



**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

E/CN.4/2003/53  
13 janvier 2003

Original: FRANÇAIS

---

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME  
Cinquante-neuvième session  
Point 10 de l'ordre du jour provisoire

**DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

**ÉTAT DES PACTES INTERNATIONAUX RELATIFS  
AUX DROITS DE L'HOMME**

**Rapport de M. Hatem Kotrane, expert indépendant chargé d'examiner la question  
d'un projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte international  
relatif aux droits économiques, sociaux et culturels**

**Résumé**

Dans son premier rapport présenté à la cinquante-huitième session de la Commission des droits de l'homme (E/CN.4/2002/57), l'expert indépendant s'est prononcé en faveur de l'adoption du projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, tout en estimant que nombre des questions qu'il analysait dans ce rapport devaient être approfondies.

Le présent rapport est principalement axé sur les trois questions que la Commission, dans la résolution 2002/24 adoptée à sa cinquante-huitième session, a demandé à l'expert indépendant d'étudier de façon plus approfondie, à savoir:

- 1) La question relative à la nature et la portée des obligations contractées par les États parties en vertu du Pacte. L'expert indépendant est d'avis que ces obligations comportent pour chaque État le devoir de respecter, de protéger et de réaliser activement les droits énoncés dans le Pacte; ces engagements comportent chacun des éléments d'obligation de moyens et d'obligation de résultat:
  - Tous les États ont l'obligation d'agir immédiatement, et en tout état de cause dans un délai raisonnablement bref à compter de l'entrée en vigueur du Pacte, en prenant les mesures législatives, administratives, financières et autres, et en mettant en place les

mécanismes adéquats, propres à participer, progressivement mais activement, à la pleine réalisation de l'ensemble des droits économiques, sociaux et culturels reconnus par le Pacte;

- Tous les États ont l'obligation de s'efforcer d'assurer la jouissance la plus large possible de l'ensemble des droits reconnus par le Pacte, sans discrimination aucune et dans des conditions d'égalité de chances, en prêtant une attention particulière à la protection des droits des catégories les plus vulnérables de la population et à l'utilisation équitable et effective des ressources disponibles;
- Tous les États ont l'obligation de lever immédiatement toutes les formes de discrimination résultant des textes et d'agir en vue de combattre, par des moyens actifs et appropriés, celles résultant de pratiques et traditions empêchant l'égalité de jouissance par tous de l'ensemble des droits reconnus par le Pacte;
- Chaque État partie a l'obligation fondamentale minimale d'assurer la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits consacrés par le Pacte.

2) La question de la possibilité d'invoquer en justice les droits économiques, sociaux et culturels. Au vu de l'expérience acquise, ces dernières années, de l'application des instruments et mécanismes internationaux, régionaux et nationaux relatifs aux droits de l'homme, l'expert indépendant relève qu'il ne subsiste désormais aucun doute sur le caractère essentiellement justiciable de l'ensemble des droits garantis par le Pacte.

3) La question relative à l'utilité et à la possibilité concrète de mettre en place un mécanisme de plaintes en vertu du Pacte et la complémentarité des différents mécanismes. L'expert indépendant est d'avis que la procédure envisagée est à la fois utile et possible:

- Utile en ce qu'elle permettra, entre autres, de garantir la mise en œuvre du droit de chacun à un recours, de contribuer au développement du droit international par l'élaboration d'un corps cohérent de principes couvrant l'ensemble des droits énoncés dans le Pacte et susceptibles d'acquiescer progressivement une autorité reconnue de tous, tant dans les milieux internationaux que dans les divers pays où ils pourront être utilisés pour l'élaboration de législations nationales, et de soutenir plus activement le principe de l'indivisibilité et de l'interdépendance de tous les droits de l'homme;
- Possible si et dans la mesure où la nouvelle procédure qui serait ainsi mise en place arrive à réaliser un bon rapport coût-efficacité et à assurer la complémentarité et la coordination requises avec les autres mécanismes.

En conclusion, l'expert indépendant recommande à la Commission d'adopter une résolution dans laquelle elle confirmerait la décision, contenue dans sa résolution 2002/24, de mettre en place, à sa cinquante-neuvième session, un groupe de travail de la Commission, à composition non limitée, qui sera chargé d'examiner les options qui s'offrent en ce qui concerne l'élaboration d'un protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

## TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
INTRODUCTION .....	1 – 6	4
I. NATURE ET PORTÉE DES OBLIGATIONS CONTRACTÉES PAR LES ÉTATS PARTIES EN VERTU DU PACTE .....	7 – 24	5
A. Portée exacte des obligations des États: obligations de respecter, de protéger et d'exécuter .....	9 – 11	6
B. Obligations au plan international.....	12 – 14	7
C. Synthèse de la question et position de l'expert indépendant .....	15 – 24	8
II. POSSIBILITÉ D'INVOQUER EN JUSTICE LES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS – INSTRUMENTS ET MÉCANISMES INTERNATIONAUX, RÉGIONAUX ET NATIONAUX RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME.....	25 – 52	11
A. Expérience acquise au plan national.....	25 – 33	11
B. Expérience acquise au plan régional.....	34 – 40	13
C. Expérience acquise au plan international .....	41 – 49	14
D. Synthèse de la question et position de l'expert indépendant .....	50 – 52	16
III. UTILITÉ ET POSSIBILITÉ DE METTRE EN PLACE UN MÉCANISME D'EXAMEN DES PLAINTES EN VERTU DU PACTE ET COMPLÉMENTARITÉ ENTRE LES DIFFÉRENTS MÉCANISMES.....	53 – 74	17
A. Utilité et possibilité de mettre en place un mécanisme d'examen des plaintes en vertu du Pacte.....	53 – 57	17
B. Complémentarité et coordination des différents mécanismes .....	58 – 74	19
IV. CONCLUSION ET RECOMMANDATION .....	75 – 76	22

## INTRODUCTION

1. À sa cinquante-septième session, la Commission des droits de l'homme, prenant acte, notamment, du rapport du séminaire organisé les 5 et 6 février 2001 par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et la Commission internationale de juristes sur la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels (E/CN.4/2001/62/Add.2) et du rapport de la Haut-Commissaire sur le projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte (E/CN.4/2001/62 et Add.1) a décidé, par sa résolution 2001/30, de nommer un expert indépendant chargé d'examiner la question d'un projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels à la lumière du rapport du Comité des droits économiques, sociaux et culturels à la Commission concernant un projet de protocole facultatif (E/CN.4/1997/105, annexe), des observations des États, des organisations intergouvernementales et non gouvernementales, ainsi que du rapport du séminaire sur la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels; cet expert était chargé de présenter un rapport à la Commission, à sa cinquante-huitième session, afin que celle-ci envisage un éventuel suivi et des mesures à prendre pour l'avenir, notamment la création d'un groupe de travail, à composition non limitée, chargé d'examiner la question d'un projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte.

2. À la cinquante-huitième session de la Commission, l'expert indépendant a présenté son premier rapport (E/CN.4/2002/57), dans lequel il s'est prononcé en faveur de l'adoption du projet de protocole facultatif, tout en estimant que nombre des questions qu'il analysait dans son rapport devaient être approfondies.

3. À sa cinquante-huitième session, la Commission a adopté la résolution 2002/24, dans laquelle elle a pris «acte avec intérêt [...] du rapport de l'expert indépendant chargé d'examiner la question d'un projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et des recommandations qu'il contient» (par. 1), a décidé de reconduire, pour un an, le mandat de l'expert indépendant et l'a prié d'étudier les questions suivantes:

a) La nature et la portée des obligations contractées par les États parties en vertu du Pacte;

b) Les questions théoriques que soulève la possibilité d'invoquer en justice les droits économiques, sociaux et culturels, en s'attachant tout particulièrement à faire le point de l'expérience acquise, ces dernières années, de l'application des instruments et mécanismes internationaux, régionaux et nationaux relatifs aux droits de l'homme;

c) L'utilité et la possibilité concrète de mettre en place un mécanisme de plaintes en vertu du Pacte et la complémentarité des différents mécanismes (par. 9, al. c)

4. Dans sa résolution 2002/24, la Commission a également décidé «de mettre en place, à sa cinquante-neuvième session, un groupe de travail de la Commission, à composition non limitée, qui sera chargé d'examiner les options qui s'offrent en ce qui concerne l'élaboration d'un protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels» (par. 9, al. f)».

