



**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

E/CN.4/2004/44  
15 mars 2004

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

---

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

**DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

**Rapport du Groupe de travail à composition non limitée chargé d'examiner  
les options en ce qui concerne l'élaboration d'un protocole facultatif  
se rapportant au Pacte international relatif aux droits  
économiques, sociaux et culturels**

**(Genève, 23 février-5 mars 2004)**

**Présidente-Rapporteuse: M<sup>me</sup> Catarina de Albuquerque (Portugal)**

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction.....	1 – 4	3
I.    ORGANISATION DE LA SESSION .....	5 – 16	3
A.    Ouverture de la session et élection du Président-Rapporteur .....	5 – 6	3
B.    Participation.....	7 – 13	4
C.    Documentation et organisation des travaux .....	14 – 16	5
II.   DÉCLARATIONS LIMINAIRES .....	17 – 27	6
III.  DIALOGUE INTERACTIF AVEC DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	28 – 38	8
IV.  DIALOGUE INTERACTIF AVEC DES MEMBRES DE COMITÉ.....	39 – 51	11
V.   NATURE ET PORTÉE DES OBLIGATIONS CONTRACTÉES PAR LES ÉTATS PARTIES EN VERTU DU PACTE .....	52 – 57	14
VI.  JUSTICIABILITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS.....	58 – 66	17
VII.  UTILITÉ ET FAISABILITÉ D’UN MÉCANISME D’EXAMEN DE PLAINTES EN VERTU DU PACTE ET COMPLÉMENTARITÉ ENTRE LES DIFFÉRENTS MÉCANISMES .....	67 – 74	19
VIII. RECOMMANDATIONS DE LA PRÉSIDENTE-RAPPORTEUSE .....	75 – 77	22

## Introduction

1. Au paragraphe 75 de sa Déclaration et Programme d'action, la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, tenue à Vienne en 1993, a encouragé «la Commission des droits de l'homme à poursuivre, en coopération avec le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, l'étude de protocoles facultatifs se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels».
2. En 2003, la Commission des droits de l'homme, au paragraphe 12 de sa résolution 2003/18, a pris note de la décision 2002/254 du Conseil économique et social, en date du 25 juillet 2002, dans laquelle le Conseil «a approuvé la décision de la Commission 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».
3. Au paragraphe 13 de la même résolution, la Commission a prié le Groupe de travail «de se réunir pendant une période de dix jours ouvrables, avant la soixantième session de la Commission, afin d'examiner les options qui s'offrent en ce qui concerne l'élaboration d'un protocole facultatif se rapportant au Pacte, à la lumière notamment du rapport du Comité des droits économiques, sociaux et culturels à la Commission concernant le projet de protocole facultatif prévoyant l'examen de communications en rapport avec le Pacte (E/CN.4/1997/105, annexe), 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 rapports de l'expert indépendant (E/CN.4/2002/57 et E/CN.4/2003/53 et Corr.1 et 2)». Au paragraphe 16 de la résolution, la Commission a prié le Groupe de travail «de faire rapport à la Commission, à sa soixantième session, et de formuler des recommandations précises quant à la manière de procéder en ce qui concerne la question d'un protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels au cours de la même session».
4. Le présent rapport est soumis à la Commission par la Présidente-Rapporteuse. Le résumé des délibérations figurant dans les chapitres I à VII a été adopté par consensus (*ad referendum*) par le Groupe de travail à sa dernière séance, le 5 mars. Les recommandations figurant dans le chapitre VIII sont de la seule responsabilité de la Présidente-Rapporteuse.

## I. ORGANISATION DE LA SESSION

### A. Ouverture de la session et élection du Président-Rapporteur

5. La session du Groupe de travail à composition non limitée a été ouverte par un Représentant du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), qui s'est félicité de la tenue du Groupe de travail et a brièvement récapitulé son origine et les faits nouveaux récents présentant de l'intérêt pour ses délibérations, dont les deux séminaires d'experts consacrés à un protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ayant eu lieu en 2003 à Berlin et Dubrovnik, respectivement. Se fondant sur le projet de calendrier de la session du Groupe de travail – examiné par les délégations d'État lors d'une séance de consultation informelle tenue le 22 janvier 2004 –, le

Haut-Commissariat avait programmé dans ce cadre deux réunions d'experts (l'une avec des membres d'organes créés en application d'instruments relatifs aux droits de l'homme et l'autre avec des rapporteurs spéciaux) et il remerciait ces experts d'avoir pris des dispositions pour être présents à la session du Groupe de travail.

6. À sa 1<sup>re</sup> séance, le Groupe de travail a élu par acclamation M<sup>me</sup> Catarina de Albuquerque (Portugal) Présidente-Rapporteuse.

## **B. Participation**

7. Les représentants des États membres de la Commission des droits de l'homme suivants ont participé à la session du Groupe de travail, qui était ouverte à tous les membres de la Commission: Afrique du Sud, Allemagne, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Autriche, Brésil, Burkina Faso, Chili, Chine, Congo, Costa Rica, Croatie, Cuba, Égypte, États-Unis d'Amérique, Éthiopie, Fédération de Russie, France, Guatemala, Hongrie, Inde, Indonésie, Irlande, Italie, Japon, Mexique, Népal, Nigeria, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, République de Corée, République dominicaine, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Suède et Togo.

8. Les représentants des États suivants, non membres de la Commission ont également participé à la session du Groupe de travail: Albanie, Algérie, Andorre, Angola, Bangladesh, Bélarus, Belgique, Bolivie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Canada, Chypre, Équateur, El Salvador, Espagne, Estonie, Finlande, Grèce, Haïti, Iran (République islamique d'), Israël, Jamahiriya arabe libyenne, Kazakhstan, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Madagascar, Malaisie, Malte, Maurice, Nouvelle-Zélande, Nicaragua, Norvège, Pologne, Portugal, République arabe syrienne, République populaire démocratique de Corée, République tchèque, Roumanie, Sénégal, Serbie-et-Monténégro, Slovaquie, Suisse, Tunisie, Turquie, Uruguay et Venezuela .

