



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
LIMITÉE

E/2001/L.8
31 mai 2001

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

Session de fond de 2001

Genève, 2-27 juillet 2001

Point 14 g) de l'ordre du jour provisoire*

**Questions sociales et questions relatives
aux droits de l'homme: droits de l'homme**

**Extrait du rapport du Comité des droits économiques, sociaux et culturels
sur les travaux de sa vingt-cinquième session**

Examen des méthodes de travail du Comité

I. Suivi de la décision 1999/287 du Conseil économique et social

1. Par sa décision 1999/287 du 30 juillet 1999, le Conseil économique et social, conscient que le dispositif qui régit actuellement les réunions du Comité des droits économiques, sociaux et culturels ne permettait plus au Comité de s'acquitter pleinement, efficacement et en temps voulu des responsabilités qui lui incombait en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et de la résolution 1985/17 du Conseil, a approuvé la tenue de deux sessions extraordinaires supplémentaires du Comité, d'une durée de trois semaines, ainsi que d'une réunion des groupes de travail de présession, d'une durée d'une semaine, en 2000 et 2001, à condition que des fonds supplémentaires soient disponibles. Le Conseil a demandé que ces sessions soient entièrement consacrées à l'examen des rapports des États parties afin de

* E/2001/100.

combler le retard accumulé dans l'examen de ces rapports. Il a demandé en outre au Comité d'examiner les moyens d'améliorer l'efficacité de ses méthodes de travail et de lui faire rapport en 2001 sur les mesures prises à cet effet.

2. L'Assemblée générale, dans sa résolution 54/251 du 23 décembre 1999, a approuvé la décision du Conseil.

3. En conséquence, le Comité a tenu sa première session extraordinaire en août et septembre 2000. Sept États parties avaient été invités à présenter leur rapport, mais quatre seulement sont parvenus au Comité. Un rapport a été examiné par le Comité en l'absence de la délégation de l'État partie, portant ainsi à cinq le nombre de rapports effectivement examinés à cette session extraordinaire, qui a donc contribué à réduire l'arriéré de rapports reçus et en instance d'examen. La deuxième session extraordinaire doit se tenir du 13 au 31 août 2001. Le Comité a prévu d'examiner sept rapports et décidé qu'aucune demande d'ajournement de la part des États parties ne serait acceptée. Si un État partie se trouvait dans l'impossibilité de se conformer au programme de travail du Comité pour cette session, le Comité procéderait à l'examen de son rapport en l'absence de sa délégation.

4. Comme suite à la demande du Conseil, le Comité, à sa vingt-cinquième session, tenue du 23 avril au 11 mai 2001, a discuté d'un certain nombre d'améliorations à apporter à ses méthodes de travail en vue de traiter plus efficacement l'examen des rapports des États parties à ses sessions futures. Il a donc adopté des méthodes de travail révisées à titre provisoire, en attendant l'évaluation des nouvelles procédures qui interviendra en fin d'année, suffisamment tôt pour que le rapport annuel puisse être présenté en décembre 2001. Lesdites méthodes sont décrites plus loin (voir par. 7 à 42).

5. Comme suite à l'examen de ses méthodes de travail, le Comité estime que, pendant une période d'essai de deux ans, il devrait comme dans le passé ne tenir que deux sessions par an, l'une en avril/mai et l'autre en novembre/décembre. En vertu des méthodes de travail révisées, le Comité et son groupe de travail de présession tenteront d'examiner jusqu'à sept rapports d'États parties au lieu de cinq, en consacrant quelques séances à la situation d'un État partie n'ayant pas présenté de rapport ou d'un État partie dont le rapport se fait attendre depuis longtemps. L'augmentation du nombre de rapports examinés ne sera possible que si trois séances

publiques sont allouées à l'examen des rapports initiaux et seulement deux à celui des rapports périodiques, conformément à la pratique en vigueur dans d'autres organes conventionnels.

6. Le Comité est conscient de la très vaste portée du Pacte, de la complexité des questions soulevées, des longs intervalles qui s'écoulent entre l'examen de nombreux rapports et de l'aide limitée dont dispose le secrétariat pour établir et approfondir un dialogue constructif avec les États parties. Néanmoins, pour une période d'essai de deux ans, il est prêt à réduire le temps alloué à l'examen des rapports périodiques des États parties à deux séances tout en continuant à consacrer trois séances aux rapports initiaux. Si le Comité devait constater, à l'issue de cette période d'essai, que la qualité de l'analyse des rapports souffre indûment de l'abrégement du dialogue avec les États parties, il pourrait revenir à la pratique antérieure consistant à tenir trois séances et demander par ailleurs au Conseil économique et social de l'autoriser à tenir trois sessions ordinaires par an.

II. Méthodes de travail révisées

Périodicité des rapports

7. Le cycle actuel de présentation des rapports a été introduit en 1988 (voir résolution 1988/4 du Conseil); à ce titre, les États parties doivent présenter un rapport initial couvrant l'intégralité du Pacte dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur de celui-ci pour l'État concerné. Par la suite, tous les cinq ans, un rapport périodique unique et détaillé est requis. Seule une minorité d'États parties respecte ce cycle. Souvent, les rapports sont présentés avec un retard considérable ou ne sont pas présentés du tout (États n'ayant pas présenté de rapport), ou encore ne sont présentés que sur les instances pressantes du Comité.