5. L'expert indépendant a mené de larges consultations. Une note verbale a été adressée en date du 2 juin 2002 aux États ainsi que des lettres aux organisations et experts intéressés leur demandant leurs contributions concernant les questions définies dans la résolution. Au 15 novembre 2002, des réponses étaient parvenues de l'Argentine, de Cuba, d'Iran (République islamique d'), d'Italie, du Mexique, des Pays-Bas, du Portugal, de la République tchèque, de la Suède, de la Thaïlande, de l'Organisation mondiale de la santé, et d'un groupe de 56 organisations non gouvernementales. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme a également préparé à l'intention de l'expert indépendant une note d'ensemble couvrant les trois questions susmentionnées. La Commission internationale de juristes a organisé, pour sa part, une table ronde sur les mêmes questions et a soumis son rapport à l'expert indépendant.

6. L'expert indépendant a, par ailleurs, mis en place, avec l'appui du Haut-Commissariat, un programme de consultations en juin, septembre et novembre 2002 afin d'explicitier les trois questions définies dans la résolution. Une première série de consultations et de réunions a eu lieu pendant la réunion des rapporteurs spéciaux du 24 au 29 juin 2002, avec le Rapporteur spécial sur le logement convenable, deux experts du Comité des droits économiques, sociaux et culturels ainsi qu'un expert de la Commission internationale de juristes. Au cours d'une deuxième série de consultations (30 septembre-1<sup>er</sup> octobre 2002), l'expert indépendant a rencontré deux représentants du Bureau international du Travail, un expert en commerce international, M. George Abi-Saab, ainsi que des représentants du Haut-Commissariat et de la Commission internationale de juristes. Enfin, le 22 novembre 2002, l'expert indépendant a participé à un atelier du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit à l'eau potable à l'issue duquel le Comité a adopté une observation générale sur cette question.

### **I. NATURE ET PORTÉE DES OBLIGATIONS CONTRACTÉES PAR LES ÉTATS PARTIES EN VERTU DU PACTE**

7. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, «Chacun des États parties au présent Pacte s'engage 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, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives». Dans son premier rapport à la Commission, l'expert indépendant avait déjà souligné la difficulté de déterminer la nature et la portée des obligations contractées par les États parties en vertu du Pacte. Contrairement à ce qui est parfois avancé dans les analyses ou positions exprimées, ici ou là, tendant à minimiser la portée du caractère progressif de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels et à ne voir, dans les dispositions précitées du Pacte, que des dispositions purement fortuites, sans incidence majeure sur la question de fond, l'expert indépendant avait estimé que ces dispositions devaient être considérées avec attention. Elles ne portent, d'ailleurs, en elles-mêmes aucune réduction de la valeur des droits économiques, sociaux et culturels, d'autant qu'il est aujourd'hui de plus en plus affirmé et reconnu qu'une personne vivant dans l'extrême pauvreté ou indigence est confrontée à une situation à bien des égards comparable à celle d'une personne soumise aux pires atrocités et tortures. La discussion suscitée n'est donc pas – ou du moins ne devrait pas être – une discussion sur la valeur reconnue à ces droits ni sur la position qu'ils occupent dans la nomenclature internationale des droits de l'homme. Tous les droits de l'homme sont, en effet, ainsi qu'il a été reconnu dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, «universels, indissociables,

interdépendants et intimement liés», de sorte qu'ils ne sauraient être l'objet d'une quelconque tentative de hiérarchisation.

8. Tout cela est aujourd'hui bien connu. L'expert indépendant se propose pourtant d'aller de l'avant et il tentera de lever la difficulté et les doutes ainsi exprimés en analysant, de façon méthodique et approfondie, la portée et la nature exactes des obligations contractées par les États parties en vertu du Pacte. L'expert indépendant s'appuie, pour cela, sur un certain nombre de sources, notamment les Principes de Limburg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les Directives de Maastricht relatives aux violations des droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que les observations générales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

#### **A. Portée exacte des obligations des États: obligations de respecter, de protéger et d'exécuter**

9. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, chaque État partie s'engage:

- «à agir...»: tous les États parties ont l'obligation de commencer immédiatement à agir en vue d'assurer le plein exercice des droits énoncés dans le Pacte<sup>1</sup>. Le Comité a mis l'accent sur le fait que des mesures à caractère délibéré, concret et visant aussi clairement que possible à la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels devaient être prises dans un délai raisonnablement bref à compter de l'entrée en vigueur du Pacte pour l'État concerné (E/1991/23, annexe II, par. 2);
- «... par l'assistance et la coopération internationales...»: Le Comité a mis l'accent sur le rôle essentiel que jouaient l'assistance et la coopération internationales lorsqu'il s'agissait de faciliter le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels; il a souligné que la coopération internationale pour le développement et, partant, pour l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, était une obligation incombant à tous les États et que, sans cela, la pleine jouissance des droits économiques, sociaux et culturels resterait une aspiration insatisfaite pour de nombreux pays (ibid., par. 13 et 14). Plus précisément, l'assistance et la coopération internationales devaient être centrées sur l'établissement d'un ordre social et international dans lequel les droits et libertés énoncés dans le Pacte puissent pleinement s'exercer<sup>2</sup>;
- «... au maximum de ses ressources disponibles...»: le Comité a déclaré que, même s'il était démontré que les ressources disponibles étaient insuffisantes, l'obligation demeurait, pour un État partie, de s'efforcer d'assurer la jouissance la plus large possible des droits pertinents dans les circonstances qui lui étaient propres et en particulier de protéger les droits des plus vulnérables (ibid., par. 11 et 12). En déterminant si des mesures appropriées avaient été prises en vue de l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, il importait de prêter attention à l'utilisation équitable et effective des ressources disponibles et à leur accès<sup>3</sup>;
- «... en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits...»: le Comité a noté que la notion de réalisation progressive était une façon de reconnaître le fait que le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels ne pouvait

généralement pas être assuré immédiatement (ibid., par. 9). Mais cela ne devait en aucun cas être interprété comme impliquant pour les États le droit de retarder indéfiniment les efforts à consentir pour le plein exercice des droits ou de rejeter l'obligation «d'agir» – en fait, les États devaient utiliser au mieux les ressources dont ils disposaient, aussi maigres fussent-elles. En outre, nonobstant la prescription de réalisation progressive, certaines des obligations énoncées dans le Pacte, telle l'interdiction de la discrimination, devaient être immédiatement et totalement appliquées par les États parties<sup>4</sup>;

- «... par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives»: les moyens appropriés pouvaient aussi comprendre non seulement les mesures législatives adaptées au cas d'espèce, mais encore la fourniture de voies de recours judiciaires, des mesures administratives et des mesures économiques, sociales et éducatives. L'État partie devait déterminer lui-même les moyens appropriés, quoique cela fût sujet à vérification par le Comité<sup>5</sup>.

10. Les Directives de Maastricht relatives aux violations des droits économiques, sociaux et culturels énoncent les obligations des États parties au regard des droits consacrés par le Pacte de la manière suivante<sup>6</sup>:

- a) L'obligation de respecter impose aux États de ne pas entraver la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels;
- b) L'obligation de protéger exige des États qu'ils préviennent les violations de ces droits par des tiers;
- c) L'obligation d'exécuter impose aux États de prendre les mesures législatives, administratives, budgétaires, judiciaires et autres qui s'imposent pour assurer la pleine réalisation de ces droits.

11. Les obligations de respecter, de protéger et de réaliser pleinement les droits de l'homme comportent chacune des éléments d'obligation de moyens et d'obligation de résultat<sup>7</sup>: l'obligation de moyens exige de mener une action raisonnablement concertée en vue de la réalisation d'un droit donné, et l'obligation de résultat impose aux États d'atteindre des objectifs précis fixés dans une norme positive détaillée.

## **B. Obligations au plan international**

12. Les aspects internationaux des droits économiques, sociaux et culturels apparaissent aux articles 2, 11, 15, 22 et 23 du Pacte. Ainsi, les États parties sont les principaux responsables de la mise en œuvre de tous les droits de l'homme et c'est à eux qu'il incombe en fin de compte de les respecter, de les protéger et de les réaliser, mais d'autres acteurs ou entités ont également des responsabilités. Il s'agit notamment des occupants étrangers de territoires et des entités non étatiques, y compris les sociétés transnationales et les organisations internationales, au travers desquelles les États agissent collectivement<sup>8</sup>.