9. L'État suivant, non membre de la Commission, était représenté par un observateur: Saint-Siège.

10. Les organismes, organes, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies suivants étaient représentés: Organisation internationale du Travail (OIT), Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), Programme alimentaire mondial (PAM) et Organisation mondiale de la santé (OMS).

11. L'organisation intergouvernementale suivante était représentée: Ligue des États arabes.

12. Les organisations non gouvernementales (ONG) suivantes dotées du statut consultatif général ou spécial auprès du Conseil économique et social ou inscrites sur la liste étaient représentées: Amnesty International, Association des citoyens du Monde, Centre pour les droits économiques et sociaux, Centre on Housing Rights and Evictions, Centre Europe-Tiers monde, FIAN-Pour le droit à se nourrir, Commission internationale de juristes, Comité d'action internationale pour les droits des femmes, Organisation internationale pour le développement de la liberté d'enseignement, New Humanity et Tupaj Amaru, Organisation mondiale contre la torture.

13. Le 24 février 2004, Paul Hunt, Rapporteur sur le droit de toute personne à jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible (Rapporteur spécial sur le droit à la santé) et Miloon Kothari, Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant (Rapporteur spécial sur le logement convenable) ont pris la parole devant le Groupe de travail et engagé un dialogue avec ses membres. Le 25 février 2004 Eibe Riedel, membre du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Martin Scheinin, membre du Comité des droits de l'homme, et Régis de Gouttes, membre du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, ont eux aussi eu un dialogue avec les membres du Groupe de travail.

### **C. Documentation et organisation des travaux**

14. Le Groupe de travail était saisi des documents suivants:

E/CN.4/2004/WG.23/1	Ordre du jour provisoire
E/CN.4/2004/WG.23/2	Rapport du Secrétaire général établi en application de la résolution 2003/18 de la Commission
E/CN.4/2004/WG.23/CRP.1	Document d'information établi par le secrétariat: Sélection de jurisprudence relative aux droits économiques, sociaux et culturels
E/CN.4/2004/WG.23/CRP.2	Information provided by the Government of Croatia: Report of the International Conference on Economic, Social and Cultural Rights, 2-4 September 2003, Cavtat-Dubrovnik, Croatia
E/CN.4/2004/WG.23/CRP.3	Joint submission by non-governmental organizations, human rights institutions and civil society groups
E/CN.4/2004/WG.23/CRP.4	Information provided by the Special Rapporteur on the right to education
E/CN.4/2004/WG.23/CRP.5	Communication écrite du Centre Europe-Tiers monde et de l'Association américaine de juristes
E/CN.4/2004/WG.23/CRP.6	Joint written statement by the Europe-Third World Centre and the American Association of Jurists
E/CN.4/2004/WG.23/CRP.7	Information provided by the Special Rapporteur on the right to food
E/CN.4/2003/53	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

E/CN.4/2002/57	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
E/CN.4/1997/105	Projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

15. À sa 1<sup>re</sup> séance, le Groupe de travail a adopté son ordre du jour, tel qu'il figure dans le document E/CN.4/2004/WG.23/1.

16. La Présidente-Rapporteuse a insisté sur l'importance de la tâche confiée au Groupe de travail à composition non limitée et a encouragé tous les participants, dont les organisations intergouvernementales et non gouvernementales, à prendre une part active aux délibérations. Elle a présenté le projet de plan de travail et de calendrier, que le Groupe de travail a approuvé.

## II. DÉCLARATIONS LIMINAIRES

17. À sa 1<sup>re</sup> séance, le 23 février 2004, des représentants d'État et des représentants d'organisations intergouvernementales ou non gouvernementales ont fait des déclarations liminaires, dans lesquelles ils ont exposé leurs vues préliminaires au sujet des options concernant l'élaboration d'un protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et des questions clés devant être traitées par le Groupe de travail. Les participants se sont félicités de la tenue du Groupe de travail, dans lequel ils voyaient un jalon important sur la voie d'un renforcement de la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels.

18. Des délégations ont rappelé que la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, tenue à Vienne en 1993, avait réaffirmé que tous les droits de l'homme étaient universels, indissociables, interdépendants et intimement liés, et ont estimé qu'il s'agissait là d'un point de départ naturel pour les délibérations du Groupe de travail. D'autres délégations ont elles aussi exprimé des opinions différentes quant aux incidences de ces principes. Des délégations ont noté en le regrettant que, malgré le consensus régnant dans la communauté internationale au sujet de l'universalité et de l'indissociabilité de tous les droits de l'homme, elle n'accordait pas encore aux droits économiques, sociaux et culturels le même degré de priorité qu'aux droits civils et politiques, et elles ont estimé que l'élaboration d'un protocole facultatif constituerait une avancée dans le sens d'un rééquilibrage. L'attention a été appelée sur le fait que les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme – hormis la Convention relative aux droits de l'enfant – comportaient une disposition facultative prévoyant la mise en place d'une procédure de plainte. On a en outre fait valoir que les droits civils et politiques risquaient de se retrouver isolés et dépourvus de signification en cas d'inapplication des droits économiques, sociaux et culturels.

19. D'autres délégations ont soutenu que le principe d'indissociabilité et d'interrelation de tous les droits de l'homme ne signifiait pas une mise en œuvre analogue de tous les droits de l'homme. Certaines délégations ont en particulier fait valoir que les droits consacrés par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels n'étaient pas aussi clairement

définis que ceux visés dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Dans le même ordre d'idées, des délégations ont estimé que la plupart des droits énoncés dans le premier n'étaient pas absolus et étaient insuffisamment précis pour entraîner des obligations claires, ce qui ne pouvait donc que rendre inapplicable une procédure de plainte. Des délégations ont fait observer qu'il était difficile pour un organe délibérant de déterminer si un droit économique, social ou culturel avait été violé compte tenu de la grande marge d'appréciation laissée aux États parties s'agissant de prendre des décisions relatives aux politiques. Un certain nombre de délégations ont souligné que cette question appelait de nouveaux travaux d'étude et d'analyse approfondis, en particulier sur la nature des obligations incombant aux États parties et les critères à employer pour établir l'existence d'une violation.

