femme et les personnes à sa charge qu'il faudrait décourager et même interdire cette forme de mariage. Il est inquiétant de constater que certains Etats parties, dont la Constitution garantit pourtant l'égalité des droits des deux sexes, autorisent la polygamie, soit par conviction, soit pour respecter la tradition, portant ainsi atteinte aux

droits constitutionnels des femmes et en infraction à la disposition 5 a) de la Convention.

Article 16, paragraphe 1, alinéas a) et b)

15. Si la plupart des pays se conforment à la Convention dans leur constitution et leur législation nationales, dans le concret en revanche, ils contreviennent à cet instrument par leurs coutumes et traditions et par les carences dans l'application de la loi.

16. Il est capital pour la vie d'une femme et pour sa dignité d'être humain à l'égal des autres que cette femme puisse choisir son époux et se marier de sa propre volonté. Il ressort des rapports des Etats parties que certains pays, pour respecter la coutume, les convictions religieuses ou les idées traditionnelles de communautés particulières, tolèrent les mariages ou remariages forcés. Dans d'autres pays, les mariages sont arrangés contre paiement ou avantages, ou bien encore les femmes, pour fuir la pauvreté, se trouvent dans la nécessité d'épouser des étrangers qui leur offrent une sécurité financière. Sauf lorsqu'il existe un motif contraire valable, par exemple l'âge prématuré de la femme ou des raisons de consanguinité, la loi doit protéger le droit qu'a la femme de choisir ou non le mariage, quand elle le veut et avec qui elle veut, et assurer l'exercice concret de ce droit.

Article 16, paragraphe 1, alinéa c)

17. Il ressort des rapports que de nombreux Etats parties établissent juridiquement les droits et responsabilités des conjoints en se fondant sur les principes de la common law, le droit religieux ou le droit coutumier et non pas sur les principes énoncés dans la Convention. Ces divergences avec les principes de la Convention, dans le droit et dans les faits, ont de multiples conséquences pour les femmes, ayant invariablement pour effet d'amoindrir leur statut et leurs responsabilités dans le mariage. Ces restrictions aux droits des femmes font que l'époux est souvent considéré comme le chef de famille et que c'est d'abord à lui que reviennent les décisions; elles sont par conséquent contraires aux dispositions de la Convention.

18. De plus, l'union libre n'est en général pas protégée du tout par la loi. La législation devrait assurer à la femme dans cette situation l'égalité avec l'homme, dans la famille et dans le partage des revenus et des biens. La femme vivant en union libre devrait aussi avoir les mêmes droits et les mêmes responsabilités que l'homme en ce qui concerne l'éducation des enfants à charge ou lorsqu'il faut s'occuper de membres de la famille.

Article 16, paragraphe 1, alinéas d) et f)

19. Comme le prévoit le paragraphe b) de l'article 5, la plupart des Etats reconnaissent le partage des responsabilités des parents à l'égard de leurs enfants, aussi bien en ce qui concerne les soins et la protection que l'entretien. Le principe selon lequel "l'intérêt supérieur de l'enfant sera la considération primordiale" figure dans la Convention relative aux droits de l'enfant (résolution 44/25 de l'Assemblée générale, annexe) et semble être maintenant universellement accepté. Toutefois, dans la pratique, certains pays n'appliquent pas le principe consistant à accorder à des parents non mariés le

même statut. Les enfants nés de telles unions ne jouissent pas toujours du même statut que ceux nés dans le mariage et, lorsque les mères sont divorcées ou séparées, de nombreux pères n'assument pas leur part de la responsabilité des soins, de la protection et de l'entretien de leurs enfants.

20. Les droits et responsabilités partagés énoncés dans la Convention devraient être garantis par la loi et, selon le cas, par des notions juridiques de tutelle, curatelle, garde et adoption. Les Etats parties devraient incorporer dans leur législation des dispositions établissant l'égalité des droits et responsabilités des deux parents, indépendamment de leur statut matrimonial, vis-à-vis de leurs enfants, qu'ils vivent avec eux ou non.

Article 16, paragraphe 1, alinéa e)

21. Le fait de porter et d'élever des enfants limite l'accès des femmes à l'éducation, à l'emploi et à d'autres activités d'épanouissement personnel. Il leur impose également une charge de travail disproportionnée. Le nombre et l'espacement des naissances ont la même incidence sur la vie des femmes et affectent leur santé physique et mentale comme celle de leurs enfants. Les femmes ont donc le droit de décider du nombre et de l'espacement des naissances.

22. Certains rapports font état de pratiques coercitives qui ont de graves conséquences pour les femmes, telles que la procréation, l'avortement ou la stérilisation forcés. La décision d'avoir ou non des enfants, même si elle doit de préférence être prise en consultation avec le conjoint ou le partenaire, ne peut toutefois être limitée par le conjoint, un parent, le partenaire ou l'Etat. Pour pouvoir décider en connaissance de cause d'avoir recours à des mesures de contraception sans danger et efficaces, les femmes doivent être informées des moyens de contraception et de leur utilisation et avoir un accès garanti à l'éducation sexuelle et aux services de planification de la famille, comme le prévoit le paragraphe h) de l'article 10 de la Convention.

23. Il est largement admis que l'existence de moyens appropriés de régulation volontaire des naissances accessibles à tous est bénéfique pour la santé, le développement et le bien-être de tous les membres de la famille. Ces services contribuent en outre à améliorer la qualité générale de la vie et la santé de la population, à préserver l'environnement, par le biais de la limitation volontaire de l'accroissement démographique, et à instaurer un développement économique et social durable.

Article 16, paragraphe 1, alinéa g)

24. Une famille stable est celle qui est fondée sur l'équité, la justice et l'épanouissement individuel de chacun de ses membres. Chaque partenaire doit donc avoir le libre choix d'exercer une profession ou un emploi correspondant à ses propres intérêts, aptitudes, qualifications et aspirations, comme le prévoient les alinéas a) et c) de l'article 11 de la Convention. De même, chaque partenaire devrait pouvoir choisir son propre nom, préservant ainsi son individualité, son identité personnelle dans la communauté et le distinguant des autres membres de la société. Lorsque, en cas de mariage ou de divorce,

la loi ou la coutume oblige une femme à changer de nom, cette dernière est privée de ces droits.

Article 16, paragraphe 1, alinéa h)

25. Les droits visés à cet alinéa recourent et complètent ceux qui sont énoncés au paragraphe 2 de l'article 15, qui impose aux Etats l'obligation de donner à la femme les mêmes droits de conclure des contrats et d'administrer des biens.

26. Le paragraphe 1 de l'article 15 garantit l'égalité des femmes et des hommes devant la loi. Le droit de posséder, de gérer des biens, d'en jouir et d'en disposer est un élément essentiel du droit pour la femme de jouir de son indépendance financière et, dans bien des pays, ce droit sera indispensable pour lui permettre de se doter de moyens d'existence et d'assurer un logement et une alimentation suffisante pour elle-même et pour sa famille.

27. Dans les pays qui ont mis en oeuvre une réforme agraire ou un programme de redistribution des terres, il conviendrait de respecter rigoureusement le droit de la femme de posséder à égalité avec l'homme et, indépendamment de son statut marital, une part des terres ainsi redistribuées.

28. Dans la plupart des pays, une proportion importante de femmes sont célibataires ou divorcées et ont parfois une famille à charge. Toute discrimination dans la répartition des biens, qui serait fondée sur le postulat que l'homme est seul responsable d'assurer la subsistance des femmes et des enfants qui composent sa famille et qu'il est apte et résolu à s'acquitter honorablement de cette responsabilité, n'est évidemment pas réaliste. En conséquence, toute loi ou coutume qui accorde à l'homme le droit d'avoir une part plus grande des biens à la fin du mariage ou à la cessation d'une union de fait, ou à la mort d'un parent, est discriminatoire et aura une incidence sérieuse sur la possibilité pratique pour la femme de divorcer, de subvenir à ses besoins ou ceux de sa famille et de vivre dignement en personne indépendante.

29. Tous ces droits devraient être garantis quelle que soit la situation matrimoniale de la femme.

Biens matrimoniaux

30. Il y a des pays qui ne reconnaissent pas le droit des femmes de posséder une part égale des biens avec l'époux durant le mariage ou une union de fait et lorsque ce mariage ou cette union prend fin. De nombreux pays reconnaissent ce droit, mais la possibilité pratique pour la femme de l'exercer peut être limitée par la jurisprudence ou la coutume.

31. Même lorsque ces droits sont reconnus à la femme et que les tribunaux les appliquent, les biens possédés par la femme durant le mariage ou au moment du divorce peuvent être administrés par l'homme. Dans de nombreux pays, y compris ceux qui appliquent un régime de communauté des biens, il n'y a pas d'obligation légale de consultation de la femme lorsque les biens possédés par

l'une et l'autre partie pendant le mariage ou l'union de fait sont vendus ou qu'il en est disposé de toute autre façon. Cette disposition limite la possibilité pour la femme de contrôler la disposition des biens ou le revenu qui en découle.

32. Dans certains pays, en ce qui concerne la répartition des biens matrimoniaux, l'accent est placé davantage sur les contributions financières à l'acquisition de biens pendant le mariage, et d'autres contributions telles que l'éducation des enfants, les soins aux parents âgés et les dépenses du ménage sont minimisées. Souvent, les contributions non pécuniaires de la femme permettent à l'époux de s'assurer un revenu et d'augmenter les avoirs. Les contributions financières et non pécuniaires devraient avoir le même poids.

33. Dans de nombreux pays, les biens acquis au cours d'une union de fait ne sont pas traités par la loi de la même façon que ceux acquis au cours du mariage. Invariablement, si cette union cesse, la femme reçoit une part bien inférieure à celle de son partenaire. Les lois et coutumes relatives à la propriété qui prévoient une telle discrimination à l'encontre des femmes, mariées ou non, avec ou sans enfants, devraient être annulées et découragées.

Succession

34. Les rapports des Etats parties devraient comporter des commentaires sur les dispositions légales ou coutumières relatives à la succession ayant une incidence sur le statut des femmes, conformément aux dispositions de la Convention et à la résolution 884 D (XXXIV) du Conseil économique et social, qui recommande aux Etats de veiller à ce que les hommes et les femmes, au même degré de parenté avec une personne décédée, aient droit à des parts égales de l'héritage et à un rang égal dans l'ordre de succession. Cette disposition n'a pas été largement appliquée.

35. Il existe de nombreux pays où la législation et la pratique en matière de succession et de propriété engendrent une forte discrimination à l'égard des femmes. En raison de cette inégalité de traitement, les femmes peuvent recevoir une part plus faible des biens de l'époux ou du père à son décès que ne recevrait un veuf ou un fils. Dans certains cas, les femmes ont des droits limités et contrôlés et ne reçoivent qu'un revenu provenant des biens du défunt. Souvent, les droits à l'héritage pour les veuves ne sont pas conformes aux principes de la propriété égale des biens acquis durant le mariage. Ces pratiques sont contraires à la Convention et devraient être éliminées.