13. Comme il est précisé plus haut, le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte dispose que l'assistance et la coopération internationales sont l'un des moyens par lesquels les États peuvent

mettre en œuvre les droits économiques, sociaux et culturels. Les Principes de Limburg énoncent que «la coopération et l'assistance internationales doivent être centrées sur l'établissement d'un ordre social et international dans lequel les droits et libertés énoncés dans le Pacte puissent pleinement s'exercer». En outre, cette coopération devrait avoir lieu quel que soit le système politique, économique et social dont les États se réclament et être fondée sur l'égalité souveraine de ceux-ci. Non seulement les États devraient coopérer à la réalisation des droits reconnus dans le Pacte, mais encore le rôle des organisations internationales et des organisations non gouvernementales devrait être présent à l'esprit<sup>9</sup>.

14. Le Comité a examiné les aspects internationaux des droits économiques, sociaux et culturels dans ses observations générales sur certains droits donnés. Plus précisément, il a dégagé certains grands domaines pertinents pour les obligations internationales qu'impose le Pacte. On en donne ci-après une liste non exhaustive (voir, par exemple, E/C.12/1999/10, par. 56, E/1992/23, par. 18, E/C.12/1999/5, par. 36 et 37):

a) En ce qui concerne la négociation et la ratification d'accords internationaux, les États parties devraient prendre des mesures pour faire en sorte que ces instruments n'aient pas d'incidences négatives sur le droit à l'éducation;

b) Les États ont l'obligation de veiller à tenir dûment compte dans les mesures qu'ils prennent en tant que membres d'organisations internationales, notamment d'institutions financières internationales, des droits économiques, sociaux et culturels;

c) Les institutions financières internationales qui prônent des mesures d'ajustement structurel devraient veiller à ce que ces mesures ne compromettent pas la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels;

d) Les États parties, tant bénéficiaires que fournisseurs d'une aide financière, devraient faire en sorte qu'une partie substantielle des fonds octroyés soit consacrée à la création de conditions susceptibles de permettre à un plus grand nombre de personnes d'avoir un logement décent;

e) Les États devraient respecter les droits économiques, sociaux et culturels qui existent dans d'autres pays et fournir l'aide nécessaire le cas échéant;

f) Les États devraient s'abstenir en tout temps d'instaurer des embargos alimentaires ou de prendre des mesures analogues susceptibles d'entraver la production alimentaire et l'accès à l'alimentation dans d'autres pays; la nourriture ne devrait jamais être utilisée comme instrument de pression politique et économique.

### **C. Synthèse de la question et position de l'expert indépendant**

15. Les développements précédents permettent à présent de répondre à la question relative à la nature et la portée des obligations contractées par les États parties en vertu du Pacte.



## **1. Portée des obligations des États parties: obligations à caractère progressif, mais à effet immédiat**

16. L'expert indépendant est d'avis que le respect par les États des obligations ainsi mises à leur charge, s'il implique bien un caractère progressif énoncé en termes exprès par le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, ne devrait en aucun cas être interprété comme impliquant le droit de retarder indéfiniment les mesures à prendre par les États en vue d'assurer la pleine réalisation de l'ensemble des droits y reconnus. Il en résulte nécessairement que:

a) Tous les États ont l'obligation d'agir immédiatement, et en tout état de cause dans un délai raisonnablement bref à compter de l'entrée en vigueur du Pacte, en prenant les mesures législatives, administratives, financières et autres, et en mettant en place les mécanismes adéquats, propres à participer, progressivement mais activement, à la pleine réalisation de l'ensemble des droits économiques, sociaux et culturels reconnus par le Pacte;

b) Tous les États ont l'obligation de s'efforcer d'assurer la jouissance la plus large possible de l'ensemble des droits reconnus par le Pacte, sans discrimination aucune et dans des conditions d'égalité de chances, en prêtant une attention particulière à la protection des droits des catégories les plus vulnérables de la population et à l'utilisation équitable et effective des ressources disponibles;

c) Tous les États ont l'obligation de lever immédiatement toutes les formes de discrimination résultant des textes et d'agir en vue de combattre, par des moyens actifs et appropriés, celles résultant de pratiques et traditions empêchant l'égalité de jouissance par tous de l'ensemble des droits reconnus par le Pacte.

## **2. Nature des obligations des États parties: obligations de moyens et obligations de résultat**

17. Dans son premier rapport (E/CN.4/2002/57, par. 20), l'expert indépendant avait déjà souligné que les obligations contractées par les États au titre du Pacte se présentent le plus souvent, en raison de leur objet même, non pas comme des obligations de résultat, mais comme des obligations de moyen, ce qui signifie que les États – notamment les plus pauvres – ne peuvent être tenus pour uniques responsables des difficultés éprouvées dans la satisfaction des besoins vitaux de leurs populations. Ils n'auront souvent contracté, pour ainsi dire, qu'une obligation générale de diligence, consistant à mettre tout en œuvre en vue de la réalisation progressive des droits énoncés dans le Pacte. En somme, ces États voudraient bien réaliser tout ce qui est humainement et socialement souhaitable, mais ils ne pourront garantir réellement et durablement que ce qui est économiquement possible.

18. Néanmoins, l'expert indépendant se propose d'essayer de définir avec exactitude, dans le cadre de l'obligation générale de diligence ainsi contractée par les États, de véritables obligations mesurables et de traduire les dispositions du Pacte en autant d'engagements déterminés, dont la violation, dans des cas particuliers, pourrait autoriser un recours au titre de la procédure de communications qui serait ouverte par le projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte.

19. L'expert indépendant est, en premier lieu, d'avis que les obligations contractées au titre du Pacte ressortent parfois de véritables obligations de résultat dont la violation peut être aisément

relevée et appréciée, et ce, chaque fois que l'État partie aura commis des violations par action. Il aura alors violé, pour ainsi dire, une obligation «de ne pas faire quelque chose», obligation par nature mesurable et donc normalement non susceptible de gradation. Les États parties ne peuvent pas s'être engagés, relativement à cette catégorie d'engagements internationaux, à uniquement faire leur possible en vue de ne pas violer de tels engagements. L'obligation est méconnue dans sa totalité et le droit en question est atteint dès l'instant où l'État a fait ce qu'il est prohibé de faire.

20. Les Directives de Maastricht donnent les exemples suivants de violations par action: abrogation ou suspension officielle d'une loi qui conditionne la poursuite de la jouissance d'un droit économique, social ou culturel actuellement garanti; et déni délibéré d'un tel droit à l'égard d'individus ou de groupes particuliers, par le biais d'une discrimination inscrite dans la loi ou imposée<sup>10</sup>.

21. En tout état de cause, toute violation par un État partie du principe de non-discrimination constitue une violation par action, contraire aux dispositions expresses du paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte, aux termes duquel «Les États parties s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation». En d'autres termes, si des ressources existent pour permettre dans une certaine mesure la jouissance d'un droit donné, celui-ci doit se faire dans des circonstances n'impliquant aucune discrimination, et l'État aura manifestement failli à une obligation de résultat chaque fois qu'il aura pris ou maintenu des mesures, d'ordre législatif, administratif ou autre, empêchant des personnes ou des groupes de personnes de jouir également de l'un quelconque des droits reconnus dans le Pacte. Comme on le voit, le respect d'un tel principe fondamental n'est pas fonction de ressources, et l'obligation des États parties est alors par nature mesurable et donc normalement non susceptible de gradation. Les États parties ne peuvent pas s'être engagés, relativement au principe de non-discrimination, à uniquement faire leur possible en vue de ne pas violer ce principe. L'obligation est méconnue dans sa totalité et le principe en question est atteint dès l'instant où l'État a fait ce qu'il est prohibé de faire.

22. L'expert indépendant est, en second lieu, d'avis que, pour tout le reste, chaque fois que les obligations contractées au titre du Pacte consistent à agir, «à faire quelque chose» – ce qui renvoie, sans doute, à un registre plus étendu des engagements souscrits par les États parties au titre du Pacte –, les violations de telles obligations renvoient à des violations par omission et ressortent, selon le cas, d'une violation de véritables obligations de résultat ou de simples obligations de moyens selon la latitude et les moyens objectivement offerts à l'État en vue de la satisfaction des droits dont il a la charge.