8. Le 30 novembre 2000, le Comité a décidé qu'en règle générale, tout rapport périodique d'un État partie devrait être présenté cinq ans après l'examen du précédent rapport de cet État, mais qu'il serait loisible au Comité de réduire cette période de cinq ans en fonction des critères ci-après et compte tenu de toutes les circonstances pertinentes:

a) La ponctualité de la présentation, par l'État partie, de ses rapports concernant l'application du Pacte;

- b) La qualité de l'ensemble des renseignements, tels que les rapports et les réponses aux listes de points à traiter, présentés par l'État partie;
- c) La qualité du dialogue constructif entre le Comité et l'État partie;
- d) La pertinence des réponses de l'État partie aux observations finales du Comité;
- e) Le bilan réel et concret de l'État partie quant à l'application du Pacte en ce qui concerne tous les individus et groupes relevant de sa juridiction.

Directives pour l'établissement des rapports des États parties

Pratique actuelle

9. Le Comité demande que les rapports des États parties, tant initiaux que périodiques, soient conformes aux directives générales révisées concernant la forme et le contenu des rapports présentés par les États parties. Ces directives contiennent des questions spécifiques se référant tant aux dispositions générales (art. 1^{er} à 5) qu'aux articles de fond (art. 6 à 15) du Pacte. Le Comité procède actuellement à un réexamen de ces directives. L'une des principales propositions sur lesquelles les travaux ont commencé consiste à établir deux ensembles distincts de directives, l'un concernant les rapports initiaux et l'autre les rapports périodiques. Ceci devrait permettre de rationaliser et de circonscrire les travaux du Comité et ceux des États parties dans l'établissement de leurs rapports.

Problèmes posés par la pratique actuelle

10. S'il importe que les rapports initiaux soient exhaustifs, fournissant une description détaillée du système juridique et administratif national et des moyens concrets de la mise en œuvre du Pacte dans le pays ainsi que le prévoient les directives, il n'est pas certain qu'il soit utile au Comité de demander aux États parties de reproduire ces informations dans leurs rapports périodiques. La conséquence de cette absence de distinction entre rapports initiaux et rapports périodiques est que les États parties présentent des rapports volumineux qui non seulement nécessitent un traitement (édition et traduction) plus long mais aussi obligent l'État partie à produire et le Comité à étudier des rapports inutilement longs. De surcroît, la présentation

d'un rapport périodique global et détaillé risque d'amener le Comité à consacrer moins de temps à des questions d'une importance primordiale, par exemple le suivi des observations finales précédentes.

Suggestions et recommandations

11. Le Comité demande que les rapports périodiques soient limités aux faits nouveaux significatifs en matière législative, judiciaire, administrative et politique, aux questions soulevées dans ses précédentes observations finales et aux questions abordées dans la liste des points à traiter. Cette nouvelle approche obligera les États parties à concentrer leur attention sur les mesures prises pour appliquer les recommandations précédentes du Comité et aideront ce dernier à circonscrire le dialogue et à élaborer des observations finales plus précises, qui aideront les États comme les organisations non gouvernementales (ONG) nationales et les autres partenaires à exercer un suivi au niveau national. Une approche clairement ciblée des rapports périodiques permettrait de diminuer le nombre d'informations faisant double emploi avec celles figurant dans les rapports présentés à d'autres organes conventionnels, car les renseignements fournis correspondraient plus exactement aux préoccupations particulières du Comité. En outre, si les États parties présentaient des rapports périodiques plus courts, leur traitement, qui peut prendre jusqu'à un an, en serait sans doute facilité. Des rapports abrégés sont également moins longs à éditer et à traduire. Par ailleurs, et c'est important, le Comité restera libre de demander aux États parties de présenter un rapport périodique détaillé s'il le juge nécessaire.

12. Pour mieux aider les États parties à s'acquitter de leurs obligations, le Comité s'efforcera de recentrer la sélection des questions prioritaires à aborder dans ses observations finales.

Groupe de travail de présession

Pratique actuelle

13. Un groupe de travail de présession se réunit pendant cinq jours pour examiner un certain nombre de rapports d'États parties et adopter une liste de questions avant la session à laquelle ces rapports seront examinés. Il est composé de cinq membres du Comité désignés par le président, compte tenu du critère de la répartition géographique équilibrée et d'autres facteurs pertinents.

14. Le groupe de travail assigne à chacun de ses membres (les «rapporteurs par pays») la responsabilité initiale d'étudier en détail un certain rapport ainsi que les renseignements pertinents fournis par le Secrétariat, et de lui soumettre une liste préliminaire de points à traiter. Chaque projet élaboré par un rapporteur est alors révisé et complété à partir des observations des autres membres et la version finale de la liste est adoptée par l'ensemble du groupe de travail. Cette méthode s'applique tant aux rapports initiaux qu'aux rapports périodiques. En 1999, le Comité a décidé que son groupe de travail de présession élaborerait et approuverait des listes qui se limiteraient en ce qui concerne les rapports initiaux à 60 questions et en ce qui concerne les rapports périodiques à 30 questions, dans la mesure du possible.

15. Immédiatement après son adoption par le groupe de travail de présession, le Secrétariat communique la liste des points à traiter à l'État partie concerné, le priant d'y répondre par écrit. Ce processus se déroule dans les 6 à 12 mois qui précèdent la session à laquelle le rapport de l'État partie est examiné.

16. Pour préparer les travaux du groupe de travail de présession, le Comité demande au Secrétariat de fournir à ses membres des descriptifs de pays ainsi qu'une documentation contenant des informations sur chacun des rapports à examiner. Le descriptif de pays est mis à la disposition du rapporteur par pays six mois avant la réunion du groupe de travail de présession à laquelle le projet de liste de points à traiter du rapporteur est examiné.