20. Des délégations ont estimé que les dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels («le Pacte») étaient insuffisamment claires pour se prêter à une procédure de plainte ou être invocables en justice. D'autres délégations ont renvoyé à la législation nationale ou régionale ainsi qu'à la jurisprudence, faisant valoir que l'expérience enseignait que le flou des dispositions juridiques du Pacte pouvait être levé par les tribunaux. Des délégations ont souligné que l'intervention du législateur était parfois nécessaire pour clarifier le champ des obligations. Plusieurs délégations ont souligné que les États parties avaient pour obligation immédiate de prendre rapidement des dispositions efficaces en vue de la mise en œuvre des droits visés dans le Pacte.

21. Un certain nombre de délégations se sont référées à la dimension internationale des droits économiques, sociaux et culturels et au devoir de coopération et d'assistance technique à l'échelon international. On a estimé qu'un protocole facultatif risquait de déboucher sur le dépôt de plaintes contre les pays les plus pauvres, lesquels n'avaient pas la capacité de donner pleinement effet à tous les droits économiques, sociaux et culturels du fait de l'insuffisance de leurs moyens économiques. On a fait valoir que le manque de ressources pouvait constituer un obstacle à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels et que seuls les États les plus riches seraient en position d'honorer leurs obligations en la matière. Une délégation a indiqué que cette question devait être envisagée dans le contexte du droit au développement. D'autres participants ont souligné que le principe de réalisation progressive, énoncé à l'article 2 du Pacte, garantissait la prise en considération des réalités et de la situation économique de chaque pays. Des délégations ont en outre souligné que dans les pays riches comme dans les pays pauvres les tribunaux statuaient dans des affaires portant sur des droits économiques, sociaux ou culturels.

22. On a constaté avec inquiétude qu'une procédure de plainte risquait d'interférer indûment dans le processus démocratique et le processus de prise de décisions national concernant la définition des priorités politiques, économiques et budgétaires. Face à cette inquiétude, une délégation a fait observer que les recommandations du Comité laisseraient une vaste marge d'appréciation aux gouvernements. On a en outre fait valoir que les droits de l'homme n'étaient pas une question exclusivement interne et que les recommandations des organes internationaux de suivi, même si elles avaient des incidences internes, ne constituaient pas une interférence indue.

23. Dans leurs déclarations liminaires, certaines délégations ont mentionné les avantages d'un protocole facultatif, faisant valoir qu'un mécanisme de plainte permettrait: d'encourager les États parties à garantir des voies de recours internes plus efficaces; de promouvoir le développement

de la jurisprudence internationale, laquelle tendrait quant à elle à promouvoir le développement de la jurisprudence nationale dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels; de renforcer la responsabilisation internationale; de donner aux organes juridictionnels les moyens d'étudier des affaires concrètes et donc les moyens d'élaborer une jurisprudence plus concise. Une délégation a fait ressortir qu'un mécanisme autorisant des tierces parties à porter plainte devant le Comité des droits économiques, sociaux et culturels en application d'un protocole facultatif contribuerait à aider les groupes vulnérables et marginaux à s'émanciper.

24. Au sujet des droits devant être couverts par le protocole facultatif, des délégations ont fait valoir qu'il fallait laisser à chaque État la possibilité de déterminer les dispositions du Pacte auxquelles la procédure de plainte devait s'appliquer (approche à la carte) alors que d'autres délégations ont estimé qu'il valait mieux que la procédure de plainte couvre tous les droits fondamentaux protégés par le Pacte (approche globale).

25. Une délégation a souligné que l'approche globale devait s'étendre au droit à l'autodétermination. Une autre délégation a indiqué que, dans le cadre d'une approche globale, il était envisageable que certains aspects seulement de chaque droit puissent faire l'objet d'une plainte individuelle (le travail forcé, par exemple, dans le cas du droit au travail).

26. Des délégations se sont demandé s'il était envisageable que le Comité soit habilité à recevoir des plaintes en vertu d'un protocole facultatif sans apporter d'amendements au Pacte. On a fait observer que le Comité était officiellement un organe subsidiaire du Conseil économique et social et n'était donc pas doté du même statut juridique que les autres organes des Nations Unies chargés de suivre l'application d'un instrument relatif aux droits de l'homme. Des délégations ont souligné qu'un certain nombre de mécanismes de suivi de la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels existaient déjà et qu'il y avait donc un risque d'incohérence entre les décisions de ces différents organes et, surtout, un risque d'affaiblissement de la protection de ces droits.

27. Les représentants de l'UNESCO, de l'OMS et de l'OIT ainsi que les représentants des ONG se sont félicités de la tenue du Groupe de travail et ont indiqué être prêts à contribuer à ses délibérations, s'agissant en particulier de la complémentarité entre le protocole facultatif envisagé et les mécanismes de plainte en place. Tous les représentants d'organisations intergouvernementales ont insisté sur la coopération étroite et ancienne existant entre leurs organisations et le Comité. À ce propos, on a plus particulièrement mentionné la création récente d'un groupe d'experts commun UNESCO-Comité sur le droit à l'éducation, la coopération en cours entre l'OMS et le Comité ayant pour objet de mettre au point des indicateurs relatifs au droit à la santé et les rapports soumis par l'OIT à toutes les sessions du Comité en vue de l'examen de rapports d'États parties.