23. Les violations par omission peuvent consister, d'après les Directives de Maastricht, dans le fait pour un État de s'abstenir de prendre les mesures appropriées prévues par le Pacte; et de réviser ou d'abroger une loi manifestement incompatible avec une obligation découlant du Pacte<sup>11</sup>.

24. En tout état de cause, chaque État partie a l'obligation fondamentale minimale d'assurer la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits consacrés par le Pacte. Un État dans lequel nombre de personnes manqueraient de l'essentiel, nourriture, soins de santé primaires, logement ou enseignement, serait un État qui, à première vue, néglige les obligations qui lui incombent en

vertu du Pacte, et il s'agirait bien là de la violation d'une obligation de résultat. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a noté, à cet égard, qu'une interprétation du Pacte d'où ne ressortirait pas cette obligation fondamentale minimale viderait largement celui-ci de son sens (E/1991/23, par. 10).

## **II. POSSIBILITÉ D'INVOQUER EN JUSTICE LES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS – INSTRUMENTS ET MÉCANISMES INTERNATIONAUX, RÉGIONAUX ET NATIONAUX RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME**

### **A. Expérience acquise au plan national**

25. La nature et la portée des droits économiques, sociaux et culturels et la possibilité de les invoquer en justice sont de mieux en mieux précisées par la jurisprudence nationale. Des affaires concernant un large éventail de droits économiques, sociaux et culturels ont été portées devant différentes juridictions nationales.

26. Les affaires figurant ci-après ont été choisies dans le souci de respecter la diversité des régions et de manière à couvrir un large éventail des droits reconnus dans le Pacte.

#### **1. Droit au travail et droit de jouir de conditions de travail justes et favorables (art. 6 et 7 du Pacte)**

27. Dans l'affaire *Daily Rated Casual Labour Employed under P&T Department Through Bharatiya Dak Tar Mazdoor Manch v. Union of India and Ors* (AIR, 1987, SC 234) [*Personnel surnuméraire du Département des P. et T. rémunéré à la journée, représenté par Bharatiya Dak Tar Mazdoor Manch c. Union indienne et consorts*], les pétitionnaires se sont plaints de ce que leur salaire était très faible et inférieur au salaire des employés titulaires de postes analogues alors qu'eux-mêmes occupaient leur poste depuis longtemps, jusqu'à 10 ans pour certains. En outre, les pétitionnaires ont fait valoir qu'aucun plan n'avait été établi par le Gouvernement pour les incorporer petit à petit dans la fonction publique et qu'ils s'étaient vus dénier des avantages sociaux tels qu'augmentations annuelles, retraite, congés et autres prestations dont bénéficiaient les employés titulaires d'un contrat permanent. La Cour a jugé que les directives constitutionnelles selon lesquelles l'État devait réduire les inégalités de revenu et s'efforcer d'éliminer les inégalités de statut, d'avantages et de possibilités de carrière n'étaient certes pas légalement applicables en tant que telles mais pouvaient servir de base pour déceler l'existence d'une discrimination hostile. En l'espèce, il y avait discrimination hostile assimilable à une exploitation des travailleurs et donc à un déni des droits de l'homme. De surcroît, le classement des employés temporaires en fonction du nombre de journées ouvrées constituait également un déni du droit à un salaire équitable et à une rémunération égale pour un travail de valeur égale sans distinction d'aucune sorte.

28. Dans une autre affaire portée devant la Cour suprême de l'Inde, *Apparel Export Promotion Council v. A.K. Chopra* (AIR, 1999, SC 625) [*Conseil de promotion des exportations de vêtements c. A.K. Chopra*], la Cour a défini le harcèlement sexuel (sur le lieu de travail) comme englobant un comportement à connotation sexuelle (explicite ou implicite) non sollicité tel que: a) un contact et des avances physiques; b) le fait d'exiger ou de demander des faveurs sexuelles;

c) des remarques à coloration sexuelle; d) le fait d'exhiber de la pornographie; et e) tout comportement physique, verbal ou non verbal de nature sexuelle et non sollicité.

### **3. Droit à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales (art. 9 du Pacte)**

29. Dans l'affaire n° 2000-03 0109 sur la conformité du point 1 des dispositions transitoires de la loi intitulée «De la sécurité sociale» avec les articles 1<sup>er</sup> et 109 de la Constitution, la Cour constitutionnelle de Lettonie s'est penchée sur un litige concernant le non-paiement des primes d'assurance sociale de plus de 13 000 employés et le versement irrégulier des primes d'assurance sociale de 67 000 employés en 1999 seulement. Il s'est avéré que de nombreux employeurs tenus de verser des primes d'assurance sociale au bénéfice de leurs employés sous la forme d'une taxe ne l'avaient pas fait. La Cour a jugé qu'en reconnaissant le droit à la sécurité sociale, l'État était tenu de l'appliquer, ce qu'il n'avait pas fait en l'espèce. Elle a estimé que la loi obligeait l'employeur à prendre à sa charge le paiement des primes obligatoires à l'égard de chacun de ses employés. En cas de défaut de l'employeur, l'organisateur de l'assurance (à savoir l'État) devait garantir l'application de la loi par des mesures de contrainte. L'État était donc tenu de mettre en place un mécanisme efficace de mise en œuvre qui garantisse l'application uniforme du droit à la sécurité sociale.

### **4. Droit à un niveau de vie suffisant, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante des conditions d'existence (art. 11 du Pacte)**

30. Dans l'affaire *Government of the Republic of South Africa & Ors v. Grootboom and Ors* (*Gouvernement de la République d'Afrique du Sud et consorts c. Grootboom et consorts*), la Cour suprême d'Afrique du Sud a constaté que le Gouvernement avait institué un programme visant à la réalisation progressive du droit à un logement décent. Cependant, du fait que ce programme ne tenait pas compte des besoins des personnes en situation de précarité extrême, les mesures adoptées n'étaient pas raisonnables.

31. Dans l'affaire *Olga Tellis and Ors v. Bombay Municipal Corporation and Ors* (AIR, 1986, SC 180) [*Olga Tellis et consorts c. Bombay Municipal Corporation et consorts*], la Cour suprême de l'Inde a déclaré que le droit à la vie ne se limitait pas à des questions telles que la peine de mort mais comprenait le droit à une source de revenu – en d'autres termes, le droit d'avoir les moyens de vivre. En conséquence, l'expulsion d'environ 500 personnes vivant sur le trottoir et dans des bidonvilles les priverait de leurs moyens de subsistance et donc de leur droit à la vie. La privation de ce droit était cependant admissible pour autant qu'elle fût décidée conformément à une procédure légale. Cette procédure devait être «équitable, juste et raisonnable». Selon les habitants des bidonvilles, cette définition englobait les règles fondamentales de la justice naturelle, à savoir la faculté pour eux de faire valoir leurs moyens.

### **5. Droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale (art. 12 du Pacte)**

32. Dans l'affaire *Minister of Health and Ors v. Treatment Action Campaign* (*Ministre de la santé et consorts c. Campagne d'action pour le traitement*), la Cour suprême d'Afrique du Sud a estimé que limiter la possibilité de suivre un traitement particulier contre le VIH/sida à certains hôpitaux et cliniques constituait une violation du droit à la santé du fait que cette politique

obligeait à attendre longtemps qu'une décision soit prise pour autoriser le traitement des patients hors de ces hôpitaux et cliniques particuliers, délai qui n'était pas raisonnable au sens de la Constitution.

## **6. Droit à l'éducation (art. 13 et 14 du Pacte)**

33. Dans l'affaire *Campaign for Fiscal Equity et al. v. The State of New York et al.* (719 N.Y.S. 2d 475, 2001) [*Campagne pour l'équité fiscale et consorts c. l'État de New York et consorts*], la Cour suprême de l'État de New York s'est penchée sur la portée du droit à l'éducation en vertu de la Constitution de l'État. La Cour a examiné une plainte émanant d'étudiants, de parents et d'organisations éducatives alléguant que l'État avait failli à son obligation d'assurer aux écoles publiques de la ville de New York un financement suffisant pour garantir que leurs élèves reçoivent «une solide éducation de base», ainsi que le prévoit la Constitution de l'État. S'agissant de délimiter la portée du «droit à l'éducation», la Cour a indiqué que l'État devait prendre des mesures pour veiller à ce qu'au moins les ressources adéquates soient mises à la disposition des élèves des écoles publiques de la ville. En ce qui concerne le financement, l'État devait déterminer, dans la mesure du possible, le coût effectif de la fourniture d'une solide éducation de base dans les diverses circonscriptions de l'enseignement et, partant, l'État se devait de s'attaquer à la réforme du système de financement des écoles et remédier à ses défauts.