Problèmes posés par la pratique actuelle

17. Si les États parties présentent des réponses écrites à la liste des points à traiter, ce qui se produit dans un peu plus de la moitié des cas, ces réponses arrivent souvent après le délai imparti, qui est fixé à trois mois avant la session à laquelle le rapport doit être examiné. Ce délai correspond au temps nécessaire pour l'édition et la traduction des réponses dans les langues de travail du Comité. Il s'ensuit que, souvent, le Comité ne dispose des réponses que dans une seule langue, généralement l'anglais. En pareil cas, la délégation est priée de résumer le texte de ses réponses de sorte que les membres non anglophones du Comité puissent l'entendre en interprétation simultanée. Cette façon de faire absorbe une partie trop importante du temps alloué au dialogue constructif.

18. Le deuxième problème que pose la procédure actuelle est que les listes de points à traiter sont souvent longues - qu'il s'agisse de rapports initiaux ou de rapports périodiques - car elles contiennent une quarantaine de questions ou davantage. Si cette pratique peut être justifiée lorsque le Comité examine un rapport initial (ou périodique) particulièrement insuffisant, le nombre de questions posées devrait être considérablement réduit afin de se concentrer sur le dialogue constructif qui suit, s'agissant en particulier des rapports périodiques.

Procédure future

19. Cherchant à mieux recentrer le dialogue constructif, le Comité a décidé d'officialiser la pratique actuelle qui consiste à limiter le nombre de questions figurant sur la liste des points à traiter. Dans l'avenir, le nombre maximal de questions sera fixé à 40 en ce qui concerne les rapports initiaux et à 25 en ce qui concerne les rapports périodiques. Néanmoins, si un rapport se révèle tout à fait insuffisant, les questions supplémentaires nécessaires seront posées.

20. Le Comité a également décidé de modifier la structure des listes de questions. Dans l'avenir, il limitera les demandes de renseignements écrits aux données statistiques, aux informations devant être fournies conformément aux directives mais ne figurant pas dans le rapport, aux demandes d'éclaircissements concernant le rapport et aux informations sur des questions fondamentales d'ordre juridique, structurel, politique et institutionnel (en ce qui concerne le rapport initial) ou concernant des faits nouveaux (s'agissant des rapports périodiques). Cette méthode a pour objet d'indiquer à l'État partie les questions qu'abordera le Comité au cours du dialogue ainsi que de lui donner une idée des domaines de spécialisation que devraient maîtriser les membres de sa délégation.

Dialogue constructif

Pratique actuelle

21. Le Comité consacre en général trois séances, de trois heures chacune, à l'examen public de chaque rapport. En outre, il consacre généralement trois heures au cours de la troisième semaine de la session pour discuter, en séance privée, de chaque ensemble d'observations finales.

22. Au début du dialogue, les représentants de l'État qui présente un rapport sont invités à faire une brève déclaration liminaire et à résumer les réponses écrites à la liste des points à traiter.

Le Comité examine ensuite le rapport article par article, en tenant particulièrement compte des réponses fournies à la liste des points à traiter. Le Président demande généralement aux membres du Comité de poser des questions ou de faire des observations en rapport avec chaque point examiné, en donnant tout d'abord la parole au rapporteur par pays si celui-ci souhaite intervenir, puis il invite les représentants de l'État partie à répondre immédiatement aux questions qui ne nécessitent pas de réflexion ou de recherche complémentaire. Les questions qui n'ont pas reçu de réponse sont examinées lors d'une séance ultérieure ou, au besoin, peuvent faire l'objet d'informations complémentaires communiquées par écrit au Comité. Le président et/ou les membres du Comité peuvent, le cas échéant, intervenir chaque fois que le dialogue semble s'écarter du sujet, lorsque les réponses semblent prendre un temps excessif, ou encore lorsqu'elles manquent de concision et de précision. Les représentants des institutions spécialisées intéressées peuvent également être invités à participer à tout moment au dialogue.

23. Dans la dernière phase de l'examen du rapport, le Comité établit et adopte ses observations finales. Pour cela, il réserve habituellement une courte période après la conclusion du dialogue (de 40 minutes à une heure) pour permettre à ses membres d'exprimer un avis préliminaire en séance privée. Le rapporteur par pays rédige ensuite, avec l'aide du Secrétariat, un projet d'observations finales à soumettre au Comité pour examen. Ultérieurement, le Comité examine le projet, de nouveau en séance privée, en vue de l'adopter par consensus.

Problèmes posés par la pratique actuelle

24. À sa vingtième session, le Comité s'est penché sur les moyens d'améliorer la façon dont il posait ses questions et son dialogue avec les délégations gouvernementales. Afin d'éviter de répéter les mêmes questions et de mettre trop l'accent sur des questions liminaires d'ordre très général, il a considéré qu'il serait souhaitable d'adopter une approche différente: les membres du Comité seraient désormais invités, avant le début du dialogue, à préciser l'article (ou les articles) au sujet duquel (desquels) ils souhaiteraient s'exprimer de préférence; si plusieurs membres s'inscrivaient afin de poser des questions au sujet du même article, le président essaierait de faire en sorte que l'un d'entre eux soit principalement chargé de poser ces questions. Cette nouvelle

façon de procéder n'affecterait bien entendu en rien le droit de tout membre du Comité de poser d'autres questions ou d'intervenir spontanément, mais elle pourrait contribuer à faire en sorte d'accorder la même importance à tous les articles du Pacte et d'éviter des répétitions inutiles.

Pratique future

25. Soucieux de gagner du temps afin d'examiner davantage de rapports au cours de chacune de ses sessions, le Comité, suivant la pratique adoptée par le Comité des droits de l'homme et le Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, a décidé de consacrer trois séances à l'examen des rapports initiaux et deux à celui des rapports périodiques.