Article 16 2)

36. Dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne adoptés par la Conférence sur les droits de l'homme, tenue à Vienne du 14 au 25 juin 1993, il est demandé aux Etats d'abroger les lois et règlements en vigueur et d'éliminer les coutumes et pratiques qui sont discriminatoires et préjudiciables à l'endroit des filles. L'article 16, à son paragraphe 2, et les dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant interdisent aux Etats parties d'autoriser un mariage entre des personnes mineures ou d'accorder la validité à un tel mariage. La Convention stipule qu'"un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de 18 ans, sauf si la majorité

est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable". En dépit de cette définition, et compte tenu des dispositions de la Déclaration de Vienne, le Comité estime que l'âge légal pour le mariage devrait être de 18 ans pour l'homme et la femme. Lorsque les hommes et les femmes se marient, ils assument d'importantes responsabilités. Ils ne devraient donc pas pouvoir se marier avant d'être en pleine maturité et capacité d'agir. Selon l'OMS, lorsque les mineurs, en particulier les filles, se marient et ont des enfants, leur santé peut en souffrir, ainsi que leur éducation, ce qui réduit leur autonomie économique.

37. Le mariage précoce a non seulement des répercussions sur l'équilibre personnel des femmes, mais aussi sur le développement de leurs capacités et leur indépendance, et il réduit leur accès à l'emploi, ce qui a des répercussions négatives pour leur famille et leur communauté.

38. Certains pays fixent un âge différent pour le mariage de l'homme et de la femme. Etant donné qu'elles partent du principe erroné que les femmes se développent à un rythme différent des hommes sur le plan intellectuel ou que le stade de leur développement physique et intellectuel est sans importance, ces dispositions devraient être abrogées. Dans d'autres pays, les fiançailles des filles et les engagements pris par les membres de leur famille en leur nom sont autorisés. Ces pratiques sont contraires aux dispositions de la Convention, ainsi qu'au droit de la femme de choisir librement un partenaire.

39. Les Etats parties doivent rendre l'enregistrement de tous les mariages obligatoire, qu'ils soient contractés civilement ou suivant la coutume ou un rite religieux. Les Etats seraient ainsi en mesure de faire respecter les dispositions de la Convention et les lois qui garantissent l'égalité entre les partenaires ainsi qu'un âge légal pour le mariage et qui interdisent la bigamie ou la polygamie et qui garantissent la protection des droits des enfants.

Recommandations

La violence à l'égard des femmes

40. S'agissant de la place qu'occupe la femme dans la vie de la famille, le Comité tient à souligner que les dispositions de la recommandation générale 19 (onzième session) concernant la violence à l'égard des femmes revêtent une grande importance en ce qui concerne l'aptitude des femmes à jouir des droits et libertés dans les mêmes conditions que les hommes. Les Etats parties sont instamment priés de se conformer à cette recommandation générale pour faire en sorte que, dans la vie publique et dans la vie de famille, les femmes soient affranchies de la violence qui s'exerce contre elles et qui entrave si gravement leurs droits et libertés individuels.

Réserves

41. Le Comité a noté avec inquiétude qu'un grand nombre d'Etats parties avaient formulé des réserves à l'égard de certains paragraphes ou de l'ensemble de l'article 16 et qu'ils les avaient assorties d'une réserve à l'égard de l'article 2, parce que ses dispositions n'étaient pas compatibles avec leur conception générale de la famille compte tenu notamment de

la culture, de la religion, de la situation économique et des institutions politiques de leur pays.

42. Beaucoup de ces pays sont attachés à une conception patriarcale de la famille qui attribue au père, au mari ou au fils un rôle prédominant. Dans certains pays, où des idées fondamentalistes ou d'autres idées extrémistes ou la crise économique ont favorisé un retour aux valeurs et traditions du passé, la place des femmes dans la famille s'est nettement dégradée. Dans d'autres, où il a été reconnu qu'une société moderne devait, pour le progrès économique et le bien-être général de la communauté, associer tous les adultes sur un pied d'égalité sans considération de sexe, ces tabous et idées réactionnaires ou extrémistes ont été progressivement découragés.

43. Conformément aux articles 2, 3 et 24 en particulier, le Comité demande que tous les Etats parties favorisent une évolution progressive en décourageant résolument la notion d'inégalité des femmes au sein de la famille, pour en arriver à retirer leurs réserves concernant notamment les articles 9, 15 et 16 de la Convention.

44. Les Etats parties devraient décourager résolument toute notion d'inégalité entre les hommes et les femmes, consignée dans les lois et pratiques réglementaires, coutumières ou religieuses et parvenir à un stade où les réserves, notamment à l'article 16, seront retirées.

45. Le Comité a noté, en examinant les rapports périodiques initiaux et les rapports ultérieurs, que dans certains Etats parties à la Convention qui l'avaient ratifiée ou y avaient adhéré sans faire de réserves, certaines lois, en particulier celles qui ont trait à la famille, ne sont pas vraiment conformes aux dispositions de la Convention.

46. Ces lois prévoient encore de nombreuses mesures discriminatoires envers les femmes, qui sont fondées sur des normes, des coutumes et des préjugés socioculturels. Ces Etats, qui sont dans une situation particulière en ce qui concerne ces articles, ne facilitent pas au Comité sa tâche d'évaluation et de compréhension de la condition des femmes.

47. En s'appuyant particulièrement sur les articles 1 et 2 de la Convention, le Comité demande à ces Etats parties de s'efforcer dûment d'examiner la situation de fait dans ce domaine et d'introduire les mesures nécessaires dans leur législation nationale si celle-ci contient toujours des dispositions discriminatoires envers les femmes.

Rapports

48. Compte tenu des observations figurant dans la présente recommandation générale, les Etats parties devraient dans leur rapport :

a) Indiquer à quelle étape du processus devant aboutir au retrait de toutes les réserves concernant la Convention, et en particulier à l'article 16, le pays est arrivé.

b) Indiquer si leurs lois sont conformes aux principes énoncés aux articles 9, 15 et 16 et les cas où les lois et pratiques religieuses, réglementaires ou coutumières rendent impossible le respect du droit ou des dispositions de la Convention.

Législation

49. Les Etats parties devraient promulguer et faire appliquer les lois nécessaires pour respecter les dispositions de la Convention et en particulier les articles 9, 15 et 16.

Promotion du respect de la Convention

50. Compte tenu des observations figurant dans la présente recommandation générale et comme l'exigent les articles 2, 3 et 24, les Etats parties devraient prendre des mesures pour encourager le respect intégral des principes de la Convention, notamment lorsque les lois et pratiques réglementaires, coutumières ou religieuses vont à leur encontre.

Recommandation générale No 22 (quatorzième session)

Modification de l'article 20 de la Convention */

Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes,

Notant que les Etats parties à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, sur la demande de l'Assemblée générale, se réuniront dans le courant de 1995 pour envisager de modifier l'article 20 de la Convention,

Rappelant la décision qu'il a prise précédemment, lors de sa dixième session, pour faire en sorte que ses travaux soient efficaces et éviter qu'il ne s'accumule un arriéré trop important de rapports des Etats parties en attente d'examen,

Rappelant que la Convention est l'un des instruments internationaux relatifs aux droits individuels qui ont été ratifiés par le plus grand nombre d'Etats parties,

Considérant que les articles de la Convention visent les droits fondamentaux de la femme dans tous les aspects de sa vie quotidienne et dans tous les domaines de la société et des affaires publiques,

Préoccupé par la charge de travail qui résulte pour le Comité du nombre croissant de ratifications et de l'arriéré des rapports restant à examiner, comme on peut le voir à l'annexe I,

Préoccupé aussi par la longueur des délais qui s'écoulent entre la présentation des rapports par les Etats parties et l'examen de ces rapports, qui oblige les Etats à fournir des informations complémentaires pour actualiser ces rapports,

*/ Figurant dans le document A/50/38.

Conscient que le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes est le seul organe créé en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme dont les sessions soient limitées dans leur durée par la Convention, et que de tous les organes créés en vertu de traités relatifs aux droits de l'homme, il dispose du temps de réunion le plus court, comme on peut le voir à l'annexe II,

Notant que les limites imposées à la durée des sessions par la Convention constituent désormais un grave obstacle qui empêche le Comité de s'acquitter efficacement des fonctions qui lui sont imparties par la Convention,

1. Recommande que les Etats parties envisagent sous un jour favorable la modification éventuelle de l'article 20 de la Convention en ce qui concerne la durée des réunions du Comité, afin qu'il puisse se réunir tous les ans pendant la durée nécessaire pour s'acquitter efficacement des fonctions qui lui sont imparties par la Convention, sans restrictions expresses autres que celles dont déciderait l'Assemblée générale;

2. Recommande également que l'Assemblée générale, en attendant la fin du processus de modification de l'article 20, autorise le Comité, à titre exceptionnel, à tenir en 1996 deux sessions d'une durée de trois semaines chacune, qui seraient précédées chacune de réunions de groupes de travail présession;

3. Recommande en outre que le Président du Comité explique oralement à la réunion des Etats parties les difficultés auxquelles se heurte le Comité dans l'exercice de ses fonctions;

4. Recommande que le Secrétaire général mette à la disposition de tous les Etats parties, lors de leur réunion, tous les renseignements voulus sur la charge de travail du Comité, et, aux fins de comparaison, des informations relatives aux autres organes créés en vertu de traités sur les droits de l'homme.

Recommandation générale No 23 (seizième session, 1997) */

La vie politique et publique

Les Etats Parties prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique du pays et, en particulier, leur assurent, dans des conditions d'égalité avec les hommes, le droit :

a) De voter à toutes les élections et dans tous les référendums publics et être éligibles à tous les organismes publiquement élus;

b) De prendre part à l'élaboration de la politique de l'Etat et à son exécution, occuper des emplois publics et exercer toutes les fonctions publiques à tous les échelons du gouvernement;

*/ Figurant dans le document A/52/38.

c) De participer aux organisations et associations non gouvernementales s'occupant de la vie publique et politique du pays.

Vue d'ensemble

1. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes met tout particulièrement l'accent sur la participation des femmes à la vie publique de leur pays. Le préambule de la Convention dispose notamment ce qui suit :

"Rappelant que la discrimination à l'encontre des femmes viole les principes de l'égalité des droits et du respect de la dignité humaine, qu'elle entrave la participation des femmes, dans les mêmes conditions que les hommes, à la vie politique, sociale, économique et culturelle de leur pays, qu'elle fait obstacle à l'accroissement du bien-être de la société et de la famille et qu'elle empêche les femmes de servir leur pays et l'humanité dans toute la mesure de leurs possibilités".

2. La Convention réaffirme en outre dans son préambule l'importance de la participation des femmes à la prise de décisions, comme suit :

"Convaincus que le développement complet d'un pays, le bien-être du monde et la cause de la paix demandent la participation maximale des femmes, à égalité avec les hommes, dans tous les domaines".

3. En outre, l'article premier de la Convention dispose que

"l'expression 'discrimination à l'égard des femmes' vise toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le sexe qui a pour effet ou pour but de compromettre ou de détruire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par les femmes, quel que soit leur état matrimonial, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel et civil et dans tout autre domaine".

4. D'autres conventions, déclarations et analyses internationales accordent une grande importance à la participation des femmes à la vie publique et constituent un cadre de normes internationales en matière d'égalité. Il s'agit notamment de la Déclaration universelle des droits de l'homme 1/, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques 2/, de la Convention sur les droits politiques de la femme 3/, de la Déclaration de Vienne 4/, du paragraphe 13 de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing 5/ et des recommandations 5 et 8 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes 6/, de l'observation générale No 25 adoptée par le Comité des droits de l'homme 7/, de la recommandation adoptée par le Conseil de l'Union européenne sur la participation des femmes et des hommes, dans des proportions équilibrées, au processus de prise de décisions 8/, et du document de la Commission européenne

sur la façon d'établir l'équilibre entre les sexes dans la prise de décisions politiques 2/.