## **B. Expérience acquise au plan régional**

34. La nature et la portée des droits économiques, sociaux et culturels et la possibilité de les invoquer en justice sont de mieux en mieux précisées également par la jurisprudence relevant des mécanismes régionaux relatifs aux droits de l'homme. Des affaires concernant un large éventail de droits économiques, sociaux et culturels ont été portées, notamment, devant la Cour européenne des droits de l'homme, le nouveau Comité européen des droits sociaux et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples.

### **1. Cour européenne des droits de l'homme**

35. Dans l'affaire *Gustafsson*, du 25 avril 1996, La Cour européenne des droits de l'homme a déduit de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme un droit à négociation des partenaires sociaux. En admettant de reconnaître l'existence d'un droit social fondamental dérivé du droit civil et politique, en l'occurrence le droit d'association – même si celui-ci trouve un prolongement dans la liberté syndicale reconnue au même article –, la Cour a consacré sans doute l'unicité et l'indivisibilité des droits de l'homme, qu'ils relèvent du domaine civil ou politique ou du domaine économique et social<sup>12</sup>.

36. Dans l'affaire *Gaygusuz*, du 16 septembre 1996, La Cour européenne des droits de l'homme a décidé qu'une allocation de revenu minimum ne pouvait être refusée au seul motif que le requérant ne possédait pas la nationalité du pays de résidence, alors que par ailleurs il remplissait toutes les autres conditions d'octroi. Selon la Cour, seules des considérations «très fortes», en l'occurrence non réunies, pourraient l'amener à considérer compatible une différence de traitement fondée sur la nationalité<sup>13</sup>.

37. Dans l'affaire *Airey c. Irlande*, du 9 octobre 1979, La Cour européenne des droits de l'homme a considéré qu' «aucune cloison étanche ne sépare la sphère des droits économiques et sociaux» de la Convention européenne des droits de l'homme et que si celle-ci «énonce pour l'essentiel des droits civils et politiques, nombre d'entre eux ont des prolongements d'ordre économique et social». Dès lors, les droits de l'homme ne pouvaient qu'exercer leur emprise sur les droits sociaux eux-mêmes<sup>14</sup>.

38. Dans l'affaire *Delgado*, du 14 novembre 2000, La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que les litiges du travail, parce qu'ils portent «sur des points qui sont d'une importance capitale pour la situation professionnelle d'une personne», doivent être résolus dans des délais rapides et avec «une célérité toute particulière»<sup>15</sup>.

## **2. Comité européen des droits sociaux**

39. Dans sa première décision, du 9 septembre 1999, relative à l'interdiction du travail des enfants et rendue contre le Portugal, le nouveau Comité européen des droits sociaux a rappelé que le but de la Charte sociale européenne révisée – qui a supplanté la Charte sociale européenne en introduisant de nouveaux droits sociaux – n'est pas de protéger des droits «théoriques» et que «l'application satisfaisante [de ses dispositions] ne peut être atteinte par le seul effet de la législation». Le respect de celles-ci suppose au contraire que leur application soit «rigoureusement contrôlée» par les États signataires<sup>16</sup>.

## **3. Commission africaine des droits de l'homme et des peuples**

40. Dans l'affaire *Représentants du peuple ogoni c. Gouvernement du Nigéria* qui lui a été soumise récemment, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a examiné une communication où les représentants du peuple ogoni affirmaient que certains de leurs droits fondamentaux avaient été violés par suite du comportement du Gouvernement nigérian, agissant par l'intermédiaire de la compagnie pétrolière nationale, actionnaire majoritaire dans un consortium avec Shell Petroleum. La Cour a jugé que le fait que le Gouvernement n'ait pas pris certaines mesures pour protéger la population locale ainsi que pour éviter des actes militaires irréfléchis et destructifs et des actes préjudiciables à l'environnement a entraîné la violation de plusieurs droits de l'homme, notamment le droit à la santé, le droit à un environnement salubre, le droit de tous les peuples de disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, le droit à la propriété, le droit à la protection de la famille, le droit au logement, le droit à la nourriture et le droit à la vie et à l'intégrité de la personne.

## **C. Expérience acquise au plan international**

41. La nature et la portée des droits économiques, sociaux et culturels et la possibilité de les invoquer en justice sont de mieux en mieux précisées également par la jurisprudence relevant des mécanismes internationaux relatifs aux droits de l'homme. Des affaires concernant un large éventail de droits économiques, sociaux et culturels ont été portées, notamment, devant le Comité des droits de l'homme, le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du Bureau international du Travail (BIT) et le Comité sur les conventions et recommandations du Conseil exécutif de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO).

## 1. Comité des droits de l'homme

42. Dans la communication n° 182/1984 (Pays-Bas)<sup>17</sup>, le Comité des droits de l'homme a estimé qu'une violation de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (égalité devant la loi) pouvait être invoquée même si elle se rapportait à une question relevant des droits économiques, sociaux et culturels consacrés par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. En l'espèce, il s'agissait du droit à la sécurité sociale visé à l'article 9 du Pacte.

## 2. Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT

43. L'expérience acquise lors de l'examen de près de 2 000 cas au cours d'un demi-siècle d'existence a permis au Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT d'élaborer un corps cohérent, très complet et équilibré, de principes régissant la liberté syndicale et la négociation collective sur la base des dispositions de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail (OIT) et des conventions, recommandations et résolutions sur le sujet. Du fait qu'il émane d'un organe international spécialisé, impartial et jouissant d'un grand prestige, dont l'action s'inscrit dans une perspective tripartite à partir de situations réelles, ce corps de principes a acquis une autorité reconnue de tous, tant dans les milieux internationaux que dans les divers pays où il est de plus en plus utilisé pour l'élaboration de législations nationales. On se limitera, dans la présente section, à présenter un résumé de cas examinés par le Comité de la liberté syndicale et de principes et décisions mettant en valeur sa contribution décisive pour ce qui a trait à la définition de la nature et de la portée des droits syndicaux dans le monde et à la possibilité de les invoquer en justice (justiciabilité).

44. Dans le cas n° 1273<sup>18</sup>, le Comité de la liberté syndicale a affirmé que tout gouvernement devrait avoir pour politique de veiller au respect des droits de l'homme.

45. Dans le cas n° 1480<sup>19</sup>, le Comité de la liberté syndicale s'est référé à la Déclaration de principes tripartites sur les entreprises multinationales et la politique sociale, adoptée par le Conseil d'administration du BIT en novembre 1977, qui dispose en son paragraphe 45 que «là où les gouvernements des pays d'accueil offrent des avantages particuliers pour attirer les investissements étrangers, ces avantages ne devraient pas se traduire par des restrictions quelconques apportées à la liberté syndicale des travailleurs ou à leur droit d'organisation et de négociation collective».

46. Dans le cas n° 1512<sup>20</sup>, le Comité de la liberté syndicale a jugé que les faits imputables à des particuliers engagent la responsabilité des États en raison de leur obligation de diligence et d'intervention pour prévenir les violations des droits de l'homme.

47. Dans le cas n° 1581<sup>21</sup>, le Comité de la liberté syndicale a jugé que les droits syndicaux, comme les autres droits de l'homme, doivent être respectés quel que soit le niveau de développement du pays concerné.

48. Dans le cas n° 1590<sup>22</sup>, le Comité de la liberté syndicale a jugé que les questions examinées par l'OIT dans le domaine des conditions de travail et de la promotion de la liberté syndicale ne sauraient être considérées comme une intervention dans les affaires intérieures d'un État

souverain puisqu'elles rentrent dans le cadre du mandat que l'OIT a reçu de ses membres qui se sont engagés à coopérer en vue d'atteindre les objectifs qui lui ont été assignés.