26. Pour veiller à ce que la délégation de l'État partie soit bien au fait de la procédure du dialogue constructif, le Comité demandera au secrétariat d'en informer la mission en même temps qu'il notifiera à l'État partie le calendrier de l'examen de son rapport. Le secrétariat sera également prié de faire savoir à la mission quelle devrait être la composition de la délégation.

27. Pour éviter que des questions ne soient répétées et que l'accent ne soit mis sur des questions d'introduction d'ordre général, le Comité a décidé d'officialiser l'approche envisagée à sa vingtième session. Il réservera une demi-heure avant le début du dialogue pour passer en revue, en privé, les principales questions concernant l'État partie, afin de conférer sur la manière d'aborder celles qui en recoupent plusieurs autres. Des spécialistes du secrétariat peuvent être invités à informer le Comité sur des questions relatives à l'application du Pacte par l'État partie concerné. En ce qui concerne les rapports initiaux, cette réunion de coordination se tiendra au cours des neuf heures assignées au dialogue; en ce qui concerne les rapports périodiques, il faudra qu'elle se tienne avant le dialogue de six heures avec l'État partie et elle ne pourra donc être conduite que dans deux des langues de travail du Comité (l'anglais et le français). La réunion ne peut se tenir dans le cadre du dialogue de six heures car ce laps de temps est trop court pour que l'on puisse consacrer une demi-heure à l'examen de la façon de procéder.

28. Au cours des 30 minutes précédant le début du dialogue, le Comité désignera un commentateur principal pour chaque question/article/sujet. Les autres commentateurs sur une question/un article/un sujet aborderont des problèmes non traités par le principal commentateur

et leurs interventions ne pourront dépasser trois minutes. Cette méthode sera sans préjudice de la liberté pour le rapporteur par pays d'intervenir à tout moment.

29. Pour améliorer la qualité du dialogue entre l'État partie et le Comité dans l'avenir, le chef de la délégation de l'État partie se verra demander de limiter la durée de sa déclaration liminaire à 10 minutes au maximum. Les observations des membres du Comité devraient être beaucoup plus courtes que par le passé et, en tout état de cause, elles ne devraient pas dépasser trois minutes par intervenant. Les réponses de la délégation devraient également être très brèves et circonscrites, éviter les généralités et toutes explications fouillées de la législation en vigueur. Sans mésestimer l'importance de ce type d'information, le Comité s'intéresse principalement à la mise en œuvre de la législation, des plans d'action et autres mesures administratives ou judiciaires adoptés, afin de lui permettre de déterminer si l'État partie a rempli les obligations qui lui incombent en vertu du Pacte et de faire des suggestions et recommandations utiles dans ses observations finales.

30. Afin de centrer le dialogue sur les questions qui intéressent le Comité, le président indiquera au début du dialogue quels seront ceux des membres du Comité qui dirigeront la discussion sur certains articles/sujets particuliers. On ne posera de questions supplémentaires sur certains articles qu'avec parcimonie, en évitant les doublons à tout prix, et en ayant pris soin de coordonner les interventions au cours de la réunion d'organisation précédant le début du dialogue.

Suivi

Pratique actuelle

31. Procédures concernant les mesures de suivi:

a) Dans toutes ses observations finales, le Comité invitera l'État partie à l'informer, dans son rapport périodique suivant, des mesures prises pour appliquer les recommandations formulées dans lesdites observations;

b) Le cas échéant, le Comité pourra adresser dans ses observations finales une requête à l'État partie pour qu'il lui communique davantage d'informations ou de données statistiques avant la date de présentation de son rapport suivant;

c) Le cas échéant, le Comité pourra, dans ses observations finales, demander à l'État partie de répondre à toute question urgente soulevée dans lesdites observations avant la date de présentation de son rapport suivant;

d) Toute information fournie en réponse aux requêtes formulées aux alinéas *b* et *c* ci-dessus sera examinée à la réunion suivante du groupe de travail de présession du Comité;

e) Ensuite, le président du Comité informera l'État partie préalablement à la session suivante de l'intention du Comité d'examiner la question à cette session et lui fera savoir, que, à cette fin, la participation d'un représentant dudit État aux travaux du Comité serait souhaitable;

f) Si l'information demandée conformément aux alinéas *b* et *c* ci-dessus n'est pas fournie dans les délais prescrits ou si, manifestement, elle n'est pas suffisante, le président, en consultation avec les membres du bureau, sera autorisé à assurer le suivi de la question avec l'État partie.

Pratique future

32. Dans sa révision des directives pour l'établissement des rapports, le Comité envisagera de mettre l'accent sur l'importance qu'il y a de rendre compte de l'application des observations finales précédentes du Comité dans les rapports périodiques ultérieurs (voir recommandation du paragraphe 9 ci-dessus).

33. Pour veiller à un suivi plus efficace de l'examen des rapports, le Comité prie le secrétariat de renforcer sa coopération interne avec l'équipe des institutions nationales de protection des droits de l'homme et les responsables de secteur.

34. En ce qui concerne le suivi, le Comité examinera aussi les moyens de renforcer davantage sa coopération avec les rapporteurs spéciaux compétents de la Commission des droits de l'homme (y compris les rapporteurs sur le logement, l'éducation, l'alimentation, la violence à l'égard des femmes, la vente d'enfants, la prostitution d'enfants et la pédopornographie ainsi que les droits de l'homme des migrants, et les experts indépendants sur le droit au développement, l'extrême pauvreté et l'ajustement structurel) et avec les programmes et institutions spécialisées des Nations Unies, conformément à la résolution 2001/30 de la Commission des droits de l'homme en date du 20 avril 2001.