### **III. DIALOGUE INTERACTIF AVEC DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

28. Lors de sa 2<sup>e</sup> séance, le 24 février 2004, le Groupe de travail a engagé un dialogue interactif avec plusieurs rapporteurs spéciaux de la Commission titulaires d'un mandat en rapport avec les droits économiques, sociaux et culturels. Suite à l'invitation adressée aux rapporteurs spéciaux investis d'un tel mandat les priant d'exposer leurs vues sur un protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Jean Ziegler, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, et Katarina Tomasevski,



Rapporteuse spéciale sur le droit à l'éducation, ont adressé des contributions écrites au Groupe de travail. Paul Hunt, Rapporteur spécial sur le droit à la santé, et Miloon Kothari, Rapporteur spécial sur le logement convenable, ont eux fait des exposés oraux.

29. À propos de la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels, le Rapporteur spécial sur le droit à la santé a rappelé l'étude relative à ces droits réalisée entre 1989 et 1992 par Danilo Türk à l'intention de l'instance qui s'appelait alors Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités. La justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels avait été confirmée et précisée par l'étude à l'intention de la Sous-Commission ainsi que par des décisions rendues par des tribunaux nationaux et par des dispositifs régionaux de protection des droits de l'homme en Europe, sur le continent américain et en Afrique, de même que par les travaux du Comité. La nature et la portée des obligations contractées par les États parties en vertu du Pacte étaient définies au paragraphe 1 de son article 2, par lequel les États parties s'étaient engagés à agir en vue d'assurer progressivement l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. Eu égard à cette disposition, le Rapporteur spécial a fait valoir que le Pacte n'imposait pas un fardeau insupportable aux États parties mais exigeait simplement d'eux qu'ils démontrent avoir pris certaines dispositions raisonnables en vue de la réalisation des droits énoncés dans le Pacte. Le Rapporteur spécial a en outre souligné que certaines normes relatives aux droits civils et politiques pouvaient également être qualifiées d'imprécises – par exemple le droit de ne pas être soumis à la torture, le droit à l'intimité de la vie privée et le droit à la liberté d'expression – ce qui n'empêchait pas le Pacte international relatif aux droits civils et politiques d'être doté d'un mécanisme de plainte individuelle.

30. Le Rapporteur spécial a souligné qu'un protocole facultatif se rapportant au Pacte concourrait grandement à aider les États à mieux honorer les obligations leur incombant en vertu du Pacte. Étant donné que l'expérience accumulée aux niveaux national, régional et international donnait à penser que la question d'ordre général que constituait la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels – dont ceux consacrés dans le Pacte – était désormais réglée, le Rapporteur spécial a encouragé le Groupe de travail à se concentrer sur certaines questions juridiques spécifiques appelant encore l'attention, notamment les questions de savoir qui devait être habilité à porter plainte et si un protocole facultatif devait comporter aussi bien une procédure de plainte qu'une procédure d'enquête.

31. Se fondant sur les enseignements tirés de ses missions de pays, le Rapporteur spécial sur le logement convenable a souligné que la jurisprudence nationale pouvait grandement contribuer à aider à délimiter les contours et la teneur des droits économiques, sociaux et culturels, et il a estimé que les normes internationales relatives aux droits de l'homme avaient un rôle déterminant à jouer dans l'orientation des tribunaux nationaux. Un protocole facultatif se rapportant au Pacte constituerait un jalon important sur la voie du renforcement des droits économiques, sociaux et culturels. Le Rapporteur spécial a souligné à quel point il importait de mettre en œuvre le droit à un logement convenable ainsi que, en général, les autres droits économiques, sociaux et culturels, et il a insisté sur la nécessité de combler le fossé existant entre la reconnaissance et la mise en œuvre de ces droits, s'agissant en particulier des femmes. Il a fait observer que des éléments fondamentaux – tels que la non-discrimination et le droit à la protection contre l'expulsion domiciliaire – démontraient la justiciabilité intrinsèque du droit à un logement convenable. Il a insisté sur la nécessaire cohérence entre politique économique et politique relative aux droits de l'homme et a estimé légitime que les questions touchant au

budget fassent l'objet d'un examen au regard du noyau irréductible d'obligations incombant aux États parties au Pacte.

32. Le Rapporteur spécial sur le logement convenable a, pour conclure, souligné qu'un protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels apporterait sa contribution au processus de définition du droit au logement convenable et d'autres droits économiques, sociaux et culturels, réaffirmerait l'indissociabilité de ces droits et des autres droits fondamentaux, tels que la liberté de mouvement et le droit à la sécurité de la personne, et aiderait à se saisir des violations systématiques des droits liés au logement et à la terre et d'autres droits économiques, sociaux et culturels.

33. En réponse aux inquiétudes exprimées au sujet du coût de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, le Rapporteur spécial a noté que les obligations de respecter, de protéger et de réaliser s'appliquaient à tous les droits fondamentaux – civils, culturels, économiques, politiques et sociaux. Certains éléments des divers droits fondamentaux avaient des incidences financières tandis que la protection d'autres éléments des normes relatives aux droits de l'homme n'entraînait aucun coût.

34. Plusieurs exemples ont été donnés en réponse à une question concernant les recours à mettre en œuvre en cas de violation des droits économiques, sociaux et culturels. Le Rapporteur spécial sur le droit à la santé a indiqué qu'il serait par exemple possible de demander à un État de mettre un terme à certaines activités ou de s'abstenir de certains actes (tels que de procéder à des expulsions), de reformuler une politique en vue de répondre aux besoins des groupes de population vulnérables et marginaux, ou d'accorder une indemnisation. La réparation de certaines violations des droits économiques, sociaux et culturels pourrait réclamer une réorientation des ressources financières et autres, et non pas l'attribution de ressources supplémentaires.