### **3. Comité sur les conventions et recommandations du Conseil exécutif de l'UNESCO**

49. L'UNESCO, guidée par son mandat, a élaboré de nombreux instruments normatifs dans le domaine des droits de l'homme, et spécialement le droit à l'éducation, considéré comme un droit qui donne les moyens de faire prévaloir notamment les principes de non-discrimination et d'égalité des chances, tels que reconnus, entre autres, par la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, adoptée le 14 décembre 1960. Depuis cette date, d'autres instruments à valeur contraignante sont venus renforcer l'action de l'UNESCO, notamment les décisions de la Conférence générale, les instruments adoptés dans le cadre de conférences intergouvernementales, ainsi que les instruments adoptés sous forme de décisions prises par son Conseil exécutif. La procédure pour l'examen de plaintes reçues par l'Organisation concernant des violations alléguées des droits de l'homme dans ses domaines de compétence, à savoir l'éducation, la science, la culture et l'information, en fournit un exemple édifiant: définie dans la décision 104 EX/3.3 du Conseil exécutif, elle est mise en œuvre par un organe subsidiaire du Conseil, le Comité sur les conventions et recommandations, dont la compétence est reconnue à l'égard des États par le seul fait de leur qualité de membres de l'UNESCO. Dans la pratique, même des États non membres ont de leur plein gré accepté qu'une communication les concernant soit examinée par ce comité<sup>23</sup>.

#### **D. Synthèse de la question et position de l'expert indépendant**

50. Les développements précédents permettent de répondre à la question relative à la possibilité d'invoquer en justice les droits économiques, sociaux et culturels. L'expérience acquise, ces dernières années, de l'application des instruments et mécanismes internationaux, régionaux et nationaux relatifs aux droits de l'homme atteste, sans aucun doute, d'un développement et d'une reconnaissance des droits économiques, sociaux et culturels et des mécanismes assurant leur contrôle, et ce, aux plans national, régional et international. Mais, si tous les droits économiques, sociaux et culturels sont bien justiciables, encore faudrait-il reconnaître – ainsi qu'il a été affirmé par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Delgado* précitée – qu'ils devraient être résolus dans des délais rapides et avec «une célérité particulière».

51. Le caractère souvent progressif attaché aux droits économiques, sociaux et culturels, s'il peut susciter une discussion sur la nature et la portée des obligations contractées par les États parties en vertu du Pacte – obligations de moyens ou obligations de résultat – (voir *supra* chap. I, sect. C), il ne saurait, par contre, de l'avis de l'expert indépendant, y avoir de doute sur le caractère essentiellement justiciable de l'ensemble des droits garantis par le Pacte. Il s'agirait alors, tout au plus, de déterminer le régime de la responsabilité et les conditions auxquelles un État sera reconnu comme ayant failli à l'une ou l'autre de ses obligations:

a) Dans tous les cas où l'État partie aura failli à une obligation de résultat, sa responsabilité devrait être engagée et reconnue dès l'instant où, par son action ou sa carence manifeste, l'État aura causé un dommage certain aux individus ou groupes d'individus se présentant comme victimes. Ce sera notamment le cas lorsque l'État partie aura commis des



violations par action – soit toute violation du principe de non-discrimination (voir *supra*, par. 20 et 21) – ou lorsqu’il aura failli à l’obligation fondamentale minimale d’assurer la satisfaction de l’essentiel de chacun des droits consacrés par le Pacte (voir *supra* par. 24);

b) Dans tous les autres cas où l’État partie aura failli à une obligation de moyens, sa responsabilité pourrait être engagée sur la base de violations par omission et devrait être appréciée selon la latitude et les moyens objectivement offerts à l’État en vue de la satisfaction des droits dont il a la charge (voir *supra* par. 22 et 23).

52. Cependant, au-delà des questions soulevées quant à la nature et à la portée des obligations contractées par les États parties en vertu du Pacte, ces obligations ne sauraient être réduites à de simples obligations morales, ou à de simples «prières». Il s’agit plutôt et tout autant d’obligations juridiques, contractées en vertu d’un texte international à caractère obligatoire et contraignant.

### **III. UTILITÉ ET POSSIBILITÉ DE METTRE EN PLACE UN MÉCANISME D’EXAMEN DES PLAINTES EN VERTU DU PACTE ET COMPLÉMENTARITÉ ENTRE LES DIFFÉRENTS MÉCANISMES**

#### **A. Utilité et possibilité de mettre en place un mécanisme d’examen des plaintes en vertu du Pacte**

##### **1. De l’utilité d’un mécanisme d’examen des plaintes en vertu du Pacte**

53. L’expert indépendant espère avoir contribué à mieux faire prendre conscience de l’utilité de reconnaître la justiciabilité de l’ensemble des droits économiques, sociaux et culturels. L’expérience acquise, ces dernières années, de l’application des instruments et mécanismes internationaux, régionaux et nationaux relatifs aux droits de l’homme permet, sans doute, de réduire sensiblement la portée des arguments tirés de la souveraineté des États et qui mettent souvent en avant le risque qu’une procédure de plaintes en vertu du Pacte ne soit parfois l’occasion, pour l’organe international chargé d’en connaître, d’être contraint d’examiner en détail la politique économique, sociale et culturelle d’un pays et n’aboutisse ainsi à une ingérence inacceptable dans un domaine où l’État aurait, normalement, une compétence exclusive au sens du droit international.

54. De tels arguments ne sauraient, de l’avis de l’expert indépendant, constituer un obstacle décisif à la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels. Il suffit, pour s’en convaincre, de rappeler la teneur de la décision prise par le Comité de la liberté syndicale dans le cas n° 1590 (*supra* par. 48), où il a jugé que l’examen de questions concernant les conditions de travail et la promotion de la liberté syndicale ne saurait être considéré comme une intervention dans les affaires intérieures d’un État souverain puisqu’il rentre dans le cadre du mandat que l’OIT a reçu de ses membres, qui se sont engagés à coopérer en vue d’atteindre les objectifs qui lui ont été assignés. Cette même logique conduirait à affirmer, en substance, qu’un protocole facultatif se rapportant au Pacte permettrait de donner plus d’effet à cet instrument par lequel les États parties se sont engagés à garantir le plein exercice des droits y reconnus et de coopérer en vue d’atteindre les objectifs qui lui ont été assignés. Cela permettrait en même temps de confirmer une fois de plus les principes reconnus dans la Déclaration et le Programme d’action de Vienne selon lesquels tous les droits de l’homme sont «universels, indissociables,

interdépendants et intimement liés», de sorte qu'ils ne sauraient être l'objet d'une quelconque tentative de hiérarchisation.

55. D'autres avantages peuvent résulter de la mise en place d'un mécanisme d'examen des plaintes en vertu du Pacte, notamment:

a) Mise en œuvre du droit de chacun à un recours. Que chacun a droit à un recours en cas de violation de ses droits fondamentaux est sans doute l'une des orientations majeures du droit international relatif aux droits de l'homme. Un mécanisme d'examen des plaintes individuelles constituera une mesure importante pour faire en sorte que ce droit puisse être exercé au niveau international;

b) Développement du droit international. Au-delà de la reconnaissance du droit de chacun à un recours, la mise en place d'une procédure d'examen des plaintes en vertu du Pacte contribuera sans doute, au travers des cas concrets et des situations réelles qui seront examinés, à l'élaboration d'un corps cohérent de principes couvrant l'ensemble des droits énoncés dans le Pacte, susceptibles d'acquérir progressivement une autorité reconnue de tous, tant des milieux internationaux que des pays où ils pourront être utilisés pour l'élaboration de législations nationales. Les principes ainsi dégagés viendraient compléter le travail méthodique accompli ces dernières années pour expliquer la nature et la portée des droits économiques, sociaux et culturels, par le biais notamment des Principes de Limburg et des Directives de Maastricht, des observations générales du Comité, de l'examen des rapports présentés par les États et des résolutions de la Commission. Il y a un chaînon manquant dans ce processus, à savoir un mécanisme d'examen des plaintes individuelles capable de développer la jurisprudence au niveau international en se fondant sur des faits concrets.

c) Unité des droits économiques, sociaux et culturels dans leur ensemble. Le protocole facultatif sera, à coup sûr, le seul mécanisme de nature à permettre aux personnes d'obtenir réparation pour tout l'éventail des droits reconnus dans le Pacte. Il est vrai qu'il existe d'autres mécanismes d'examen des plaintes au niveau international pour les questions économiques, sociales et culturelles, mais le Pacte est, à ce niveau, le seul instrument global consacré à ces divers droits. Un mécanisme d'examen des plaintes en vertu du Pacte contribuera à soutenir plus activement le principe de l'indivisibilité et de l'interdépendance de tous les droits de l'homme, y compris l'indivisibilité et l'interdépendance au sein même de la catégorie des droits économiques, sociaux et culturels. Bon nombre d'affaires dont il sera question pourront alors porter sur plusieurs droits, de sorte qu'une violation du droit à la santé serait, par exemple, liée à une violation du droit au logement ou du droit à l'eau et qu'une violation touchant les droits des travailleurs serait liée à une violation du droit à la santé, voire du droit à l'éducation – comme c'est le cas des atteintes à l'âge minimum d'emploi.