35. Le Comité étudiera de près le problème de la mise en œuvre permanente de la procédure de suivi.

Rapports en retard et non-présentation de rapports

36. Le Comité a décidé à sa sixième session de commencer à examiner la situation concernant l'application du Pacte par chaque État partie dont les rapports sont très en retard.

37. Le Comité a décidé de procéder comme suit:

a) Il dressera la liste des États parties dont les rapports sont très en retard, en fonction de l'importance de ce retard;

b) Il notifiera à chacun de ces États son intention d'examiner la situation dans le pays, en précisant à quelle session il entend le faire;

c) Si aucun rapport ne lui est présenté, il procédera à l'examen de la situation des droits économiques, sociaux et culturels dans l'État concerné en se fondant sur toutes les informations dont il dispose;

d) Au cas où l'État partie indiquerait qu'un rapport sera présenté, le Comité autorisera son président à reporter à la session suivante, à la demande dudit État, l'examen de la situation dans le pays concerné.

38. La pratique actuelle ne s'applique qu'aux États n'ayant pas présenté de rapport, c'est-à-dire aux États qui n'ont pas présenté de rapport initial. Aucune procédure n'est prévue quant aux États très en retard dans la présentation de leurs rapports périodiques.

39. Le Comité a décidé d'élaborer en ce qui concerne les États parties dont les rapports périodiques sont très en retard une procédure analogue à celle appliquée aux États dont il attend toujours les rapports initiaux. Dans de tels cas, les États seront informés par le président qu'une procédure de non-présentation de rapport sera engagée si un rapport périodique n'est pas présenté à la session suivante. Ce délai pourra être prorogé d'une session supplémentaire si l'État partie fournit une explication satisfaisante des raisons pour lesquelles il ne peut se conformer à ses obligations en temps voulu. Il est rappelé aux États parties qu'ils peuvent recourir aux

services consultatifs et techniques du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme à cet égard. Le Comité procédera ensuite à une analyse de la situation dans l'État partie, sur la base des informations que pourront lui communiquer d'autres sources.

Observations générales

40. Le Comité rédige des observations générales fondées sur les divers articles, dispositions et thèmes du Pacte afin d'aider les États parties à s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et d'encourager les institutions spécialisées intéressées à réaliser progressivement et effectivement tous les droits reconnus dans le Pacte. Les membres pourront à tout moment proposer d'établir une observation générale relative à un article spécifique ou à une disposition spécifique d'un article.

Généralement, certains membres du Comité sont chargés d'établir le premier projet officiel d'observations générales. Le Comité consacre une journée - en principe le lundi de la troisième semaine - à un débat général sur un droit spécifique ou à un aspect particulier du Pacte traité dans le projet d'observation générale. L'objectif est double: permettre au Comité, d'une part, d'approfondir sa réflexion sur les questions à l'examen et, d'autre part, d'encourager toutes les parties intéressées à participer à ses travaux.

41. La pratique est bien rodée, mais pour veiller à une meilleure coordination avec d'autres organes conventionnels, le Comité continuera d'essayer de produire des observations générales communes sur des dispositions redondantes et poursuivra ses consultations avec les autres organes conventionnels sur tout projet d'observation générale en cours d'établissement.

42. Le Comité poursuivra les efforts qu'il a engagés avec succès au cours de l'élaboration de ses observations générales les plus récentes pour assurer la plus large consultation possible avec tous ceux qui souhaitent y apporter leur contribution.

Annexe

Déclaration relative à la troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés adoptée le 4 mai 2001 par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels

La pauvreté et les droits économiques, sociaux et culturels

1. En 1948, la Déclaration universelle des droits de l'homme a stipulé que la pauvreté était une question relevant des droits de l'homme^a. Cette thèse a été réaffirmée à maintes reprises par divers organes des Nations Unies, notamment l'Assemblée générale et la Commission des droits de l'homme^b. Si le terme même de pauvreté n'est pas expressément utilisé dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels^c, la question de la pauvreté revient sans cesse dans cet instrument et a toujours été l'une des principales préoccupations du Comité. Les droits au travail, à un niveau de vie suffisant, au logement, à l'alimentation, à la santé et à l'éducation, qui sont au cœur du Pacte, ont un rapport direct et immédiat avec l'élimination de la pauvreté. Au demeurant, la question de la pauvreté est fréquemment soulevée lors du dialogue constructif entre le Comité et les États parties. Fort de l'expérience qu'il a acquise au fil des ans, notamment en examinant les rapports de nombreux États parties, le Comité est convaincu que la pauvreté constitue un déni des droits de l'homme.
2. C'est pourquoi le Comité note avec une grande satisfaction que divers États et organisations internationales ont réaffirmé leur volonté d'éliminer la pauvreté et d'atteindre d'autres objectifs connexes tels que l'élimination de l'exclusion sociale. Il regrette toutefois que la dimension droits de l'homme des politiques d'élimination de la pauvreté reçoive rarement l'attention qu'elle mérite. Cette négligence est d'autant plus regrettable qu'une approche de la pauvreté fondée sur les droits de l'homme peut renforcer les stratégies de lutte contre la pauvreté et les rendre plus efficaces.
3. La présente Déclaration vise à encourager l'intégration des droits de l'homme dans les politiques d'élimination de la pauvreté en indiquant comment les droits de l'homme en général, et le Pacte en particulier, peuvent contribuer à la démarginalisation des pauvres et au renforcement des stratégies de lutte contre la pauvreté. Elle n'a pas pour objet de formuler un programme ou un plan d'action détaillé, mais de déterminer avec concision en quoi les droits de l'homme internationalement reconnus contribuent à l'élimination de la pauvreté. L'élaboration

de programmes opérationnels de lutte contre la pauvreté est une tâche particulière de première importance à laquelle tous les protagonistes devraient s'atteler d'urgence en tenant dûment compte des droits de l'homme internationalement reconnus.