5. L'article 7 fait obligation aux Etats parties de prendre toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique et à faire en sorte qu'elles soient sur un pied d'égalité avec les hommes dans tous les aspects de ladite vie. Cette obligation s'étend à tous les domaines et ne se limite pas à ceux mentionnés aux paragraphes a), b) et c). La vie politique et publique d'un pays est un vaste concept qui, d'une part, recouvre l'exercice du pouvoir politique, notamment législatif, judiciaire, exécutif et administratif et concerne tous les aspects de l'administration publique ainsi que la formulation et la mise en oeuvre des politiques aux niveaux international, national, régional et local et, d'autre part, englobe les nombreuses activités de la société civile - conseils publics et organisations telles que partis politiques, syndicats, associations professionnelles, organismes féminins et communautaires et autres entités jouant un rôle dans la vie publique et politique.

6. Pour que cette égalité devienne réalité, la Convention insiste sur la nécessité de disposer d'un système politique permettant à tous les citoyens de voter et d'être élus lors d'authentiques élections tenues périodiquement et basées sur le suffrage universel au scrutin secret, garantissant la libre expression de la volonté de l'électorat, ainsi que le prévoient les instruments internationaux concernant les droits de l'homme, notamment l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

7. L'accent mis par la Convention sur l'importance de l'égalité des chances et d'une participation égale à la vie publique et à la prise de décisions a amené le Comité à revoir l'article 7 et à suggérer aux Etats parties de tenir compte des observations et recommandations ci-après lorsqu'ils examineraient leurs lois et politiques et feraient rapport au titre de la Convention.

Observations

8. Les sphères publique et privée de l'activité humaine ont toujours été considérées comme distinctes et ont été réglementées en conséquence. Invariablement, les femmes se sont vu assigner les tâches relevant du domaine privé ou familial, liées à la reproduction et à l'éducation des enfants et, dans toutes les sociétés, ces tâches ont été considérées comme inférieures. À l'inverse, les activités publiques, qui sont variées, respectées et honorées ne relèvent pas du domaine privé ou familial. Les hommes ont toujours dominé la vie publique et exercé le pouvoir afin de tenir les femmes à l'écart de la sphère publique et dans un état de subordination en les reléguant au domaine privé.

9. Malgré le rôle central joué par les femmes au niveau de la famille et de la société et leur contribution au développement, elles ont été exclues de la vie politique et du processus de prise de décisions qui déterminent pourtant leur mode de vie quotidien et l'avenir des sociétés. En période de crise tout particulièrement, cette situation d'exclusion a empêché les femmes de s'exprimer et rendu invisibles leur contribution et leurs expériences.

10. Dans tous les pays, ce sont le cadre culturel de valeurs et de croyances religieuses, l'absence de services et la non-participation des hommes aux tâches ménagères et aux soins et à l'éducation des enfants qui ont le plus empêché les femmes de participer à la vie publique. Dans tous les pays, les traditions culturelles et les convictions religieuses ont contribué à limiter les femmes à des activités d'ordre privé et à les empêcher de participer activement à la vie publique.

11. Alléger quelque peu le fardeau des tâches ménagères qui incombent aux femmes permettrait à ces dernières de participer davantage à la vie de leur communauté. La dépendance économique des femmes vis-à-vis des hommes les empêche souvent de prendre des décisions politiques importantes et de participer activement à la vie publique. Le double fardeau que représentent pour elles le travail et la dépendance économique, ainsi que les longues heures de travail et la rigidité des horaires inhérentes aux activités publiques et politiques les empêchent d'être plus actives.

12. Les stéréotypes, notamment ceux perpétués par les médias, limitent les femmes jouant un rôle dans la vie politique à des questions telles que l'environnement, les enfants, la santé, et leur enlèvent toute responsabilité dans les domaines financier, budgétaire et du règlement des conflits. La faible représentativité des femmes dans les professions qui sont une pépinière de politiciens peut constituer un autre obstacle. Dans les pays où les femmes exercent un pouvoir, ce fait est parfois attribuable à l'influence d'un père, d'un mari ou de tout autre membre de leur famille de sexe masculin plutôt qu'à un succès électoral qu'elles auraient remporté elles-mêmes.

Les systèmes politiques

13. Le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes est inscrit dans la constitution et la législation de la plupart des pays et dans tous les instruments internationaux. Il n'en reste pas moins que, ces 50 dernières années, les femmes ne sont pas parvenues à l'égalité avec les hommes et que l'inégalité dont elles sont traditionnellement victimes s'est aggravée en raison de leur faible degré de participation à la vie publique et politique. Les politiques et les décisions, lorsqu'elles sont exclusivement le fait des hommes, ne témoignent que d'une partie de l'expérience et des possibilités de l'espèce humaine. Il faut donc, pour organiser la société avec justice et efficacité, que tous et toutes participent activement à la vie publique.

14. Or, aucun système politique ne confère aux femmes à la fois le droit et les moyens d'y participer dans des conditions d'égalité. Les systèmes démocratiques leur offrent bien davantage de possibilités qu'auparavant de participer à la vie politique mais les nombreux obstacles économiques, sociaux et culturels auxquels elles continuent de se heurter les empêchent dans une très large mesure de le faire. Même les démocraties historiquement stables ne sont pas parvenues à tenir pleinement compte des opinions et des intérêts de la moitié féminine de la population. Une société dans laquelle les femmes sont exclues de la vie publique et de la prise de décisions ne peut être tenue pour démocratique. Le concept de démocratie n'aura de signification réelle et dynamique et d'effet durable que lorsque les décisions politiques seront prises à la fois par les femmes et par les hommes et tiendront également compte des intérêts des unes et des autres. L'examen des rapports soumis par

les Etats parties montre que lorsqu'il y a pleine participation des femmes à la vie publique et à la prise de décisions, leurs droits sont mieux appliqués et la Convention mieux respectée.

Les mesures temporaires spéciales

15. L'élimination des obstacles juridiques, bien que nécessaire, ne suffit pas. Le fait que les femmes ne participent pas pleinement et à égalité avec les hommes à la vie publique ne résulte pas nécessairement d'une volonté délibérée de les en empêcher mais peut découler de pratiques et de procédures dépassées qui favorisent les hommes sans qu'on y prenne garde. Aux termes de l'article 4, la Convention encourage le recours à des mesures temporaires spéciales afin de donner plein effet aux articles 7 et 8. Dans les pays qui se sont dotés de stratégies temporaires visant à permettre aux femmes de participer à la vie publique dans des conditions d'égalité, une large gamme de mesures ont été prises, qui consistent notamment à recruter, aider financièrement et former les candidates à des élections, à modifier le mode de scrutin, à organiser des campagnes promouvant l'égalité des femmes avec les hommes dans la vie publique, à fixer des objectifs quantitatifs et des quotas et à nommer des femmes à des postes publics dans l'administration judiciaire et dans d'autres secteurs professionnels jouant un rôle de premier plan dans la vie sociale. L'élimination de ces obstacles et l'adoption de mesures temporaires spéciales visant à favoriser la participation des femmes et des hommes à la vie publique dans des proportions égales sont des conditions préalables indispensables à une authentique égalité politique. Toutefois, si l'on veut effacer des siècles de domination masculine dans les affaires publiques, il faut que tous les secteurs de la société encouragent et aident les femmes à sortir de l'ornière et que les Etats parties à la Convention ainsi que les partis politiques et les personnalités publiques ouvrent la voie dans ce domaine. Les Etats parties sont tenus de s'assurer que les mesures temporaires spéciales qu'ils prennent sont expressément conçues pour favoriser le respect du principe d'égalité et donc conformes aux principes constitutionnels garantissant l'égalité de tous les citoyens.

Résumé

16. Comme l'a souligné le Programme d'action de Beijing 5/, le problème crucial est le fossé qu'il y a entre la situation de droit et la situation de fait, c'est-à-dire entre le droit des femmes de participer à la vie politique et à la vie publique en général et la réalité. Des études montrent que lorsque la participation des femmes atteint 30 à 35 % (ce que l'on appelle généralement la "masse critique"), la manière de faire de la politique et la teneur des décisions s'en trouvent modifiées et la vie politique prend un nouvel essor.

17. Pour pouvoir être largement représentées dans la vie publique, les femmes doivent jouir de la pleine égalité avec les hommes dans l'exercice du pouvoir politique et économique; elles doivent prendre part pleinement et dans des conditions d'égalité à la prise de décisions à tous les niveaux, tant nationaux qu'internationaux, afin de pouvoir contribuer à la réalisation des objectifs que sont l'égalité, le développement et l'instauration de la paix. C'est dans une perspective non sexiste qu'il faut agir si l'on veut atteindre ces objectifs et garantir l'existence d'une démocratie authentique. Autrement

dit, il est indispensable de faire participer les femmes à la vie publique si l'on veut bénéficier de leur contribution, protéger effectivement leurs intérêts et faire en sorte que chacun(e) puisse effectivement exercer ses droits fondamentaux sans distinction de sexe. La pleine participation des femmes à la vie publique est la condition indispensable non seulement de leur démarginalisation mais aussi du progrès de la société dans son ensemble.

Le droit de voter et d'être éligible [art. 7, par. a)]

18. La Convention fait obligation aux Etats parties de modifier leur constitution ou leur législation afin que les femmes, sur la base de l'égalité avec les hommes, puissent exercer le droit de voter à toutes les élections et dans tous les référendums publics, qui doit leur être reconnu aussi bien de jure que de facto.

19. L'examen des rapports soumis par les Etats parties montre que si la quasi-totalité de ces derniers ont adopté des dispositions constitutionnelles ou juridiques garantissant aux femmes et aux hommes le même droit de voter à toutes les élections et dans tous les référendums publics, les femmes n'en continuent pas moins d'éprouver des difficultés à exercer ce droit dans de nombreux pays.

20. Les facteurs qui font obstacle à l'exercice du droit de vote des femmes sont notamment les suivants :

a) Les femmes sont souvent moins bien informées que les hommes sur les candidats, les programmes des partis politiques et le mode de scrutin, du fait que les pouvoirs publics et les partis politiques ne leur fournissent pas les renseignements voulus. Parmi les autres facteurs importants qui empêchent les femmes d'exercer pleinement leur droit de vote dans des conditions d'égalité, on peut citer leur manque d'instruction, leur ignorance et leur incompréhension des systèmes politiques, et le fait qu'elles ne soient pas en mesure d'évaluer les incidences des programmes politiques et des politiques elles-mêmes sur leur vie. De même, n'étant pas toujours au fait des droits, des responsabilités et des possibilités de changement que leur confère le droit de vote, elles ne sont pas toujours inscrites sur les registres électoraux;

b) En raison de la double charge de travail qui pèse sur elles et de problèmes d'argent, les femmes n'ont guère le temps ou les moyens de suivre les campagnes électorales et d'exercer tout à fait librement leur droit de vote;

c) Dans de nombreux pays, les traditions et cultures et les stéréotypes culturels et sociaux découragent les femmes d'exercer ce droit. Nombreux sont les hommes qui influencent les choix électoraux des femmes ou les leur imposent, soit par la persuasion, soit directement, y compris en votant en leur nom. Il convient d'empêcher de telles pratiques;

d) Parmi les autres facteurs qui, dans certains pays, empêchent les femmes de participer à la vie publique ou politique de leur communauté figurent les restrictions apportées à leur liberté de mouvement ou à leur droit de participer, les attitudes négatives que suscite généralement par

participation des femmes à la vie politique ainsi que le manque de confiance de l'électorat vis-à-vis des femmes qui se portent candidates et le peu d'appui qu'il leur porte. Certaines femmes considèrent en outre que la participation à la vie politique est une faute de goût et évitent de participer aux campagnes politiques.