35. Des questions ont été posées au sujet du sens exact de différents termes employés dans le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte. S'agissant de l'expression «au maximum de ses ressources disponibles», il a été indiqué qu'un organe délibérant pourrait prendre en considération des facteurs tels que l'aggravation des disparités de revenu ou le caractère judicieux de l'utilisation des ressources. Référence a été faite à un jugement rendu récemment dans un pays qui définissait «l'obligation d'agir» comme l'obligation de faciliter l'accès et de mettre à disposition par une série de mesures. Le tribunal avait recouru au concept de «caractère raisonnable» en vue d'apprécier si un État s'était acquitté de son obligation d'assurer progressivement le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels, et avait estimé, entre autres, qu'un programme excluant un segment de la société ne pouvait être considéré comme revêtant un caractère raisonnable et que des ajustements devaient donc y être apportés.

36. Il a été pris note de l'expérience des pays dans lesquels le Pacte avait été rendu invocable devant la justice par son incorporation directe dans la législation nationale. Au sujet de la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels au niveau international, on a estimé qu'un organe international serait selon toute vraisemblance appelé à se servir d'affaires nationales et régionales pour orienter son interprétation des droits énoncés dans le Pacte. Compte tenu de l'expérience accumulée par le Comité et d'autres organes de suivi de l'application d'un instrument international, on pouvait raisonnablement s'attendre à ce que l'organe délibérant international institué en vertu du protocole facultatif laisse une marge d'appréciation

considérable aux États. Sur le point de savoir si les questions touchant au budget pouvaient légitimement faire l'objet d'un examen par un organe de suivi d'un instrument traitant de la mise en œuvre de droits économiques, sociaux et culturels, il a été indiqué que les organes de suivi avaient également pour rôle de veiller à ce que les politiques nationales soient conformes aux obligations internationales de l'État considéré.

37. Au sujet de l'utilité d'un nouveau mécanisme d'examen de l'exercice des responsabilités en matière de droits économiques, sociaux et culturels, compte tenu de l'existence de la procédure d'examen des rapports périodiques soumis par les États parties en application du Pacte, on a estimé que les deux seraient complémentaires. Le processus d'examen des rapports périodiques des États, qui donnait lieu à l'examen d'un très grand nombre de questions en quelques heures tous les cinq ans, ne pouvait que revêtir un caractère général. L'expérience accumulée à l'échelon national faisait apparaître que l'examen d'affaires individuelles était plus susceptible que l'examen d'un large éventail de questions d'aider un État à mieux comprendre la nature et la portée de ses obligations en l'amenant à se concentrer sur une situation spécifique ou un problème précis. Les affaires individuelles présentaient en outre de l'intérêt en tant qu'affaires pilotes et pouvaient contribuer à sensibiliser aux droits économiques, sociaux et culturels.

38. On s'est penché sur le risque de conflit entre les décisions du Comité et celles d'autres organes amenés à se pencher sur les droits économiques, sociaux et culturels. Il a été souligné que le Comité avait été guidé dans ses travaux par un souci de cohérence avec la jurisprudence des autres instances. Ainsi, lors de l'adoption de son Observation générale n° 13 relative au droit à l'éducation, le Comité avait veillé à sa cohérence avec diverses décisions, conclusions et observations générales pertinentes du Comité des droits de l'homme et du Comité des droits de l'enfant. En réponse aux inquiétudes exprimées au sujet d'une éventuelle dualité de rôle du Comité (examen des rapports périodiques et traitement de plaintes), on a rappelé l'expérience accumulée par d'autres organes de suivi assumant conjointement une fonction d'examen des rapports périodiques et une fonction de traitement des plaintes. Au sujet des incidences de la jurisprudence pour les États n'ayant pas ratifié le protocole facultatif envisagé, on a fait valoir que les constatations et recommandations adoptées par le Comité en vertu d'un tel protocole aideraient tous les États à mieux comprendre les obligations leur incombant en vertu du Pacte. Les rapporteurs spéciaux ont souligné que le Comité n'était pas un mécanisme juridictionnel mais un organe d'experts international appelé à formuler des recommandations tendant à aider les États à mieux honorer les obligations leur incombant au titre du Pacte. Ils ont en outre indiqué qu'un protocole facultatif était un outil procédural qui n'entraînerait pas de nouvelles obligations de fond pour les États.

#### **IV. DIALOGUE INTERACTIF AVEC DES MEMBRES DE COMITÉ**

39. La 3<sup>e</sup> séance du Groupe de travail, tenue le 25 février 2004, a été consacrée à un dialogue avec des membres de trois comités: Eibe Riedel (membre du Comité des droits économiques, sociaux et culturels); Martin Scheinin (membre du Comité des droits de l'homme); Régis de Gouttes (membre du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale).

40. Dans son exposé, M. Riedel a abordé la question de la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels et a souligné que le protocole facultatif envisagé différait des procédures en vigueur devant les juridictions nationales. Il importait de souligner que le Comité

n'était pas appelé à rendre des jugements mais à fournir des avis du même ordre que les recommandations adoptées au titre de la procédure d'examen des rapports d'État partie. Il ne s'agissait pas d'introduire de nouvelles obligations mais un nouveau mécanisme de suivi pour l'examen de plaintes individuelles et collectives. Il a préconisé une approche globale autorisant le dépôt de plaintes relatives à tous les droits fondamentaux et a vivement enjoint au Groupe de travail de ne pas s'engager dans un examen article par article en vue de déterminer quels droits devaient être couverts par la procédure de plaintes. À ce propos, il était souhaitable que le Groupe de travail s'inspire de l'exemple des procédures de plaintes concernant d'autres instruments, tels que les protocoles facultatifs se rapportant respectivement au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

41. M. Riedel a rejeté l'opinion selon laquelle les droits économiques, sociaux et culturels ne relèveraient que de l'aspiration et de l'orientation générales, soulignant que le Pacte était un instrument juridiquement contraignant au regard du droit international et que l'absence de voie de recours pourrait affaiblir l'exercice effectif des droits économiques, sociaux et culturels sans pour autant leur ôter la qualité de droit. Il a réfuté l'argument selon lequel les droits économiques, sociaux et culturels seraient foncièrement différents des droits civils et politiques. Ces deux ensembles de droits concourraient de la même manière à la protection de la dignité humaine. Il a également réfuté l'argument selon lequel les droits économiques, sociaux et culturels auraient des incidences financières bien plus élevées que les droits civils et politiques. Il a souligné que le principe de réalisation progressive énoncé au paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte ne diminuait en rien le statut des droits économiques, sociaux et culturels mais introduisait seulement une approche souple pays par pays. Il s'est également élevé contre l'opinion selon laquelle les dispositions du Pacte seraient imprécises, faisant observer que les dispositions d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme ne l'étaient pas moins et que les dispositions relatives aux droits de l'homme étaient formulées en termes généraux de manière à permettre leur interprétation et leur clarification à la lumière de l'expérience et des décisions rendues dans des affaires concrètes.