## **2. De la possibilité de mettre en place un mécanisme d'examen des plaintes en vertu du Pacte**

56. Il est important de noter que le système conventionnel international subit actuellement un processus de réforme, synthétiquement détaillé dans le rapport du Secrétaire général intitulé «Renforcer l'ONU: un programme pour aller plus loin dans le changement» (A/57/387). Ce rapport indique, notamment, que les procédures appliquées par les organes créés en vertu d'instruments internationaux seront révisées pour simplifier les règles en matière de présentation

des rapports et que le système de procédures spéciales (rapporteurs, groupes de travail, etc.) sera passé en revue afin d'en renforcer l'efficacité en assurant une plus grande cohérence.

57. La mise en place d'un nouveau mécanisme d'examen des plaintes au titre des violations des droits définis dans le Pacte devrait sans doute tenir compte de ces nouvelles orientations, ce qui pourrait amener à penser que de nouvelles ressources pour des organes conventionnels seraient peut-être difficiles à mobiliser. L'expert indépendant est pourtant d'avis qu'il conviendrait de concevoir un mécanisme d'un bon rapport coût-efficacité, compte tenu des avantages évidents qu'il présente. Une telle orientation pourrait être réalisée si et dans la mesure où la nouvelle procédure qui serait mise en place arrive à assurer la complémentarité et la coordination requises avec les mécanismes existants.

## **B. Complémentarité et coordination des différents mécanismes**

58. Dans son premier rapport, l'expert indépendant avait déjà évoqué les questions de fond permettant de répondre aux principales interrogations posées dans le débat sur un projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte. Le présent rapport tente d'aller de l'avant en tirant profit des observations et opinions exprimées par les États, les organisations intergouvernementales, y compris les institutions spécialisées des Nations Unies, et les organisations non gouvernementales, ainsi que des avis des experts et des universitaires sur la question.

59. Au-delà des questions théoriques, les développements qui suivent tenteront de favoriser les considérations d'opportunité liées à la nécessité de parvenir à un mécanisme permettant d'assurer la complémentarité et la coordination requises avec les mécanismes de contrôle institués en vertu d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Cela permettrait, en même temps, d'offrir un arbitrage cohérent entre des préoccupations parfois nécessairement divergentes et de susciter un meilleur ralliement des États au projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte

### **1. Droits visés**

#### **a) Analyse de la question**

60. Dans le projet soumis par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels en 1996 à la Commission des droits de l'homme, tous les droits substantiels énoncés dans le Pacte seraient susceptibles de recours pour violations au titre de la procédure envisagée, à l'exception du droit à l'autodétermination des peuples reconnu à l'article premier, dont il a été fait observer, non sans raison, que si la procédure venait à s'appliquer à ce droit elle risquerait fortement d'être utilisée de façon abusive, d'autant que ce droit est énoncé, de façon identique, à l'article premier du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et que le Comité des droits de l'homme, pourtant mieux placé pour en connaître, a adopté à cet égard, dans la pratique, une position prudente ou restrictive. Le Comité fait observer, par contre, que les autres principes généraux énoncés aux articles 2 à 5 – principe de non-discrimination et égalité de traitement entre l'homme et la femme dans la jouissance des droits reconnus par le Pacte – seraient toujours applicables et qu'ils serviraient de fondement à l'interprétation et au contrôle de l'application par les États des droits reconnus dans les articles 6 à 15 du Pacte.

61. Cette approche assez large proposée par le Comité se veut en même temps une approche globale, en ce sens que tout État devenant Partie au protocole facultatif devrait accepter que la procédure aménagée en vue de la présentation de communications et de plaintes soit applicable à tous les droits reconnus dans les articles 2 à 15 du Pacte.

**b) Position de l'expert indépendant**

62. Dans son précédent rapport, l'expert indépendant a fait remarquer que cette approche globale des droits visés adoptée par le Comité s'écartait, à coup sûr, des approches adoptées ces dernières années dans le cadre d'instruments régionaux, par exemple le Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme (Protocole de San Salvador), où les communications ne sont ouvertes que relativement à la protection des droits syndicaux et du droit à l'éducation, ou le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne, où les États décident librement, «à la carte», lors de la ratification, quels sont les droits pour lesquels ils admettent un recours éventuel.

63. Pour mesurer la portée réelle de l'approche arrêtée par le Comité dans sa proposition de projet, il faut rappeler brièvement la consistance des droits énoncés dans le Pacte. Outre les droits et principes généraux définis aux articles 2 à 5, qui constituent autant de droits pouvant être mis en avant par les personnes protégées en vue de l'interprétation et du contrôle de l'application par les États des droits énoncés dans le Pacte, les articles 6 à 15 reconnaissent le droit au travail (art. 6), le droit de bénéficier de conditions de travail justes et favorables (art. 7), le droit de former des syndicats et de s'y affilier (art. 8), le droit à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales (art. 9), le droit de la famille, des mères, des enfants et des adolescents à une protection et une assistance aussi larges que possible (art. 10), le droit à un niveau de vie suffisant (art. 11), le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre (art. 12), le droit à l'éducation (art. 13 et 14) et le droit de participer à la vie culturelle (art. 15).

64. C'est dire que l'organe qui serait chargé de connaître des communications et plaintes au titre du projet de protocole facultatif serait amené à intervenir dans un registre de droits très étendu, dont la responsabilité et le suivi relèvent, aujourd'hui, au plan international, de divers institutions et organes internationaux de contrôle, notamment ceux mis en place au sein de l'OIT et de l'UNESCO.

65. L'expert indépendant souligne une fois de plus, avec insistance, ces difficultés qui, il faut le rappeler, se présentent rarement dans le cas des droits énoncés dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, tant la compétence du Comité des droits civils et politiques paraît, à cet égard, nettement plus circonscrite et ne rentre pas en concurrence avec celle d'autres organes relevant d'autres organisations internationales. Si on ajoute à cela le fait qu'une bonne partie des droits énoncés dans le Pacte sont, aujourd'hui, justiciables devant d'autres organes conventionnels chargés de la mise en œuvre d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, on saisit encore mieux l'ampleur de la tâche.

66. L'expert indépendant rappelle, à cet égard, la proposition formulée dans son premier rapport, à savoir que la procédure envisagée dans le projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte soit limitée dans son champ d'application par rapport aux droits visés. Il ne s'agit pas, pour autant, d'exclure certains droits relevant d'autres procédures internationales d'enquête ou

de règlement, car cela reviendrait à introduire une nouvelle discrimination intolérable entre les différents droits économiques, sociaux et culturels. Tous les droits énoncés dans le Pacte, ainsi qu'il est soutenu avec force et conviction par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels devraient être susceptibles de recours sur la base du présent projet de protocole. Il s'agit plutôt de limiter la procédure nouvelle envisagée, en introduisant un critère nouveau permettant de la circonscrire à «des situations révélant une sorte de violation ou de défaillance flagrante et suffisamment caractérisée de l'un quelconque des droits énoncés dans le Pacte». Un tel critère pourrait permettre, en même temps, de lever les incertitudes et les doutes exprimés par bon nombre d'États membres craignant que la procédure envisagée ne soit l'occasion de recours arbitraires pour de simples manquements ou insuffisances de mesures mises en œuvre par l'État partie dans sa politique et ses programmes visant à la réalisation progressive des divers droits économiques, sociaux et culturels reconnus par le Pacte.

67. C'est à ce prix que les risques de chevauchement ou de divergence avec d'autres instances d'enquête ou de règlement pourront être considérablement réduits. D'autres raisons concourent à lever ces difficultés et rendre pertinente la nouvelle procédure envisagée par le projet de protocole facultatif.