21. Ces facteurs expliquent en partie au moins le paradoxe selon lequel les femmes, bien que représentant la moitié de tous les électors, n'exercent pas de pouvoir politique et ne constituent pas de formations chargées de défendre leurs intérêts ou d'infléchir les politiques adoptées par les pouvoirs publics, y compris celles qui sont discriminatoires à leur égard.

22. Le mode de scrutin, la répartition des sièges au Parlement, le choix de la circonscription ont des incidences importantes sur la proportion des femmes élues au Parlement. Les partis politiques doivent adopter les principes de l'égalité de chance et de la démocratie et s'efforcer d'équilibrer le nombre de candidatures d'hommes et de femmes.

23. L'exercice, par les femmes, du droit de vote ne devrait pas être soumis à des restrictions ou à des conditions qui ne s'appliquent pas aux hommes ou qui ont des répercussions disproportionnées sur elles. Par exemple, limiter le droit de vote aux personnes qui ont un certain niveau d'instruction, qui ont un minimum de qualifications ou qui savent lire et écrire n'est pas seulement déraisonnable parce que cela peut constituer une violation des droits fondamentaux mais aussi parce que cela peut avoir des répercussions disproportionnées sur les femmes et, par là même, être contraire aux dispositions de la Convention.

Le droit de prendre part à l'élaboration de politique de l'Etat [art. 7, par. b)]

24. La participation des femmes à l'élaboration de la politique de l'Etat reste généralement faible. Bien que d'importants progrès aient été accomplis et que l'égalité soit maintenant assurée dans certains pays, dans nombre d'entre eux cette participation s'est en fait réduite.

25. L'article 7, paragraphe b), stipule également que les Etats parties sont tenus d'assurer aux femmes le droit de prendre part à la formulation de la politique de l'Etat et d'être représentées dans tous les secteurs et à tous les échelons. Cela permettrait d'intégrer une démarche qui tienne compte de l'égalité des sexes dans l'élaboration de la politique de l'Etat.

26. Les Etats parties ont le devoir, dans les domaines qui sont de leur ressort, à la fois de nommer des femmes à des postes où des décisions sont prises à un niveau élevé et de consulter systématiquement les groupes qui représentent largement les vues et les intérêts des femmes en tenant compte de leur avis.

27. Les Etats parties ont en outre l'obligation de s'attacher à identifier et éliminer les obstacles à la pleine participation des femmes à la formulation de la politique de l'Etat, y compris la complaisance à l'égard de nominations qui ont un caractère purement symbolique et à l'égard de traditions et de coutumes qui découragent la participation des femmes. Si les femmes ne sont

pas largement représentées aux échelons les plus élevés du gouvernement ou sont très peu consultées, voire pas du tout, l'action menée par l'Etat ne sera ni complète ni efficace.

28. Si les Etats parties sont généralement en mesure de nommer des femmes à des postes de haut niveau au sein des ministères et des administrations, les partis politiques ont de leur côté le devoir de veiller à ce que des femmes soient inscrites sur les listes des partis et présentées comme candidates à des élections dans des circonscriptions où elles ont de bonnes chances d'être élues. Les Etats parties devraient aussi dans la mesure du possible veiller à ce que des femmes soient recrutées dans les organismes consultatifs gouvernementaux, sur un pied d'égalité avec les hommes, et à ce que ces organismes tiennent compte, s'il y a lieu, de l'opinion des associations féminines représentatives. Les gouvernements ont une responsabilité fondamentale : appuyer ces initiatives afin d'éclairer et de guider l'opinion publique et de changer les attitudes qui impliquent une discrimination à l'égard des femmes ou découragent leur participation à la vie politique et publique.

29. Parmi les mesures adoptées par divers Etats parties en vue d'assurer aux femmes une participation égale, à des postes ministériels ou administratifs et comme membres d'organes consultatifs gouvernementaux, aux travaux des pouvoirs publics, on peut citer l'adoption d'une règle selon laquelle, lorsque des candidats potentiels ont les mêmes qualifications, la préférence devrait être donnée à une femme; l'adoption d'une règle selon laquelle la représentation de chacun des deux sexes ne devrait pas être inférieure à 40 % dans la composition d'un organisme public; la fixation de quotas pour les femmes ministres et celles occupant des emplois publics; la consultations d'organisations féminines pour assurer la présentation de candidatures de femmes compétentes à des postes dans des administrations et à des emplois publics et l'établissement et la tenue de registres de candidates afin de faciliter ce processus. Pour les organes consultatifs dont les membres sont nommés parmi des candidats désignés par des organisations privées, les Etats parties devraient encourager les organisations en question à soumettre des candidatures de femmes compétentes, aptes à siéger dans ces organes.

Le droit d'exercer des fonctions publiques à tous les échelons du gouvernement [art. 7, par. b)]

30. L'examen des rapports périodiques des Etats parties montre que les femmes se voient refuser l'accès aux postes des échelons les plus élevés du Gouvernement, de l'administration et de la fonction publiques, de la magistrature et de l'appareil judiciaire. Les femmes ne sont que rarement nommées à des postes de rang élevé et de responsabilité et, bien que dans certains pays leurs effectifs s'accroissent aux échelons inférieurs et dans des fonctions généralement associées au foyer ou à la famille, elles ne sont qu'une très faible minorité à occuper des postes de décision dans les domaines de la politique économique et du développement, des affaires politiques, de la défense, des missions de maintien de la paix ou de règlement des conflits, ou encore de l'interprétation et de l'élaboration du droit constitutionnel.

31. L'examen des rapports des Etats parties montre également que, dans certains cas, la loi empêche les femmes d'exercer les pouvoirs royaux,

d'occuper la fonction de juge dans des tribunaux religieux ou traditionnels qui exercent leur juridiction au nom de l'Etat, ou d'être membres à part entière des forces armées. Ces dispositions constituent une discrimination à l'égard des femmes, empêchent la société de tirer parti des avantages qu'offrent leur participation et leurs aptitudes dans ces domaines de la vie communautaire et vont à l'encontre des principes de la Convention.

Le droit de participer aux organisations et associations non gouvernementales s'occupant de la vie publique et politique du pays [art. 7, par. c)]

32. L'examen des rapports des Etats parties – dans les rares cas où ils contiennent des renseignements sur les partis politiques – montre que les femmes sont sous-représentées ou cantonnées dans des rôles moins importants que ceux dévolus aux hommes. Les partis politiques jouant un rôle important dans la prise de décisions, les gouvernements devraient les encourager à examiner dans quelle mesure les femmes participent pleinement et sur un pied d'égalité à leurs activités et, si tel n'est pas le cas, à identifier les raisons de cette situation. Il convient d'encourager les partis politiques à adopter des mesures efficaces, notamment en fournissant des informations, des moyens financiers et autres ressources, pour éliminer les facteurs qui font obstacle à la pleine participation et à la juste représentation des femmes et garantir aux femmes dans la pratique la même possibilité de remplir des fonctions au sein des partis et d'être désignées comme candidates à des élections.

33. Les mesures adoptées par certains partis politiques consistaient notamment à réserver un certain nombre ou pourcentage minimum de postes à pourvoir par des femmes dans leurs organes directeurs, à établir un équilibre numérique entre les hommes et les femmes désignés pour les candidatures à des élections et à faire en sorte que les femmes ne soient pas systématiquement reléguées dans des circonscriptions moins favorables ou placées en fin de liste. Les Etats parties devraient veiller à autoriser expressément l'adoption de mesures temporaires répondant spécialement à ces objectifs dans le cadre des législations antidiscriminatoires ou d'autres mécanismes constitutionnels garantissant l'égalité.

34. D'autres organisations, notamment les syndicats et les partis politiques, ont l'obligation de montrer qu'ils sont attachés au principe de l'égalité des sexes dans leurs statuts, dans l'application de ces règles et dans la composition de leurs effectifs, et doivent compter sur une représentation équilibrée au sein de leur conseil d'administration afin de bénéficier de la participation totale et en toute équité de tous les secteurs de la société et de tirer parti de la contribution apportée par les deux sexes. Ces organisations, au même titre que les organisations non gouvernementales, peuvent également permettre aux femmes d'acquérir une formation fort utile qu'elles pourront mettre à profit pour jouer un rôle dans la vie politique, participer à toutes les activités et occuper des postes de responsabilité.

Article 8 (A l'échelon international)

Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour que les femmes, dans des conditions d'égalité avec les hommes et sans aucune discrimination, aient la possibilité de représenter leur gouvernement à l'échelon international et de participer aux travaux des organisations internationales.

Observations

35. Aux termes de l'article 8, les gouvernements sont tenus d'assurer la présence des femmes sur la scène internationale, à tous les niveaux et dans tous les domaines. Les femmes doivent notamment pouvoir s'occuper de questions économiques et militaires, de diplomatie multilatérale et bilatérale et faire partie des délégations officielles aux conférences internationales et régionales.

36. Il ressort de l'examen des rapports présentés par les Etats parties que les femmes sont gravement sous-représentées dans les services diplomatiques de la plupart des gouvernements, en particulier aux niveaux les plus élevés. Il est fréquent que les femmes soient nommées dans des ambassades ne revêtant pas une importance capitale pour leur pays. Dans certains cas, les femmes font l'objet d'une discrimination au niveau des nominations à cause de leur situation matrimoniale. Dans d'autres cas, les prestations familiales dont bénéficient les diplomates de sexe masculin ne sont pas accordées aux femmes ayant des fonctions similaires. Lorsqu'il s'agit de carrières internationales, préférence est souvent donnée aux hommes car l'on suppose que les femmes ont des responsabilités familiales, notamment qu'elles devront s'occuper elles-mêmes de leur famille et que cela les empêchera d'accepter le poste.

37. De nombreuses missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies et d'autres organisations internationales ne comptent pas de femmes parmi leurs diplomates et très peu aux niveaux les plus élevés. La situation est similaire lors des réunions d'experts et conférences qui définissent priorités, objectifs et programmes d'action internationaux et mondiaux. Les organismes des Nations Unies et diverses entités économiques, politiques et militaires de niveau régional sont devenus d'importants employeurs publics internationaux, mais là encore, les femmes restent une minorité reléguée aux postes subalternes.

38. La possibilité pour les femmes de représenter leur gouvernement à l'échelon international et de participer aux travaux des organisations internationales dans des conditions d'égalité avec les hommes se trouve fréquemment limitée faute de critères objectifs et de processus équitables de nomination et de promotion aux postes pertinents et dans les délégations officielles.

39. La mondialisation contemporaine fait de l'intégration des femmes et de leur participation aux travaux des organisations internationales, sur un pied d'égalité avec les hommes, une question de plus en plus importante. Il est impératif que les gouvernements et l'ensemble des organismes internationaux adoptent une perspective égalitaire et prennent en compte

les droits des femmes. De nombreuses décisions essentielles sur des questions de portée mondiale, telles que le rétablissement de la paix et le règlement des conflits, les dépenses militaires et le désarmement nucléaire, le développement et l'environnement, l'aide étrangère et la restructuration économique, sont prises sans qu'y participent vraiment les femmes qui, par contre, apportent leur contribution au niveau non gouvernemental dans ces mêmes domaines.

40. La présence d'une "masse critique" de femmes dans les négociations internationales et les activités de maintien de la paix, à tous les niveaux de la diplomatie préventive, de la médiation, de l'assistance humanitaire et de la réconciliation sociale, dans les négociations de paix et au sein du système de justice criminelle internationale pourra changer les choses. S'agissant des conflits, notamment des conflits armés, il est nécessaire de prendre en compte les sexospécificités et de procéder à des analyses afin d'en comprendre les répercussions sur les intéressés en fonction de leur sexe 10/.