L'ampleur et la nature du problème

4. Récemment, le Président de la Banque mondiale a écrit ce qui suit: «[L]a pauvreté demeure un problème mondial énorme. Sur les 6 milliards de personnes que compte la planète, 2,8 milliards vivent avec moins de 2 dollars par jour et 1,2 milliard avec moins de 1 dollar. Sur 100 nouveau-nés, 6 meurent avant un an et 8 avant 5 ans. Parmi ceux qui atteignent l'âge scolaire, 9 garçons sur 100 et 14 filles sur 100 ne vont pas à l'école primaire»^d. Si les statistiques ne permettent pas de comprendre complètement la pauvreté, ces chiffres choquants n'en témoignent pas moins d'une violation massive et systématique des dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme, des deux Pactes internationaux, de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, de la Convention relative aux droits de l'enfant et d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

5. La pauvreté ne touche pas que les pays en développement et les sociétés en transition. Il s'agit d'un phénomène mondial qui touche tous les États à des degrés divers. Elle touche des groupes se trouvant sur le territoire de nombreux États développés, notamment des minorités et des peuples autochtones. En outre, dans de nombreux pays riches, il existe des régions rurales et des régions urbaines où la population vit dans des conditions épouvantables - poches de pauvreté au milieu de la richesse générale. Dans tous les États, les femmes et les jeunes filles sont de loin les plus touchées. Quant aux enfants élevés dans la pauvreté, ils demeurent souvent défavorisés à tout jamais. Le Comité estime que l'élimination de la pauvreté à l'échelle mondiale passe par un renforcement de l'autonomie des femmes.

6. Les personnes pauvres ont en commun de n'avoir aucune prise sur leur vécu^e. Or les droits de l'homme peuvent permettre à ces personnes et à des communautés de prendre leur destin en main. Il s'agit de donner aux personnes sans pouvoir les moyens d'utiliser les possibilités d'émancipation qu'offrent les droits de l'homme. Certes, les droits de l'homme ne sont pas une panacée mais ils peuvent aider à assurer plus d'équité dans la répartition et l'exercice du pouvoir au sein des sociétés et entre les sociétés.

Définitions

7. Dans un passé récent, on définissait souvent la pauvreté comme le fait d'avoir des revenus insuffisants pour acheter un panier minimum de biens et de services. Aujourd'hui, on donne généralement de ce terme une définition plus large: ne pas avoir les moyens de base nécessaires pour vivre dans la dignité. Cette définition tient compte des caractéristiques plus générales de la pauvreté, notamment la faim, le degré d'instruction médiocre, la discrimination, la vulnérabilité et l'exclusion sociale^f. Le Comité note que cette définition de la pauvreté est conforme à de nombreuses dispositions du Pacte.

8. Dans la perspective de la Charte internationale des droits de l'homme, la pauvreté peut être définie comme étant la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé de manière durable ou chronique des ressources, des moyens, des choix, de la sécurité et du pouvoir nécessaires pour jouir d'un niveau de vie suffisant et d'autres droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux. Tout en reconnaissant qu'il n'existe pas de définition universellement acceptée, le Comité fait sienne cette conception multidimensionnelle de la pauvreté, qui reflète l'indivisibilité et l'interdépendance de tous les droits de l'homme.

Le cadre normatif des droits de l'homme internationalement reconnus

9. Les droits de l'homme internationalement reconnus constituent un socle de normes ou de règles sur lequel peuvent être élaborées des politiques détaillées d'élimination de la pauvreté aux niveaux mondial, national et local. La pauvreté pose certes des problèmes multisectoriels complexes pour lesquels il n'existe pas de solution simple, mais le fait de les aborder en tenant compte du cadre normatif relatif aux droits de l'homme contribue à garantir que des éléments essentiels des stratégies de lutte contre la pauvreté, tels que la non-discrimination, l'égalité, la participation et l'obligation de rendre des comptes reçoivent toute l'attention qu'ils méritent. À cet égard, le Comité tient à mettre en évidence trois caractéristiques du système normatif des droits de l'homme internationalement reconnus.

10. Premièrement, le cadre normatif englobe la totalité des droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux ainsi que le droit au développement. S'il est vrai que les droits énoncés dans le Pacte, notamment le droit à un niveau de vie suffisant, sont d'une importance capitale pour les pauvres, le Comité insiste sur le fait que tous les droits civils et politiques ainsi que le droit au développement sont également indispensables aux personnes qui

vivent dans la pauvreté^g. En raison de son mandat, de ses compétences et de son expérience, le Comité accorde une attention particulière à la place qu'occupent les droits économiques, sociaux et culturels dans les stratégies de lutte contre la pauvreté, mais voit dans tous les droits autant de moyens d'égale importance de faire en sorte que tous les êtres humains puissent vivre dans la liberté et la dignité.

11. Deuxièmement, la non-discrimination et l'égalité font partie intégrante du cadre normatif des droits de l'homme internationalement reconnus, qui comprend notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Il arrive que des personnes soient touchées par la pauvreté parce qu'elles n'ont pas accès aux ressources existantes à cause de ce qu'elles sont, de ce qu'elles croient ou de l'endroit où elles vivent. La discrimination peut être cause de pauvreté, de même que la pauvreté peut être cause de discrimination. L'inégalité peut être solidement établie dans les institutions et profondément ancrée dans les valeurs sociales qui façonnent les relations au sein des ménages et des communautés. En conséquence, les principes internationaux de non-discrimination et d'égalité, en vertu desquels une attention particulière doit être accordée aux groupes vulnérables et aux membres de ces groupes, sont d'une très grande portée pour les stratégies de lutte contre la pauvreté.