42. M. Scheinin a exposé l'expérience accumulée par le Comité des droits de l'homme dans la mise en œuvre de sa procédure de plaintes individuelles – instituée voilà plus de 25 ans – qui à ce jour avait été acceptée par plus des deux tiers des États parties. Il a souligné que cette procédure n'avait pas abouti à une prolifération de plaintes – en raison de la rigueur des critères de recevabilité – et que les plaintes visaient aussi bien des pays développés que des pays en développement. En réponse à l'affirmation selon laquelle les plaintes viseraient souvent les pays les plus respectueux des droits de l'homme, M. Scheinin a fait observer que de nombreuses plaintes avaient effectivement été portées contre des pays développés mais qu'une faible proportion seulement d'entre elles avait abouti après examen à un constat de violation. M. Scheinin a qualifié les constatations adoptées en vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte d'«interprétations juridiques autorisées du Pacte» et a noté que les États se conformaient dans l'ensemble à ces constatations.

43. Se fondant sur l'expérience accumulée dans le cadre du Comité des droits de l'homme, M. Scheinin a estimé que le protocole facultatif envisagé devrait prévoir des mesures transitoires et a souligné qu'une approche globale s'imposait, tout en indiquant que l'article premier (droit des peuples à disposer d'eux-mêmes) pourrait être exclu du champ du protocole facultatif au cas où l'on autoriserait des groupes à soumettre des plaintes. Au sujet de la justiciabilité des droits

protégés, il a insisté sur le fait que le Comité des droits de l'homme avait défini plusieurs composantes des droits économiques, sociaux et culturels susceptibles d'être invoqués en justice. Décrivant les modalités de traitement des plaintes, il a indiqué que le Comité des droits de l'homme n'était habilité qu'à examiner des informations écrites soumises par les deux parties sans avoir la possibilité d'obtenir des informations auprès d'autres sources, ce qui constituait un point faible.

44. Présentant son expérience acquise dans le cadre du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, M. de Gouttes a insisté sur les trois avantages inhérents à une procédure de plainte, à savoir: offrir une voie de recours additionnelle; aider les États à mettre en œuvre la Convention; aider le Comité à développer sa jurisprudence. Il a indiqué que sur 169 États parties, jusqu'à présent 43 (dont la majorité étaient membres du Conseil de l'Europe) avaient reconnu la compétence du Comité pour recevoir des plaintes individuelles. Comme les autres experts membres de comité, il a souligné que le Comité ne rendait pas des jugements mais des avis. La procédure en place n'avait pas donné lieu à un grand nombre de plaintes, le Comité n'en ayant jusqu'à présent reçu que 33, et un certain nombre des affaires soumises concernaient des droits économiques, sociaux et culturels, tels que la discrimination dans l'accès au logement, à l'emploi ou aux lieux publics. Il a indiqué que, même lorsque le Comité ne constatait pas l'existence d'une violation ou jugeait irrecevable une demande, il tirait souvent parti du processus de communication pour formuler des recommandations et propositions d'ordre général à l'intention des États.

45. En réponse à des questions et observations des délégations, les membres de Comité ont précisé que le principe de compétence *ratione temporis* s'appliquerait pour ce qui était de la question des violations passées, rendant ainsi recevables les seules plaintes visant des violations continuant à produire un effet dans le présent. S'agissant de savoir si le protocole facultatif envisagé devait englober la dimension internationale des obligations des États – dont la question de la coopération internationale –, les membres de comité ont indiqué qu'en théorie de telles affaires étaient susceptibles d'être soumises. Il a été précisé que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels ne se penchait sur le droit à l'autodétermination que de manière indirecte en examinant à quel point le déni de ce droit nuisait à l'exercice de certains droits économiques, sociaux et culturels – par exemple, dans le cas d'un groupe autochtone expulsé de ses terres et privé de ses moyens de subsistance. Pareillement, le Comité abordait la question de la pauvreté en examinant ses effets défavorables sur la réalisation de certains droits protégés par le Pacte et la vulnérabilité de certains groupes.

46. Face aux inquiétudes exprimées au sujet du coût de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels et d'un risque d'interférence induite avec le processus décisionnel des États, il a été précisé que toutes les politiques touchant aux services sociaux ne soulevaient pas des questions en rapport avec les droits de l'homme. Il a également été indiqué qu'une procédure de plainte ne porterait que sur les affaires dans lesquelles les besoins élémentaires indispensables pour mener une vie digne n'étaient pas satisfaits et que les États conserveraient en tout temps le pouvoir de décision finale quant aux mesures à prendre par eux en réponse aux constatations formulées par le Comité.

47. S'agissant de savoir si le protocole facultatif envisagé devait participer d'une approche globale ou d'une approche «à la carte», M. Riedel a souligné que les membres du Comité étaient unanimes à estimer que tous les droits économiques, sociaux et culturels comportaient des

éléments susceptibles d'être invoqués en justice. Il a constaté qu'une approche à la carte était susceptible de faciliter la ratification mais que cela aurait pour contrepartie l'adoption d'une procédure de moindre envergure risquant d'influer négativement sur la synergie entre le protocole et l'ensemble du Pacte.