RECOMMANDATIONS

Articles 7 et 8

41. Les Etats parties devraient faire en sorte que leur constitution et leur législation soient conformes aux principes de la Convention et, en particulier, à ceux énoncés aux articles 7 et 8.

42. Les Etats parties sont tenus de prendre toutes les mesures appropriées et, en particulier, de promulguer des lois conformes à leur constitution pour que des entités comme les partis politiques et les syndicats, qui ne sont pas toujours soumis directement à l'obligation de respecter la Convention, n'exercent pas de discrimination à l'égard des femmes et respectent les principes énoncés aux articles 7 et 8.

43. Les Etats parties devraient élaborer et mettre en oeuvre des mesures temporaires spéciales qui garantissent aux femmes une représentation égale à celle des hommes dans tous les domaines stipulés aux articles 7 et 8.

44. Les Etats parties qui formulent des réserves aux articles 7 et 8 devraient expliquer la raison et l'effet de ces réserves, préciser si elles sont liées à des attitudes traditionnelles, coutumières ou stéréotypées concernant le rôle des femmes dans la société et indiquer les mesures qu'ils prennent pour modifier ces attitudes. Ils devraient aussi vérifier régulièrement si le maintien desdites réserves est justifié et inclure, dans leurs rapports, un calendrier indiquant les dates auxquelles ils prévoient de les retirer.

Article 7

45. S'agissant du paragraphe a) de l'article 7, les mesures à mettre en oeuvre et dont il faudra assurer systématiquement le suivi doivent notamment viser à :

a) Faire en sorte que les femmes et les hommes occupent des emplois publics dans des proportions équilibrées;

b) Faire en sorte que les femmes comprennent la signification et l'importance du droit de vote et sachent comment l'exercer;

c) Faire en sorte de lever les obstacles à l'égalité entre les sexes, notamment ceux liés à l'analphabétisme, la langue et la pauvreté, et ceux qui s'opposent à la liberté de mouvement des femmes;

d) Aider les femmes qui se heurtent à de tels obstacles à exercer leur droit de voter et d'être éligible.

46. S'agissant du paragraphe b) de l'article 7, ces mesures doivent notamment viser à :

a) Garantir aux femmes une représentation égale à celle des hommes dans les instances chargées de formuler les politiques de l'Etat;

b) Faire en sorte que les femmes exercent effectivement leur droit d'occuper des emplois publics dans des conditions d'égalité;

c) Mettre en place des procédures de recrutement axées sur les femmes qui soient ouvertes et dont les résultats puissent être remis en question.

47. S'agissant du paragraphe c) de l'article 7, ces mesures doivent viser notamment à :

a) Promulguer des lois interdisant la discrimination à l'égard des femmes qui soient efficaces;

b) Encourager les organisations non gouvernementales et les associations civiles et politiques à se doter de stratégies visant à inciter les femmes à se faire représenter en leur sein et à participer à leurs travaux.

48. Lorsqu'ils rendent compte de l'application de l'article 7, les Etats parties devraient :

a) Décrire les mesures juridiques donnant effet aux droits qui y sont énoncés;

b) Fournir des précisions sur toute restriction apportée à l'exercice de ces droits, qu'elle résulte de dispositions juridiques ou de pratiques traditionnelles, religieuses ou culturelles;

c) Décrire les mesures prises en vue de vaincre les obstacles à l'exercice de ces droits;

d) Fournir des données statistiques ventilées par sexe indiquant la proportion de femmes exerçant effectivement ces droits;

e) Décrire les politiques à la formulation desquelles les femmes participent, y compris celles intéressant les programmes de développement, et préciser à quel niveau et dans quelle proportion intervient cette participation;

f) S'agissant du paragraphe c) de l'article 7, indiquer dans quelle proportion les femmes adhèrent aux organisations non gouvernementales de leur pays, notamment les organisations de femmes;

g) Examiner dans quelle mesure l'Etat partie fait en sorte que ces organisations soient consultées et étudier l'impact des conseils qu'elles fournissent à toutes les étapes de la formulation et de la mise en oeuvre des politiques gouvernementales;

h) Fournir des informations sur la sous-représentation des femmes dans les partis politiques et leurs instances dirigeantes, dans les syndicats et dans les organisations et associations professionnelles et analyser les facteurs qui y contribuent.

Article 8

49. S'agissant de cet article, les mesures qu'il faudrait élaborer et mettre en oeuvre et dont il faudrait assurer le suivi afin d'en vérifier l'efficacité doivent viser à établir un meilleur équilibre entre les sexes dans la composition de tous les organes des Nations Unies - dont les grandes commissions de l'Assemblée générale, le Conseil économique et social et les organes spécialisés, parmi lesquels ceux créés en vertu de traités - et lorsqu'il s'agit de nommer les membres de groupes de travail indépendants ou des rapporteurs spéciaux chargés d'étudier la situation dans les pays ou traitant de questions thématiques.

50. Lorsqu'ils rendent compte de l'application de l'article 8, les Etats parties devraient :

a) Fournir des statistiques ventilées par sexe indiquant la proportion de femmes qui occupent un emploi dans les services gouvernementaux installés à l'étranger, représentent leur gouvernement à l'échelle internationale ou travaillent en son nom - dans le cadre de délégations nationales auprès de conférences internationales et d'opérations de maintien de la paix ou de tentatives de règlement de conflits - et préciser l'ancienneté de ces femmes dans ce secteur;

b) Décrire les efforts qui sont faits en vue d'établir des critères et des procédures de nomination et de promotion des femmes dans le secteur susmentionné qui soient objectifs;

c) Décrire les mesures prises pour diffuser largement les informations touchant les engagements pris par les gouvernements à l'échelle internationale au sujet des femmes et les documents officiels publiés par des instances multilatérales, en particulier auprès des organes gouvernementaux et non gouvernementaux chargés de la promotion de la femme;

d) Fournir des informations sur la discrimination exercée à l'égard des femmes en raison de leurs activités politiques, que ce soit à titre personnel ou en leur qualité de membre d'organisations de femmes ou d'autres organisations.

Notes

- 1/ Résolution 217 A (III) de l'Assemblée générale.
- 2/ Résolution 2200 A (XXI), annexe, de l'Assemblée générale.
- 3/ Résolution 640 (VII) de l'Assemblée générale.
- 4/ Rapport de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Vienne, 14-25 juin 1993 (A/CONF.157/24 (Part I), chap. III.
- 5/ Rapport de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, Beijing, 4-15 septembre 1995 (A/CONF.177/20 et Add.1), chap. I, résolution 1, annexe I.
- 6/ Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-troisième session, Supplément No 38 (A/43/38), chap. V.
- 7/ CCPR/C/2/Rev.1/Add.7, 27 août 1996.
- 8/ 96/694/EC, Bruxelles, 2 décembre 1996.
- 9/ Commission européenne, document V/1206/96-EN (mars 1996).
- 10/ Voir le paragraphe 141 du Programme d'action adopté par la quatrième Conférence mondiale sur les femmes tenue à Beijing du 4 au 15 septembre 1995 (A/CONF.177/20, chap. I, résolution I, annexe II). Voir également le paragraphe 134, qui dit notamment : "L'égalité d'accès et la pleine participation des femmes aux structures de pouvoir et leur contribution à tous les efforts déployés pour prévenir et régler les conflits sont indispensables au maintien et à la promotion de la paix et de la sécurité."

Recommandation générale No 24 (vingtième session, 1999) */

Article 12 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes – Les femmes et la santé

1. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, affirmant que l'accès aux soins de santé, notamment en matière de reproduction, est un droit fondamental consacré par la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, a décidé à sa vingtième session, en application de l'article 21, d'élaborer une recommandation générale concernant l'article 12 de la Convention.

Considérations générales

2. Le respect par les États parties de l'article 12 de la Convention est essentiel à la santé et au bien-être des femmes. Cet article exige que les États éliminent la discrimination à l'égard des femmes pour ce qui est de l'accès aux services médicaux tout au long de leur vie, en particulier ceux qui concernent la planification familiale et ceux qui doivent être fournis pendant la grossesse et pendant et après l'accouchement. L'examen des rapports que les États parties ont présentés en application de l'article 18 de la Convention révèle que l'accès des femmes aux soins de santé est considéré comme une question qui doit tout particulièrement retenir l'attention si l'on veut favoriser la santé et le bien-être des femmes. Élaborée à l'intention des États parties et de tous ceux qui s'intéressent particulièrement aux questions ayant trait à la santé des femmes, la présente recommandation générale précise l'interprétation que le Comité donne à l'article 12 et suggère les mesures à prendre pour éliminer la discrimination de façon que les femmes puissent, comme elles en ont le droit, jouir de la meilleure santé possible.

3. Ces objectifs ont également été examinés lors des conférences mondiales qui ont eu lieu récemment sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies. Pour élaborer la présente recommandation générale, le Comité a pris en compte les programmes d'action pertinents adoptés lors de ces conférences, et en particulier ceux de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme (1993), de la Conférence internationale sur la population et le développement (1994) et de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes (1995). Il a aussi tenu compte des travaux de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et d'autres organismes des Nations Unies. Il a collaboré avec un grand nombre d'organisations non gouvernementales spécialisées dans les questions touchant la santé des femmes.

4. Le Comité note l'accent que d'autres instruments élaborés sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies mettent sur le droit à la santé et sur les conditions qui permettent d'y parvenir. Parmi ces instruments, on peut citer la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention relative

*/ Figurant dans le document A/54/38/Rev.1, chapitre premier.

aux droits de l'enfant et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

5. Le Comité se réfère également à ses recommandations générales antérieures concernant la mutilation des organes génitaux de la femme, le VIH/sida, les femmes handicapées, la violence à l'égard des femmes et l'égalité dans les relations familiales, qui toutes abordent des questions essentielles à la mise en oeuvre pleine et entière de l'article 12 de la Convention.

6. S'il existe des différences biologiques entre hommes et femmes qui peuvent être à l'origine de disparités entre les uns et les autres en matière de santé, il existe aussi des facteurs sociétaux qui influent sur la santé des hommes et des femmes et dont les effets peuvent varier d'une femme à l'autre. C'est pourquoi il faut accorder une attention particulière aux besoins et aux droits en matière de santé des femmes qui appartiennent aux groupes vulnérables et défavorisés, telles que les migrantes, les réfugiées et les déplacées, les fillettes et les femmes âgées, les prostituées, les femmes autochtones et les femmes handicapées physiques ou mentales.

7. Le Comité note que pour que les femmes puissent pleinement jouir de leur droit à la santé, il faudra que les États parties s'acquittent de l'obligation qu'ils ont de respecter, protéger et promouvoir le droit fondamental de la femme au bien-être nutritionnel toute sa vie durant en mettant à sa disposition une alimentation sûre, nutritive et adaptée à la situation locale. À cette fin, les États parties doivent prendre des mesures pour faciliter l'accès, notamment des femmes rurales, aux ressources productives et, par ailleurs, veiller à ce que les besoins nutritionnels particuliers de toutes les femmes relevant de leur juridiction soient satisfaits.

Article 12

8. L'article 12 est libellé comme suit :

"1. Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans le domaine des soins de santé en vue de leur assurer, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, les moyens d'accéder aux services médicaux, y compris ceux qui concernent la planification de la famille.