12. Troisièmement, le cadre normatif des droits de l'homme internationalement reconnus inclut le droit des personnes touchées par des décisions clefs de participer aux processus décisionnels pertinents. Il est fait état du droit de participer dans de nombreux instruments internationaux, notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Déclaration sur le droit au développement^h. Le Comité sait par expérience qu'une politique ou un programme qui est élaboré sans la participation active et éclairée des personnes concernées a fort peu de chances d'être efficace. Si des élections libres et équitables sont une composante essentielle du droit de participer, elles ne suffisent toutefois pas à garantir que les personnes qui vivent dans la pauvreté jouiront du droit d'être associées aux décisions clefs ayant une incidence sur leur vie.

13. En conclusion, les politiques de lutte contre la pauvreté qui reposent sur les droits de l'homme internationalement reconnus ont plus de chances d'être efficaces, durables, intégratrices et équitables et de présenter un intérêt pour les personnes qui vivent dans la pauvreté. C'est pourquoi les droits de l'homme doivent être systématiquement pris en considération dans tous les processus d'élaboration de politiques pertinentsⁱ. Il faut donc disposer

d'un personnel qui a reçu une formation appropriée et qui utilise de bonnes méthodes reposant sur des données fiables et ventilées.

Obligations et responsabilités

14. Le Pacte donne aux pauvres les moyens de se prendre en charge en leur conférant des droits et en imposant des obligations juridiques à d'autres, notamment aux États.

Fondamentalement, droits et obligations sont indissociables de l'obligation de rendre des comptes: s'ils ne sont pas étayés par un système qui responsabilise et oblige à rendre des comptes, ces droits et obligations risquent en effet de rester à jamais vides de sens. C'est pourquoi l'approche de la pauvreté fondée sur les droits de l'homme met l'accent sur les obligations et exige de tous ceux qui ont des obligations, y compris les États et les organisations internationales, qu'ils rendent compte de leurs actes à la lumière du droit international relatif aux droits de l'homme. Dans son Observation générale n° 9, le Comité évoque les mécanismes par lesquels les États parties rendent compte de leurs actes devant les tribunaux. Quant aux autres détenteurs d'obligations, ils doivent déterminer quels sont les mécanismes permettant de s'acquitter de l'obligation de rendre des comptes qui sont les mieux adaptés à leur cas particulier. Toutefois, quels qu'ils soient, ces mécanismes doivent être accessibles, transparents et efficaces^j.

Obligations fondamentales: responsabilités nationales et internationales

15. Le Pacte dispose que l'exercice des droits qu'il énonce dépend des ressources disponibles et peut être assuré progressivement^k. Toutefois, dans son Observation générale n° 3, adoptée en 1990, le Comité confirme 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. Le Comité fait observer que sans cette obligation fondamentale, le Pacte «serait largement dépourvu de sa raison d'être»^l.

16. Plus récemment, le Comité a entrepris de définir en quoi consiste «l'essentiel» des droits que les États parties ont l'obligation d'assurer, en ce qui concerne le droit à l'alimentation, le droit à l'éducation et le droit à la santé^m, et a confirmé qu'il était impossible de déroger à ces obligations fondamentalesⁿ. Dans son Observation générale n° 14, le Comité souligne qu'il incombe tout particulièrement à tous ceux qui sont en mesure d'apporter leur concours de fournir «l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique», nécessaires pour permettre aux pays en développement d'honorer leurs obligations

fondamentales^o. En bref, les obligations fondamentales engendrent des responsabilités nationales pour tous les États et des responsabilités internationales pour les États développés ainsi que pour les intervenants qui sont «en mesure d'apporter leur concours».

17. Les obligations fondamentales concernant les droits économiques, sociaux et culturels ont donc un rôle capital à jouer dans les politiques de développement nationales et internationales, y compris les stratégies de lutte contre la pauvreté. Lorsqu'elles sont regroupées, les obligations fondamentales constituent un seuil international minimum que toutes les politiques de développement devraient être conçues pour respecter. Conformément à l'Observation générale n° 14, il incombe tout particulièrement à tous les intervenants qui sont en mesure d'apporter leur concours d'aider les pays en développement à respecter ce seuil international minimum. Toute stratégie nationale ou internationale de lutte contre la pauvreté qui n'indique pas ce seuil minimum est incompatible avec les obligations juridiquement contraignantes de l'État partie.

18. Pour éviter tout malentendu, le Comité tient à souligner trois points. Premièrement, comme il n'est pas possible de déroger aux obligations fondamentales, celles-ci ne s'éteignent pas dans des situations de conflit ou d'urgence et en cas de catastrophe naturelle. Deuxièmement, comme la pauvreté est un phénomène mondial, les obligations fondamentales revêtent une grande importance pour certains particuliers et communautés vivant dans les États les plus riches. Troisièmement, lorsqu'un État partie s'est acquitté de ses obligations fondamentales concernant les droits économiques, sociaux et culturels, il reste tenu de s'efforcer aussi rapidement et aussi efficacement que possible d'assurer la pleine réalisation de tous les droits énoncés dans le Pacte.

Conclusion

19. Le Comité recommande vivement d'incorporer les normes internationales relatives aux droits de l'homme dans les plans nationaux participatifs et multisectoriels d'élimination ou de réduction de la pauvreté^P. De tels plans de lutte contre la pauvreté ont un rôle indispensable à jouer dans tous les États, quel que soit leur niveau de développement économique.