48. En réponse aux inquiétudes exprimées au sujet d'un risque de chevauchement et d'incompatibilité entre les différentes procédures d'organes conventionnels, on a souligné que le professionnalisme dont faisait preuve le personnel du secrétariat assurant le service des Comités contribuerait grandement à la prise en considération de toutes les préoccupations relatives aux droits de l'homme et de la jurisprudence des autres organes conventionnels. Le représentant de l'OIT a indiqué à ce propos que la cohérence était facilitée par l'étroite collaboration qu'entretenait l'OIT et le Comité. Les membres de comité ont en outre rappelé la fonction de coordination des réunions intercomités se tenant régulièrement ainsi que des réunions des présidents de comité.

49. En réponse à une question relative à l'apport d'un protocole facultatif, on a fait valoir que le Protocole facultatif avait joué un rôle vital dans le cas du Comité des droits de l'homme en lui donnant la possibilité de définir sa position concernant diverses questions d'ordre juridique. Pareillement, un protocole facultatif se rapportant au Pacte permettrait au Comité d'élaborer, par le canal d'une analyse approfondie des affaires individuelles, une jurisprudence plus concise, laquelle serait plus facile à suivre par les juridictions nationales. Il a été souligné qu'on ne pouvait raisonnablement attendre d'une procédure de plainte qu'elle permette de rendre justice à chacun mais que la jurisprudence qu'elle engendrerait aiderait les juridictions nationales à appliquer les droits consacrés par le Pacte.

50. En réponse à diverses observations, les membres de comité ont indiqué qu'un protocole facultatif était appelé à compléter les mesures déjà prises par le Comité en vue de renforcer son système de suivi. Il a en outre été souligné qu'une procédure de plainte permettrait de sensibiliser davantage au Pacte, étant donné que les affaires individuelles seraient plus attrayantes pour les médias.

51. S'agissant de savoir si le Comité avait compétence pour recevoir des plaintes au titre d'un protocole facultatif eu égard à son statut d'organe subsidiaire du Conseil économique et social, les membres de comité ont estimé qu'il serait possible au Conseil économique et social de confier cette nouvelle tâche au Comité en place. Il a été indiqué que le protocole facultatif envisagé offrait la possibilité de conférer au Comité une base conventionnelle et de l'investir du même statut que les autres organes de suivi d'un instrument relatif aux droits de l'homme. En réponse aux délégations ayant émis des doutes au sujet des avantages d'un protocole facultatif, les experts en ont souligné le caractère précisément facultatif.

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

52. Durant sa quatrième journée de délibération, le Groupe de travail s'est concentré sur l'examen des questions touchant à la nature et à la portée des obligations contractées par les États parties en vertu du Pacte. Le secrétariat a exposé au Groupe de travail, à titre d'information, le processus ayant abouti à l'adoption du Protocole facultatif se rapportant à la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes,

en se concentrant sur la teneur du Protocole facultatif – qui instituait une procédure de plainte ainsi qu’une procédure d’enquête – et sur les questions abordées au cours des négociations ayant débouché sur son adoption en 2000. À leur nombre figuraient les suivantes: «Qui devrait être juridiquement habilité à formuler une plainte?»; «Le protocole facultatif devait-il instituer une procédure d’enquête en plus de la procédure de plainte?»; «Le protocole facultatif devait-il comporter une disposition interdisant les réserves?»; «Le protocole facultatif se solderait-il par un chevauchement de procédures ou un double-emploi et risquait-il de contrarier les efforts déployés en vue d’assurer la prise en considération des droits de la femme et du genre dans les activités menées dans le domaine des droits de l’être humain?»; «La justiciabilité des dispositions de la Convention, les incidences sur la charge de travail du Comité, les incidences financières?». Tous ces points ont fini par être réglés et un texte de consensus a été adopté.

53. Le Groupe de travail a ensuite débattu de la nature et de la portée des obligations contractées par les États parties en vertu du Pacte. Des délégations ont rappelé que, dans la Déclaration et le Programme d’action de Vienne, il était réaffirmé que tous les droits de l’homme étaient universels, indissociables, interdépendants et intimement liés, et elles ont noté que le Pacte était un instrument juridique international contenant des dispositions obligatoires liant tous les États parties. Au sujet de la nature des droits visés dans le Pacte, des délégations ont souligné que certaines de ses dispositions étaient rédigées en termes imprécis et ont estimé que cela risquait de nuire à la prévisibilité des constatations et interprétations du Comité. D’autres délégations ont quant à elles fait valoir qu’à cet égard le Pacte ne différait pas fondamentalement des instruments relatifs aux droits civils et politiques, soulignant qu’il appartenait aux interprètes de l’instrument considéré d’appliquer les dispositions particulières du Pacte à des situations concrètes, comme telle était actuellement la pratique du Comité en matière d’examen des rapports périodiques soumis par les États parties. D’autres délégations ont contesté cette opinion. Des délégations ont indiqué que des années d’interprétation aux échelons international, régional et national avaient été bénéfiques pour les droits civils et politiques et fait ressortir que les procédures de plainte individuelle avaient joué un rôle important dans ce processus. Un protocole facultatif se rapportant aux droits économiques, sociaux et culturels était susceptible de contribuer pareillement au processus de clarification de la nature et de la portée desdits droits.

54. Le Groupe de travail a engagé une réflexion sur la nécessité de renforcer la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels et s’est demandé si l’élaboration d’un protocole facultatif constituait le moyen le plus efficace de parvenir à cette fin. Des délégations ont demandé si un protocole facultatif ne risquait pas de déboucher sur une réinterprétation abusive du Pacte vu que ce dernier contenait des dispositions spécifiques concernant ses modalités d’amendement. Certaines délégations ont souligné que le protocole facultatif envisagé constituerait une procédure quasi judiciaire et que le Comité, à l’instar des autres organes de suivi d’un instrument relatif aux droits de l’homme, ne formulerait que des recommandations. D’autres délégations se sont interrogées sur la nature des décisions que le Comité serait appelé à prendre dans le cas d’affaires individuelles et ont estimé que la formulation de recommandations quasi judiciaires par un organe de suivi d’un instrument pourrait, dans la pratique, être interprétée comme la formulation de décisions à caractère judiciaire. D’autres délégations ont fait observer qu’un protocole facultatif constituerait un outil procédural propre à donner les moyens à un individu ou à un groupe de formuler une plainte en se fondant sur les dispositions existantes du Pacte. En tant qu’outil procédural, le protocole ne créerait pas de nouvelles obligations pour les États parties et il ne changerait pas davantage la nature des obligations en vigueur.