68. D'une part, en ce qui concerne les procédures en vigueur devant des instances relevant d'autres organisations internationales, comme celles qui ont cours devant le Comité de la liberté syndicale, l'expert indépendant rappelle qu'elles ne sont pas ouvertes aux individus mais limitées aux plaintes en violation de la liberté syndicale qui peuvent lui être soumises soit par des gouvernements, soit par des organisations d'employeurs, soit par des organisations de travailleurs. D'où l'intérêt évident que des individus ou des groupes d'individus soient également habilités à présenter devant une instance des Nations Unies des communications concernant les violations dont ils sont eux-mêmes directement victimes et d'avoir ainsi accès, en leur qualité de personnes concernées au premier chef par les instruments internationaux de protection des droits de l'homme, aux procédures destinées à rendre plus effectifs les droits qui leur sont reconnus. Il y a là, sans doute, une marque de l'intérêt que le système des Nations Unies porte à l'amélioration de la condition humaine, si souvent présentée comme la finalité première de l'action internationale.

69. D'autre part, s'agissant du risque de divergences dans l'interprétation des normes internationales de protection et des droits et obligations définis, ici ou là, il peut également être réduit du fait de la coopération développée ces dernières années entre les organes chargés de la mise en œuvre de ces normes. Ainsi, par exemple, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels s'est souvent inspiré, dans l'accomplissement de sa mission d'examen des rapports périodiques des États ainsi que dans ses observations générales y afférentes, des conventions internationales du travail et des observations formulées par la Commission d'experts de l'OIT compétente en la matière. Cette coopération peut se développer encore davantage, par divers moyens, pour ce qui a trait aux procédures respectives d'enquête ou de règlement.

70. Par ailleurs, la même observation peut être avancée relativement à la procédure de communications ouverte par le Protocole facultatif se rapportant à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Bien que les droits visés se recoupent sur bien des points, il pourra être tiré profit, dans la pratique, de la coordination qui ne manquera pas de s'installer entre les deux organes de contrôle relativement à l'interprétation de ces droits et leur application par les États parties.

## **2. Organe compétent**

### **a) Analyse de la question**

71. Dans le projet soumis par le Comité à la Commission en 1996, c'est le Comité qui serait l'organe compétent pour examiner les plaintes et communications au titre de la procédure d'enquête et de règlement envisagée. Cette option peut paraître pleinement justifiée étant donné l'expérience et l'autorité que le Comité a acquises depuis sa mise en place. Mais le Comité est-il vraiment à même, dans sa composition actuelle et avec les moyens dont il est doté, d'accomplir réellement cette tâche qui alourdirait sensiblement sa mission et ajouterait aux difficultés qu'il éprouve à s'acquitter dans des délais raisonnables et au mieux de sa mission première consistant en l'examen des rapports périodiques des États?

### **b) Position de l'expert indépendant**

72. Dans son premier rapport, l'expert indépendant a estimé qu'«une sorte d'antinomie peut être relevée dans les prérogatives reconnues aux organes conventionnels institués par les divers instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et consistant, d'une part, en l'examen des rapports périodiques des États et, d'autre part, en l'examen des plaintes et communications sur des cas de violations prétendues des droits de l'homme reconnus par lesdits instruments». Indépendamment des difficultés pratiques, liées notamment à la surcharge de travail incombant aux membres de ces divers organes, l'expert indépendant a estimé qu'il y a bien une certaine incompatibilité entre les deux missions, qui risquerait de nuire à la qualité et aux conditions du travail qui y est respectivement accompli.

73. L'expert indépendant reconnaît pourtant que l'avis ainsi exprimé mérite d'être plus largement débattu par le groupe de travail, qui sera institué à la cinquante-neuvième session de la Commission, en vue d'examiner les options qui s'offrent en ce qui concerne l'élaboration d'un protocole facultatif se rapportant au Pacte. Il espère, tout de même, avoir contribué de la sorte au débat sur l'efficacité et la coordination des différents mécanismes de contrôle et de suivi des instruments relatifs aux droits de l'homme.

### **3. Possibilité pour des particuliers et/ou des groupes de présenter une plainte et Mesures pouvant être arrêtées pour remédier aux violations par l'État partie de ses obligations**

74. L'expert indépendant renvoie, s'agissant de ces questions, à son premier rapport, où il s'est rangé derrière les observations pertinentes du Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans le rapport présenté par le Comité en 1996 (E/CN.4/1997/105, annexe).

## **IV. CONCLUSION ET RECOMMANDATION**

75. L'adoption d'un projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels permettra, sans doute, de contribuer aux efforts visant à promouvoir, conformément aux principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, «la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables [qui] constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde», sachant, ainsi qu'il est rappelé dans le préambule du Pacte international relatif

aux droits économiques, sociaux et culturels et celui du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, que l'idéal de l'être humain libre, jouissant des libertés civiles et politiques et libéré de la crainte et de la misère ne peut être réalisé que si les conditions permettant à chacun de jouir de ses droits civils et politiques aussi bien que de ses droits économiques, sociaux et culturels sont créées. Autant de défis à relever et de solutions à inventer ou réinventer, dont une passe sans doute par le renforcement des mécanismes internationaux tendant à rendre plus effectif le respect par les États parties des engagements contractés.

76. Cela conduit l'expert indépendant chargé de la question d'un projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels à recommander l'adoption par la Commission des droits de l'homme d'une résolution dans laquelle elle confirmerait la décision contenue dans sa résolution 2002/24, adoptée lors de sa cinquante-huitième session, et d'instituer, à sa cinquante-neuvième session, un groupe de travail de la Commission, à composition non limitée, qui sera chargé d'élaborer un projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, à la lumière du rapport du Comité des droits économiques, sociaux et culturels à la Commission concernant un projet de protocole facultatif, des observations des États, des organisations intergouvernementales et non gouvernementales, ainsi que du rapport de l'expert indépendant.

## Notes

- <sup>1</sup> Principes de Limburg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, reproduits dans E/C.12/2000/13, par. 16.
- <sup>2</sup> Ibid., par. 30.
- <sup>3</sup> Ibid., par. 27.
- <sup>4</sup> Ibid., par. 21 et 22.
- <sup>5</sup> Ibid., par. 17 et 20.
- <sup>6</sup> Directives de Maastricht relatives aux violations des droits économiques, sociaux et culturels, reproduites dans E/C.12/2000/13, par. 6.
- <sup>7</sup> Ibid., par. 7.
- <sup>8</sup> Ibid., par. 16 à 19.
- <sup>9</sup> Principes de Limburg, op. cit., par. 29 à 34.
- <sup>10</sup> Directives de Maastricht, op. cit., par. 14 et 15.
- <sup>11</sup> Ibid., par. 7.
- <sup>12</sup> Recueil Dalloz 1997, p. 363, note J.-P. Marguenaud et J. Mouly, cité par J. Mouly, «Les droits sociaux à l'épreuve des droits de l'homme», *Revue de droit social*, 2002, p. 799.
- <sup>13</sup> Recueil Dalloz 1988, p. 438, note J.-P. Marguenaud et J. Mouly, cité par J. Mouly, article précité (note 12).
- <sup>14</sup> *Airey c. Irlande*, 9 octobre 1979 (Série A, n° 32), cité par J. Mouly, article précité (note 12).
- <sup>15</sup> Recueil Dalloz 2001, p. 2787, note J.-P. Marguenaud et J. Mouly, cité par J. Mouly, article précité (note 12).
- <sup>16</sup> Voir J.-F. Akandji-Kombe, «L'application de la Charte sociale européenne: la mise en œuvre de la procédure de réclamations collectives», *Revue de droit social*, 2000, p. 888, cité par J. Mouly, article précité (note 12).
- <sup>17</sup> Communication n° 182/1984 (Pays-Bas, CCPR/C/29/D/182/1984).
- <sup>18</sup> Voir «*La liberté syndicale*», Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT, Genève, BIT, 4<sup>e</sup> éd., 1996, n° 15, p. 9.
- <sup>19</sup> Ibid, n° 12, p. 9.
- <sup>20</sup> Ibid, n° 16, p. 10.
- <sup>21</sup> Ibid, n° 17, p. 10.
- <sup>22</sup> Ibid, n° 3 p. 7.
- <sup>23</sup> Document 146 EX/7, par. 50. Voir aussi, pour les questions relatives aux méthodes de travail du Comité et les statistiques sur les communications examinées, le document 154 EX/16 du 24 février 1998.