20. Les acteurs non étatiques, y compris les organisations internationales, les institutions nationales de défense des droits de l'homme, les organisations de la société civile et les entreprises privées, sont également tenus de participer activement à la lutte contre la pauvreté. Chacun de ces acteurs devrait déterminer avec précision en quoi il peut contribuer à l'élimination

de la pauvreté, en gardant présents à l'esprit les rapports entre droits de l'homme et pauvreté, tels qu'ils ont été soulignés dans la présente Déclaration.

21. Le Comité est pleinement conscient qu'il existe des obstacles structurels à l'élimination de la pauvreté dans les pays en développement. Par le biais de ses diverses activités, notamment l'examen des rapports des États parties et l'adoption d'observations générales, le Comité s'efforce d'aider les pays en développement à déterminer quelles mesures ils peuvent et devraient prendre pour lever ces obstacles. Toutefois, étant donné l'ordre international existant, les États en développement n'ont pas de prise sur certains des obstacles structurels qui entravent leurs stratégies de lutte contre la pauvreté. De l'avis du Comité, il faut absolument prendre d'urgence des mesures pour lever ces obstacles structurels mondiaux, tels que la dette extérieure excessive, l'écart sans cesse croissant entre riches et pauvres et l'absence d'un système multilatéral équitable en matière de commerce, d'investissement et de finances, faute de quoi les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté de certains États ont peu de chances de connaître un succès durable. À cet égard, le Comité appelle l'attention sur l'article 28 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ainsi que sur la Déclaration sur le droit au développement, en particulier le paragraphe 3 de l'article 3^e.

22. Dans la mesure où ses ressources et ses autres tâches le lui permettront, le Comité continuera à élaborer d'autres observations générales précisant le contenu normatif des droits économiques, sociaux et culturels, y compris les obligations fondamentales qui y sont attachées. À cet égard, il invite toutes les parties à l'aider à s'acquitter de cette tâche importante et difficile.

23. Conscient de la très grande importance qu'elles revêtent, le Comité confirme qu'il est désireux d'examiner les questions abordées dans la présente Déclaration avec tous ceux qui ont à cœur d'éliminer la pauvreté.

Notes

^a Le préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme ainsi que le préambule commun au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels soulignent qu'il importe que l'homme soit «libéré ... de la misère».

^b Voir, par exemple, la résolution 55/106 de l'Assemblée générale en date du 4 décembre 2000 et la résolution 2001/31 de la Commission des droits de l'homme en date du 23 avril 2001.

^c Le terme «pauvreté» ne figure dans aucun des grands instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Pour une étude récente par l'ONU des liens entre droits de l'homme, développement et pauvreté, voir le *Rapport mondial sur le développement humain, 2000: Droits de l'homme et développement humain*, PNUD.

^d Banque mondiale, *World Development Report 2000/2001*, Oxford University Press.

^e Voir par exemple Deepa Narayan, *Voices of the Poor, Can Anyone Hear Us?*, publié par Oxford University Press pour le compte de la Banque mondiale, 2000.

^f Selon le chapitre II (Élimination de la pauvreté) du Programme d'action du Sommet mondial pour le développement social (1995) (publication des Nations Unies, numéro de vente F.96.IV.8): «La pauvreté se manifeste sous diverses formes: absence de revenu et de ressources productives suffisantes pour assurer des moyens d'existence viables; faim et malnutrition; mauvaise santé; absence d'accès ou accès limité à l'éducation et autres services de base; morbidité et mortalité accrues du fait de maladies; absence ou insuffisance de logements; environnement insalubre; discrimination sociale et exclusion. Une autre caractéristique est que les pauvres ne participent pas à la prise de décisions dans la vie civile, sociale et culturelle» (par. 19).

^g Conformément au paragraphe 5 de la première partie de la Déclaration et du Plan d'action de Vienne adoptés par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme (1993) (A/CONF.157/24 (Part I), chap. III): «Tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. La communauté internationale doit traiter les droits de l'homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant une égale valeur».

^h Voir le paragraphe 1 de l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale) et le paragraphe 3 de l'article 2 de la Déclaration sur le droit au développement (résolution 41/128 de l'Assemblée générale).

ⁱ Voir la déclaration faite par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels à la troisième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce tenue à Seattle du 30 novembre au 3 décembre 1999 (E/C.12/1999/9).

^j Pour les observations du Comité sur les «obligations incombant aux acteurs autres que les États parties», voir en particulier la troisième partie de l'Observation générale n° 13 et la cinquième partie de l'Observation générale n° 14; voir également les paragraphes 20 et 38 à 41 de l'Observation générale n° 12.

^k Art. 2, par. 1.

^l Observation générale n° 3, par. 10.

^m Observations générales n°s 11, 13 et 14 respectivement.

ⁿ Observation générale n° 14, par. 47.

^o Observation générale n° 14, par. 45. On trouve aux articles 2 (par. 1), 11 (par. 2), 15 (par. 4), 22 et 23 du Pacte l'expression «assistance et coopération internationales» ou des formulations similaires.

^p Tels que ceux prévus par le Sommet mondial pour le développement social (1995) et plus récemment par l'Initiative renforcée en faveur des pays lourdement endettés. Pour un examen récent des plans nationaux d'élimination de la pauvreté, voir PNUD, *Rapport sur la pauvreté, 2000: Vaincre la pauvreté humaine*.

^q Aux termes de l'article 28 de la Déclaration universelle des droits de l'homme: «Toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la présente Déclaration puissent y trouver plein effet». Aux termes du paragraphe 3 de l'article 3 de la Déclaration sur le droit au développement: «Les États ont le devoir de coopérer les uns avec les autres pour assurer le développement et éliminer les obstacles au développement».