2. Nonobstant les dispositions du paragraphe 1 ci-dessus, les États parties fournissent aux femmes pendant la grossesse, pendant l'accouchement et après l'accouchement, des services appropriés et, au besoin, gratuits, ainsi qu'une nutrition adéquate pendant la grossesse et l'allaitement."

Les États parties sont engagés à prendre les mesures voulues pour assurer la santé des femmes leur vie durant. Aux fins de la présente recommandation générale, le terme «femme» englobe donc aussi la fillette et l'adolescente. Dans cette recommandation, le Comité analyse les éléments clefs de l'article 12.

Éléments clefs

Article 12 1)

9. Ce sont les États parties eux-mêmes qui sont les mieux placés pour rendre compte des questions les plus importantes concernant la santé des femmes dans chacun d'entre eux. Ainsi donc, afin de permettre au Comité de déterminer si les mesures prises pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans le domaine des soins de santé sont appropriées, les États parties doivent fonder leurs législation, plans et politiques sanitaires applicables aux femmes sur des données fiables, ventilées par sexe, concernant la fréquence et la gravité des maladies qui frappent les femmes et des problèmes de santé et de nutrition qu'elles rencontrent ainsi que les mesures préventives et curatives disponibles et leur coût-efficacité. Les rapports soumis au Comité doivent montrer que la législation, les plans et les politiques sanitaires reposent sur des recherches scientifiques et éthiques et sur une juste évaluation de l'état de santé et des besoins des femmes dans le pays, et prennent en compte les spécificités ethniques, régionales ou communautaires, ou les pratiques fondées sur la religion, la tradition ou la culture.

10. Les États parties sont engagés à inclure dans les rapports qu'ils présentent des informations sur les maladies ou les problèmes de santé propres aux femmes ou à certains groupes de femmes, ou moins courants chez les hommes que chez les femmes, ainsi que des informations sur les mesures éventuelles prises à cet égard.

11. Les mesures prises pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes sont jugées inappropriées si un système de soins de santé ne dispose pas des services voulus pour prévenir, détecter et traiter les maladies spécifiquement féminines. Il est discriminatoire pour un État partie de refuser de légaliser certains actes concernant la reproduction. Par exemple, si les professionnels de la santé n'acceptent pas de pratiquer de tels actes parce qu'ils vont à l'encontre de leurs convictions, des mesures doivent être prises pour faire en sorte que les femmes soient renvoyées à des professionnels de la santé n'ayant pas les mêmes objections.

12. Les États parties devraient expliquer comment les politiques et mesures relatives aux soins de santé tiennent compte des droits des femmes et prennent en compte leurs intérêts et leurs spécificités par rapport aux hommes, notamment :

a) Les caractéristiques biologiques des femmes, telles que le cycle menstruel, leur fonction en matière de procréation et la ménopause ou encore le fait que les femmes sont plus exposées aux maladies sexuellement transmissibles;

b) Les facteurs socioéconomiques ayant spécifiquement une incidence sur les femmes en général et sur certains groupes de femmes en particulier. Par exemple, le fait que les femmes disposent de moins de pouvoir que les hommes à la maison et sur le lieu de travail peut avoir des répercussions négatives sur leur nutrition et leur santé. Les femmes peuvent aussi être la cible de formes de violence spécifiques. Les fillettes et les adolescentes sont souvent exposées à des violences sexuelles exercées par des hommes

adultes ou des membres de leur famille, et risquent donc des traumatismes physiques et psychologiques ainsi que les grossesses non voulues ou prématurées. Certaines pratiques culturelles ou traditionnelles, telles que la mutilation des organes génitaux de la femme, entraînent souvent le décès ou l'invalidité des victimes;

c) Les facteurs psychosociaux spécifiquement féminins ou plus répandus chez les femmes que chez les hommes : par exemple, la dépression en général et la dépression post-partum en particulier, ainsi que d'autres conditions psychologiques, notamment ceux qui débouchent sur des troubles alimentaires tels que l'anorexie et la boulimie;

d) Lors que tant les hommes que les femmes seront affectés si la confidentialité n'est pas respectée, dans un tel cas, les femmes risquent plus d'hésiter à consulter et à se faire soigner, ce qui a des répercussions sur leur santé et leur bien-être. Elles seront, par exemple, moins disposées à consulter un médecin en cas de maladie affectant les organes génitaux, ou pour obtenir des moyens de contraception ou encore en cas de tentative d'avortement ayant échoué et lorsqu'elles ont été victimes de violences sexuelles ou physiques.

13. L'obligation qu'ont les États parties d'assurer aux femmes, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, les moyens d'accéder aux services médicaux et aux services d'information et d'éducation en matière de santé implique celles de respecter, de protéger et de garantir la réalisation des droits des femmes en matière de soins de santé. Il incombe aux États parties de veiller à ce que leur législation, leurs politiques et les décisions de leurs tribunaux n'aillent à l'encontre d'aucune de ces trois obligations. Ils doivent également mettre en place un système qui assure que les décisions des tribunaux soient suivies d'effet. Dans le cas contraire, il y aurait violation de l'article 12.

14. L'obligation de respecter les droits des femmes implique que les États parties s'abstiennent de faire obstacle aux actions engagées par des femmes dans le but d'atteindre leurs objectifs en matière de santé. Les États parties devraient indiquer comment les professionnels de la santé du secteur public ou du secteur privé s'acquittent de leur obligation de respecter les droits des femmes en matière d'accès aux soins de santé. Par exemple, les États parties ne devraient pas empêcher les femmes d'avoir accès à certains services de santé ou aux établissements de soins au motif qu'elles n'ont pas l'autorisation de leur mari, de leur partenaire, de leurs parents ou des autorités sanitaires, ou parce qu'elles ne sont pas mariées */ , ou tout simplement parce que ce sont des femmes. Les lois qui criminalisent certaines procédures médicales dont seules les femmes ont besoin et qui répriment les femmes sur lesquelles celles-ci sont pratiquées font aussi obstacle à l'accès des femmes à des soins de santé appropriés.

15. L'obligation de protéger les droits relatifs à la santé des femmes implique que les États parties, leurs représentants et leurs fonctionnaires

*/ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-neuvième session, Supplément No 38 (A/49/38)*, chap. 1er, sect. A, recommandation générale 21, par. 29.

prennent des mesures pour empêcher la violation de ces droits par des personnes ou des organismes privés et répriment de telles violations. La violence sexiste constituant un problème majeur pour les femmes, les États devraient :

a) Promulguer des lois et veiller à leur application effective et formuler des politiques, notamment des protocoles en matière de soins de santé et des procédures hospitalières de nature à lutter contre la violence à l'égard des femmes et les sévices sexuels infligés aux fillettes et la fourniture de services de santé appropriés;

b) Organiser une formation qui tienne compte des sexospécificités afin que les professionnels de la santé puissent détecter et gérer les conséquences, pour la santé, de la violence fondée sur le sexe;

c) Mettre en place, pour entendre les plaintes, des procédures équitables qui assurent la protection des plaignants et imposer des sanctions appropriées aux professionnels de la santé coupables d'abuser sexuellement de leurs patientes;

d) Promulguer des lois qui interdisent la mutilation génitale des femmes et le mariage des fillettes et veiller à l'application effective de ces lois.

16. Les États parties doivent veiller à ce qu'une protection et des services de santé adéquats, y compris des traitements et des conseils en cas de traumatisme, soient assurés aux femmes se trouvant dans des situations particulièrement difficiles, notamment celles qui se trouvent piégées dans des conflits armés et les réfugiées.

17. Pour que les femmes puissent exercer leurs droits en matière de soins de santé, il faut que les États parties mobilisent les ressources dont ils disposent et prennent les mesures législatives, judiciaires, administratives, budgétaires, économiques et autres qui s'imposent. L'ampleur, de par le monde, des taux de mortalité et de morbidité liés à la maternité que révèlent les études sur le sujet, et le grand nombre de couples qui souhaiteraient avoir moins d'enfants mais qui n'ont pas accès à la contraception ou n'y ont pas recours, montrent bien que tous les États parties ne s'acquittent pas de leur obligation d'assurer aux femmes l'accès aux soins de santé. Le Comité prie les États parties d'indiquer ce qu'ils ont fait pour redresser la situation sur le plan de la santé des femmes, et en particulier les mesures de prévention qu'ils ont prises pour éviter des maladies telles que la tuberculose ou le VIH/sida. Le Comité constate avec préoccupation que les États ont de plus en plus tendance à renoncer à leurs obligations en la matière au fur et à mesure qu'ils transfèrent les fonctions qui étaient les leurs dans le domaine de la santé à des organismes privés. Les États parties ne peuvent se décharger de toute responsabilité dans ces domaines en déléguant ou en transférant ces pouvoirs aux organismes du secteur privé. Ils devraient par conséquent indiquer les moyens qu'ils ont mis en oeuvre pour mettre en place des processus gouvernementaux et des structures permettant aux pouvoirs publics de promouvoir et de protéger la santé de femmes. Ils devraient également rendre compte de l'action concrète menée pour limiter les violations des droits des

femmes par des tiers et protéger leur santé ainsi que des mesures appliquées pour garantir la prestation de tels services.

18. S'agissant des droits des femmes et des adolescentes à l'hygiène sexuelle, l'infection par le VIH/sida et les autres maladies sexuellement transmissibles constituent des problèmes majeurs. Dans de nombreux pays, cette catégorie de population n'a pas suffisamment accès à l'information et aux services nécessaires pour exercer ces droits. Compte tenu des rapports de force inégaux fondés sur le sexe, les femmes et les adolescentes sont souvent dans l'incapacité de refuser les rapports sexuels ou d'imposer des pratiques sexuelles responsables et sans risque. Les pratiques traditionnelles préjudiciables telles que les mutilations génitales, la polygamie et le viol conjugal augmentent le risque pour les adolescentes et les femmes de contracter le VIH/sida et autres maladies sexuellement transmissibles. Les femmes qui se livrent à la prostitution sont également particulièrement vulnérables à ces maladies. Les États parties devraient garantir, sans préjugé ou discrimination, aux femmes et aux adolescentes, y compris aux victimes de la traite des femmes, le droit à l'information, à l'éducation et aux services en matière d'hygiène sexuelle, même si elles ne résident pas légalement dans le pays. Ils devraient notamment veiller à ce que les droits des adolescentes et des adolescents à une éducation en matière d'hygiène sexuelle et de santé de la procréation dispensée par du personnel convenablement formé, sous forme de programmes élaborés à cet effet et tenant compte de leurs droits à la vie privée et à la confidentialité soient respectés.

19. Les États devraient préciser dans leurs rapports quels moyens ils utilisent pour déterminer si les femmes ont le même accès que les hommes aux soins de santé, afin de démontrer qu'ils appliquent bien l'article 12. À cet égard, ils devraient garder à l'esprit les dispositions de l'article 1 de la Convention. Les rapports devraient donc comprendre des observations relatives à l'impact sur les femmes, par rapport aux hommes, des politiques, procédures, lois et protocoles en matière de santé.

20. Les femmes ont le droit d'être pleinement informées, par du personnel convenablement formé, des possibilités qui leurs sont offertes lorsqu'elles consentent à un traitement ou se prêtent à des tests, et notamment des avantages probables et des inconvénients éventuels des procédures proposées ainsi que des solutions de rechange.

21. Les États parties devraient rendre compte des mesures prises pour lever les obstacles auxquels se heurtent les femmes en matière d'accès aux services de santé ainsi que des mesures adoptées pour garantir aux femmes un accès rapide et peu coûteux à ces services. Ces obstacles peuvent prendre la forme de critères ou de conditions qui empêchent les femmes de se faire soigner, comme des honoraires trop élevés, l'obligation de présenter une autorisation du conjoint, d'un parent ou des autorités hospitalières, l'éloignement des établissements et l'absence de transports publics pratiques et abordables.

22. Les États parties devraient aussi rendre compte des mesures prises pour garantir l'accès à des services de santé de qualité, par exemple en veillant à ce qu'ils soient acceptables par les femmes. Un service est acceptable lorsque l'on s'assure que la femme donne son consentement en connaissance de cause, que l'on respecte sa dignité, que l'on garantit la confidentialité et que l'on

tient compte de ses besoins et de ses perspectives. Les États parties ne devraient autoriser aucune forme de coercition, notamment la stérilisation non consensuelle, le dépistage obligatoire des maladies sexuellement transmissibles et les tests de grossesse obligatoires comme condition d'emploi, autant de pratiques qui violent le droit des femmes à la dignité et leur droit de donner leur consentement en pleine connaissance de cause.

23. Les États parties devraient également signaler les mesures adoptées pour garantir un accès rapide aux services liés à la planification familiale en particulier, et à la santé sexuelle et la santé en matière de reproduction en général. Une attention particulière devrait être accordée à l'éducation des adolescents en matière de santé, y compris aux informations et conseils à leur donner sur les méthodes de planification familiale */.

24. Le Comité se préoccupe aussi de la situation des services de santé offerts aux femmes âgées, non seulement parce que les femmes vivent souvent plus longtemps que les hommes et ont plus de chances de souffrir de maladies débilitantes et dégénératives chroniques, telles que l'ostéoporose et la sénilité, mais aussi parce qu'elles doivent souvent s'occuper d'un conjoint plus âgé. C'est pourquoi, les États parties devraient prendre des mesures appropriées pour assurer aux femmes âgées l'accès à des services de santé adaptés aux handicaps et infirmités dont s'accompagne le vieillissement.

25. Les femmes handicapées, quel que soit leur âge, éprouvent souvent des difficultés physiques pour accéder à des services de santé. Les femmes handicapées mentales sont particulièrement vulnérables, car dans l'ensemble on comprend mal le large éventail de risques pour la santé mentale auxquels les femmes sont exposées de façon disproportionnée du fait de la discrimination à leur égard, de la violence, de la pauvreté, des conflits armés, de bouleversements divers et d'autres formes de privations sociales. Les États parties devraient prendre des mesures appropriées pour faire en sorte que les services de santé soient sensibles aux besoins des femmes invalides et respectueux de leurs droits fondamentaux et de leur dignité.

Article 12 2)

26. Les rapports devraient aussi faire état des mesures adoptées par les États parties pour offrir aux femmes des services appropriés pendant la grossesse, pendant l'accouchement et après l'accouchement. Ils devraient également indiquer la proportion dans laquelle ces mesures ont permis de faire baisser les taux de mortalité et de morbidité maternelles dans le pays en général et dans les groupes, régions et communautés vulnérables en particulier.

27. Les États parties devraient en outre indiquer comment ils offrent des services gratuits au besoin pour garantir le bon déroulement de la grossesse, de l'accouchement et de la période post-partum. Nombre de femmes meurent ou restent invalides suite à une grossesse car elles n'ont pas les moyens

*/ L'éducation sanitaire des adolescents devrait également porter sur les sujets suivants : égalité des sexes, violence, prévention des maladies sexuellement transmissibles et droits relatifs à la santé en matière de reproduction et à l'hygiène sexuelle.

d'obtenir les soins nécessaires avant, pendant et après l'accouchement. Le Comité note que les États parties ont l'obligation de respecter le droit des femmes à une maternité sans risques et à des services obstétricaux d'urgence et qu'ils devraient consacrer à ces services le maximum des ressources disponibles.

Autres articles pertinents

28. Dans leurs rapports relatifs aux mesures prises au titre de l'article 12, les États parties sont instamment priés de tenir compte de la relation qui existe entre cet article et les autres articles de la Convention qui intéressent la santé des femmes. Ces articles sont notamment l'article 5 b), au titre duquel les États parties doivent faire en sorte que l'éducation familiale contribue à faire bien comprendre que la maternité est une fonction sociale; l'article 10, au titre duquel ils doivent garantir aux femmes et aux hommes les mêmes possibilités d'accès à l'éducation, qui a pour effet de faciliter l'accès des femmes aux soins de santé, et faire baisser les taux d'abandon des études chez les femmes, qui quittent souvent le système scolaire en raison de grossesses précoces; l'article 10 h), qui stipule que les États parties doivent garantir aux femmes et aux filles l'accès à des renseignements spécifiques d'ordre éducatif tendant à assurer la santé et le bien-être des familles, y compris l'information et les conseils relatifs à la planification de la famille; l'article 11, qui concerne en partie la protection de la santé et de la sécurité des femmes sur le lieu de travail, y compris la sauvegarde de la fonction de reproduction, l'octroi d'une protection spéciale aux femmes enceintes dont le travail est nocif, et l'octroi de congés de maternité payés; le paragraphe 2, alinéa b), de l'article 14, au titre duquel les États parties doivent permettre aux femmes des zones rurales d'avoir accès à des services de santé adéquats, y compris aux informations, conseils et services en matière de planification de la famille, et h), qui oblige les États parties à prendre toutes les mesures appropriées pour que les femmes bénéficient de conditions de vie convenables, notamment en ce qui concerne le logement, l'assainissement, l'approvisionnement en électricité et en eau, les transports et les communications, ce qui est essentiel pour prévenir les maladies et permettre l'offre de soins de santé de qualité; et le paragraphe 1, alinéa a) de l'article 16, qui oblige les États parties à veiller à ce qu'hommes et femmes aient les mêmes droits de décider librement et en toute connaissance de cause du nombre et de l'espacement des naissances et d'avoir accès aux informations, à l'éducation et aux moyens nécessaires pour leur permettre d'exercer ces droits. Le paragraphe 2 de l'article 16 interdit en outre les fiançailles et les mariages d'enfants, ce qui est essentiel pour prévenir les dommages physiques et psychologiques que peuvent provoquer des grossesses précoces.

Recommandations aux gouvernements

29. Les États parties devraient mettre en oeuvre une stratégie nationale dont le but d'ensemble serait de protéger la santé des femmes durant toute leur vie. Cette stratégie devrait inclure des interventions de médecine préventive et curative contre toutes les maladies qui touchent les femmes, ainsi que des moyens de lutter contre la violence à l'égard des femmes, et elle devrait également assurer l'accès de toutes les femmes à un ensemble complet de soins

de qualité et d'un coût abordable, ainsi qu'aux services de santé en matière de sexualité et de reproduction.

30. Les États parties devraient affecter des ressources budgétaires, humaines et administratives suffisantes à la protection de la santé des femmes, de façon que les hommes et les femmes, compte tenu de leurs besoins médicaux différents, soient traités de façon comparable dans le budget de santé publique.

31. Les États parties devraient en outre, en particulier :

a) Veiller à ce que la parité entre les sexes figure en très bonne place dans toutes les politiques et tous les programmes qui ont des effets sur la santé des femmes, et faire participer les femmes à la conception, la mise en oeuvre et le suivi de ces politiques et programmes et à l'organisation des soins de santé dispensés aux femmes;

b) Veiller à éliminer tous les facteurs qui restreignent l'accès des femmes aux soins, à l'éducation et à l'information, notamment dans le domaine de la santé en matière de sexualité et de reproduction, et en particulier affecter des ressources suffisantes aux programmes, destinés aux adolescents des deux sexes, pour la prévention et le traitement des maladies sexuellement transmissibles, notamment l'infection par le VIH et le sida;

c) Donner une place prioritaire à la prévention des grossesses non désirées, par la planification familiale et l'éducation sexuelle, et réduire les taux de mortalité maternelle par des services de maternité sans risques, et d'assistante prénatale. Le cas échéant, il faudrait amender la législation qui fait de l'avortement une infraction pénale et supprimer les peines infligées aux femmes qui avortent;

d) Suivre de près la fourniture des soins de santé que des organismes publics, des organisations non gouvernementales ou des entreprises privées dispensent aux femmes, pour que les hommes et les femmes aient également accès à des soins de même qualité;

e) Veiller à ce que tous les soins dispensés respectent les droits de la femme, notamment le droit à l'autonomie, à la discrétion et à la confidentialité, et la liberté de faire des choix et de donner son consentement en connaissance de cause;

f) Veiller à ce que la formation des soignants comprenne des enseignements obligatoires, détaillés et attentifs à la parité des sexes, sur la santé et les droits fondamentaux des femmes, en particulier sur la question de la violence entre les sexes.

V

OBSERVATION GENERALE

adoptée par le Comité contre la torture

1. À sa seizième session, le Comité contre la torture a décidé, le 10 mai 1996, de constituer un groupe de travail chargé d'examiner les questions liées aux articles 3 et 22 de la Convention. Le Comité avait constaté que la plupart des communications de particuliers reçues au cours des dernières années au titre de l'article 22 de la Convention portaient sur des affaires de personnes sous le coup d'une décision d'expulsion, de refoulement ou d'extradition affirmant risquer d'être soumises à la torture en cas d'expulsion, de refoulement ou d'extradition. Le Comité a estimé que des directives devaient être adressées aux États parties et aux auteurs de communications pour les aider à appliquer correctement les dispositions de l'article 3 dans le contexte de la procédure prévue à l'article 22 de la Convention. Le 21 novembre 1997, le Comité a adopté l'observation générale sur l'application de l'article 3 dans le contexte de l'article 22 de la Convention (A/53/44, par. 258).

Observation générale No 1 : Application de l'article 3 dans le contexte de l'article 22 de la Convention contre la torture */

Compte tenu des dispositions du paragraphe 4 de l'article 22 de la Convention, qui dispose que "le Comité examine les communications reçues en vertu de l'article 22 en tenant compte de toutes les informations qui lui sont soumises par ou pour le compte du particulier et par l'État partie intéressé",

Compte tenu des implications des dispositions du paragraphe 3 de l'article 111 du Règlement intérieur (CAT/C/3/Rev.2), et

Compte tenu de la nécessité de disposer de directives précises pour l'application de l'article 3, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 22,

À sa dix-neuvième session, le Comité contre la torture a adopté, à sa 317e séance, le 21 novembre 1997, l'observation générale ci-après devant guider les États parties et les auteurs de communications :

1. L'article 3 s'applique uniquement dans les cas où il y a des motifs sérieux de croire que l'auteur d'une communication risque d'être soumis à la torture telle qu'elle est définie à l'article premier de la Convention.
2. Le Comité est d'avis qu'à l'article 3 l'expression «autre État» désigne l'État vers lequel la personne concernée va être expulsée, refoulée ou extradée aussi bien que tout État vers lequel l'auteur peut être expulsé, refoulé ou extradé ultérieurement.
3. En application de l'article premier de la Convention, le critère énoncé au paragraphe 2 de l'article 3, à savoir l'existence "d'un ensemble de

*/ Figurant dans le document A/53/44, annexe IX.

violations systématiques des droits de l'homme, graves, flagrantes ou massives", vise uniquement les violations commises par un agent de la fonction publique ou toute autre personne agissant à titre officiel ou à son instigation ou avec son consentement exprès ou tacite.

Recevabilité

4. Le Comité est d'avis que c'est à l'auteur qu'il incombe d'établir qu'à première vue sa communication est recevable au titre de l'article 22 de la Convention, en remplissant chacune des conditions énoncées à l'article 107 du Règlement intérieur.

Examen au fond

5. Pour ce qui est de l'application de l'article 3 de la Convention à l'examen d'un cas quant au fond, c'est à l'auteur qu'il incombe de présenter des arguments défendables. En d'autres termes, sa position doit être étayée par des faits suffisamment solides pour qu'une réponse de l'État partie soit nécessaire.

6. Étant donné que l'État partie et le Comité sont tenus de déterminer s'il y a des motifs sérieux de croire que l'auteur risque d'être soumis à la torture s'il est expulsé, refoulé ou extradé, l'existence d'un tel risque doit être appréciée selon des éléments qui ne se limitent pas à de simples supputations ou soupçons. En tout état de cause, il n'est pas nécessaire de montrer que le risque couru est hautement probable.

7. L'auteur doit prouver qu'il risque d'être soumis à la torture et que les motifs de croire que ce risque existe sont aussi sérieux qu'il est décrit plus haut et que le risque est encouru personnellement et actuellement. Chacune des deux parties peut soumettre toute information pertinente à l'appui de ses affirmations.

8. Les éléments suivants, qui ne constituent pas une liste exhaustive d'indicateurs applicables, seront pris en compte :

a) Y a-t-il dans l'État intéressé des preuves de l'existence d'un ensemble de violations systématiques des droits de l'homme, graves, flagrantes ou massives (voir par. 2 de l'article 3)?

b) L'auteur a-t-il été torturé ou maltraité dans le passé par un agent de la fonction publique ou toute autre personne agissant à titre officiel ou à son instigation ou avec son consentement exprès ou tacite ? Dans l'affirmative, s'agit-il d'un passé récent?

c) Existe-t-il des éléments de preuve de nature médicale ou d'autres éléments de preuve de sources indépendantes à l'appui des allégations de l'auteur qui affirme avoir été torturé ou maltraité dans le passé? La torture a-t-elle laissé des séquelles?

d) La situation visée à l'alinéa a) ci-dessus a-t-elle changé? La situation interne en ce qui concerne les droits de l'homme a-t-elle changé?

e) L'auteur s'est-il livré, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'État intéressé, à des activités politiques qui font qu'il court un risque particulier d'être soumis à la torture s'il est renvoyé, refoulé ou extradé dans l'État en question?

f) Existe-t-il des preuves de la crédibilité de l'auteur?

g) Existe-t-il des incohérences factuelles dans ce que l'auteur affirme? Si tel est le cas, ont-elles une incidence sur le fond?

9. Étant donné que le Comité contre la torture n'est pas un organe d'appel ni un organe juridictionnel ou administratif, mais qu'il est un organe de surveillance créé par les États parties à la Convention eux-mêmes, doté uniquement de pouvoirs déclaratoires :

a) Le Comité accordera un poids considérable, dans l'exercice de ses compétences, en application de l'article 3 de la Convention, aux constatations de faits des organes de l'État partie intéressé; toutefois,

b) Le Comité contre la torture n'est pas lié par de telles constatations et est, au contraire, habilité, en vertu du paragraphe 4 de l'article 22 de la Convention, à apprécier librement les faits en se fondant sur l'ensemble des circonstances de chaque affaire.

Annexe I

LISTE DES OBSERVATIONS GÉNÉRALES ADOPTÉES PAR LE COMITÉ
DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Troisième session (1989)

- Observation générale No 1 Rapports des Etats parties

Quatrième session (1990)

- Observation générale No 2 Mesures internationales d'assistance technique (art. 22 du Pacte)

Cinquième session (1990)

- Observation générale No 3 La nature des obligations des Etats parties (art. 2, par. 1 du Pacte)

Sixième session (1991)

- Observation générale No 4 Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1 du Pacte)

Onzième session (1994)

- Observation générale No 5 Personnes souffrant d'un handicap

Treizième session (1995)

- Observation générale No 6 Droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées

Seizième session (1997)

- Observation générale No 7 Le droit à un logement suffisant (art. 11.1) du Pacte : expulsions forcées

Dix-septième session (1997)

- Observation générale No 8 Rapport entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels

Dix-neuvième session (1998)

- Observation générale No 9 Application du Pacte au niveau national
- Observation générale No 10 Le rôle des institutions nationale de défense des droits de l'homme dans la protection des droits économiques, sociaux et culturels

Vingtième session (1999)

- Observation générale No 11 Plans d'action pour l'enseignement primaire (art. 14)
- Observation générale No 12 Le droit à une nourriture suffisante (art. 11)
- Observation générale No 13 Le droit à l'éducation (art. 13)

Annexe II

LISTE DES OBSERVATIONS GÉNÉRALES ADOPTÉES PAR LE COMITÉ
DES DROITS DE L'HOMME

Treizième session (1981)

- Observation générale No 1 Obligation de faire rapport
- Observation générale No 2 Directives pour la présentation des rapports
- Observation générale No 3 Article 2 : Mise en oeuvre du Pacte dans le cadre national
- Observation générale No 4 Article 3
- Observation générale No 5 Article 4

Seizième session (1982)

- Observation générale No 6 Article 6
- Observation générale No 7 Article 7 */
- Observation générale No 8 Article 9
- Observation générale No 9 Article 10 */

Dix-neuvième session (1983)

- Observation générale No 10 Article 19
- Observation générale No 11 Article 20

Vingt et unième session (1984)

- Observation générale No 12 Article premier
- Observation générale No 13 Article 14

Vingt-troisième session (1984)

- Observation générale No 14 Article 6

*/ Les Observations générales Nos 7 et 9 ont été respectivement remplacées par les Observations générales Nos 20 et 21.

Vingt-septième session (1986)

- Observation générale No 15 Situation des étrangers au regard du Pacte

Trente-deuxième session (1988)

- Observation générale No 16 Article 17

Trente-cinquième session (1989)

- Observation générale No 17 Article 24

Trente-septième session (1989)

- Observation générale No 18 Non-discrimination

Trente-neuvième session (1990)

- Observation générale No 19 Article 23

Quarante-quatrième session (1992)

- Observation générale No 20 Article 7
- Observation générale No 21 Article 10

Quarante-huitième session (1993)

- Observation générale No 22 Article 18

Cinquantième session (1994)

- Observation générale No 23 Article 27

Cinquante-deuxième session (1994)

- Observation générale No 24 Questions touchant les réserves formulées au moment de la ratification du Pacte ou des protocoles facultatifs y relatifs ou de l'adhésion à ces instruments, ou en rapport avec des déclarations formulées au titre de l'article 41 du Pacte

Cinquante-septième session (1996)

- Observation générale No 25 Article 25

Soixante et unième session (1997)

- Observation générale No 26 Continuité des obligations

Soixante-septième session (1999)

- Observation générale No 27 Liberté de circulation (art. 12)

LISTE DES RECOMMANDATIONS GENERALES ADOPTEES PAR LE COMITE
POUR L'ELIMINATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE

Cinquième session (1972)

- Recommandation générale I Obligations des Etats parties (art. 4 de la Convention)
- Recommandation générale II Obligations des Etats parties

Sixième session (1972)

- Recommandation générale III Rapports des Etats parties

Huitième session (1973)

- Recommandation générale IV Rapports des Etats parties (art. premier de la Convention)

Quinzième session (1977)

- Recommandation générale V Obligations des Etats parties de faire rapport (art. 7 de la Convention)

Vingt-cinquième session (1982)

- Recommandation générale VI Non-présentation de rapports

Trente-deuxième session (1985)

- Recommandation générale VII Application de l'article 4 de la Convention

Trente-huitième session (1990)

- Recommandation générale VIII Interprétation et application des paragraphes 1 et 4 de l'article premier de la Convention
- Recommandation générale IX Application du paragraphe 1 de l'article 8 de la Convention

Trente-neuvième session (1991)

- Recommandation générale X Assistance technique

Quarante-deuxième session (1993)

- Recommandation générale XI Non-ressortissants
- Recommandation générale XII Etats successeurs

- Recommandation générale XIII Formation des responsables de l'application des lois à la protection des droits de l'homme
- Recommandation générale XIV Paragraphe 1 de l'article premier de la Convention
- Recommandation générale XV Article 4 de la Convention
- Recommandation générale XVI Application de l'article 9 de la Convention
- Recommandation générale XVII Création d'organismes nationaux pour faciliter l'application de la Convention

Quarante-quatrième session (1994)

- Recommandation générale XVIII Création d'un tribunal international chargé de poursuivre les auteurs présumés de crimes contre l'humanité

Quarante-septième session (1995)

- Recommandation générale XIX Article 3 de la Convention

Quarante-huitième session (1996)

- Recommandation générale XX Article 5 de la Convention
- Recommandation générale XXI Le droit à l'autodétermination

Quarante-neuvième session (1996)

- Recommandation générale XXII Article 5 et réfugiés et personnes déplacées

Cinquante et unième session (1997)

- Recommandation générale XXIII Droits des populations autochtones

Cinquante-cinquième session (1999)

- Recommandation générale XXIV Article premier de la Convention

Annexe IV

LISTE DES RECOMMANDATIONS GENERALES ADOPTEES PAR LE COMITE
POUR L'ELIMINATION DE LA DISCRIMINATION A L'EGARD DES FEMMES

Cinquième session (1986)

- Recommandation générale No 1 Rapports des Etats parties

Sixième session (1987)

- Recommandation générale No 2 Rapports des Etats parties
- Recommandation générale No 3 Programmes d'éducation et d'information
- Recommandation générale No 4 Réserves

Septième session (1988)

- Recommandation générale No 5 Mesures temporaires spéciales
- Recommandation générale No 6 Mécanismes nationaux et publicité efficaces
- Recommandation générale No 7 Ressources
- Recommandation générale No 8 Application de l'article 8 de la Convention

Huitième session (1989)

- Recommandation générale No 9 Données statistiques concernant la situation des femmes
- Recommandation générale No 10 Dixième anniversaire de l'adoption de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
- Recommandation générale No 11 Services consultatifs techniques pour permettre aux pays de s'acquitter de leurs obligations en matière de rapports
- Recommandation générale No 12 Violence contre les femmes
- Recommandation générale No 13 Egalité de rémunération pour un travail de valeur égale

Neuvième session (1990)

- Recommandation générale No 14 L'excision
- Recommandation générale No 15 Non-discrimination à l'égard des femmes dans les stratégies nationales de prévention du syndrome d'immunodéficience acquise (SIDA) et de lutte contre cette pandémie

Dixième session (1991)

- Recommandation générale No 16 Femmes travaillant sans rémunération dans des entreprises familiales
- Recommandation générale No 17 Evaluation et quantification du travail ménager non rémunéré des femmes et prise en compte dudit travail dans le produit national brut
- Recommandation générale No 18 Les femmes handicapées

Onzième session (1992)

- Recommandation générale No 19 Violence à l'égard des femmes
- Recommandation générale No 20 Réserves à l'égard de la Convention

Treizième session (1994)

- Recommandation générale No 21 Egalité dans le mariage et les rapports familiaux

Quatorzième session (1995)

- Recommandation générale No 22 Modification de l'article 20 de la Convention

Seizième session (1997)

- Recommandation générale No 23 La vie politique et publique

Vingtième session (1999)

- Recommandation générale No 24 Article 12 de la Convention

Annexe V

OBSERVATION GENERALE ADOPTEE PAR LE COMITE CONTRE LA TORTURE

Observation générale No 1

Application de l'article 3 dans le contexte
de l'article 22 de la Convention contre la
torture