55. Le Groupe de travail s'est penché sur la triple obligation contractée par les États parties de respecter, protéger et réaliser les droits économiques, sociaux et culturels. L'obligation de respecter ces droits impose aux États parties de s'abstenir de certaines pratiques, alors que l'obligation de les protéger exige d'eux qu'ils prennent des mesures destinées à protéger les droits économiques, sociaux et culturels des particuliers de toute interférence par des tiers. Des délégations ont noté que l'obligation de respecter et l'obligation de protéger étaient en général d'application immédiate et réclamaient peu de ressources ou même pas du tout. D'autres délégations ont fait ressortir que la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels exigeait des ressources importantes. L'obligation de réaliser exigeait des États parties qu'ils s'emploient activement à donner effet aux droits économiques, sociaux et culturels. Des délégations ont souligné qu'apprécier la portée de l'obligation de réaliser les droits économiques, sociaux et culturels soulevait des difficultés.

56. Plusieurs délégations ont relevé que le concept de réalisation progressive énoncé dans l'article 2 du Pacte revêtait une importance fondamentale dans la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels, compte tenu en particulier de la limitation des ressources. Des délégations ont toutefois objecté que ce concept avait parfois été interprété de manière erronée comme signifiant que le Pacte n'était pas contraignant au sens strict et que les États avaient la latitude de déterminer selon quelles modalités et quand honorer leurs obligations découlant du Pacte. À ce propos, on a fait observer que l'objectif ultime de la réalisation progressive était la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Des délégations ont insisté sur le fait que certains éléments de ces droits se prêtaient à une mise en œuvre immédiate. Parmi les actions immédiates envisageables figuraient la mise en conformité de la législation nationale avec le Pacte, l'exercice du droit à un recours efficace en cas de violation des droits économiques, sociaux et culturels, la mobilisation des ressources nécessaires pour garantir le minimum vital en matière d'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. Des délégations ont en outre indiqué que les États parties étaient tenus d'accorder le rang de priorité voulu à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels lors de la prise de décisions relatives à l'utilisation des ressources disponibles et qu'ils devaient éviter des mesures délibérées ayant un effet régressif sur l'exercice de ces droits. À ce propos, des délégations se sont demandé si le Pacte interdisait toutes les mesures à effet régressif.

57. Plusieurs délégations ont mentionné les incidences potentielles de la mise en œuvre des dispositions du Pacte en termes de coûts. Référence a été faite en particulier à l'obligation incombant en vertu de l'article 2 à tout État partie d'agir «au maximum de ses ressources disponibles». Plusieurs délégations se sont demandé si la répartition des ressources pouvait légitimement faire l'objet d'un examen par un organe conventionnel au titre d'un mécanisme de plainte individuelle et, dans l'affirmative, quel critère devrait être appliqué pour déterminer l'affectation appropriée des ressources. Des délégations ont estimé que toute appréciation de la mesure dans laquelle un État partie s'était acquitté de l'ensemble minimal d'obligations lui incombant devrait se fonder sur le volume des ressources à la disposition dudit État partie. Une délégation a demandé à quelle aune devrait être interprétée l'expression «au maximum de ses ressources disponibles».



## VI. JUSTICIABILITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

58. À sa 5<sup>e</sup> séance, le 27 février 2004, le Groupe de travail abordée de manière plus détaillée la question de la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels. Les discussions ont porté essentiellement sur la question de savoir si, et jusqu'à quel point les droits économiques, sociaux et culturels se prêtaient à un examen au titre d'une procédure de plainte se rapportant au Pacte et si le protocole facultatif envisagé contribuerait à renforcer la protection de ces droits. Un certain nombre de délégations se sont référées à la jurisprudence des juridictions nationales et régionales et ont fait valoir que les droits économiques, sociaux et culturels avaient déjà été l'objet d'un certain nombre de décisions par des tribunaux, ce qui démontrait que ces droits pouvaient en principe également être invoqués en vertu d'une procédure de plainte se rapportant au Pacte. À l'opposé, d'autres délégations ont fait valoir qu'une procédure de plaintes serait inadaptée en raison du caractère particulier des droits économiques, sociaux et culturels.

59. Le Groupe de travail a examiné la nature des dispositions du Pacte. Un certain nombre de délégations ont fait valoir que les dispositions du Pacte étaient imprécises et ne se prêtaient donc pas à un examen au titre d'une procédure de plainte. D'autres délégations ont estimé que ces dispositions étaient suffisamment précises pour se prêter à une procédure de plainte, faisant observer que les dispositions du Pacte ne pouvaient être énoncées plus en détail puisqu'elles étaient tributaires d'un contexte et sujettes à interprétation à la lumière des situations particulières. Des délégations ont cité des exemples montrant que les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques étaient également imprécises et que ces droits n'acquerraient une signification plus concrète que lorsqu'ils étaient invoqués dans des contextes particuliers. Plusieurs délégations ont fait valoir que les droits énoncés dans le Pacte avaient déjà été suffisamment précisés par le Comité. Des délégations ont estimé que les États devraient être associés à la définition de ces droits afin de parvenir à un consensus avant l'élaboration d'un protocole facultatif. Une délégation a fait observer que le Comité était en fait susceptible d'élargir les droits garantis par le Pacte par son interprétation desdits droits.

60. Plusieurs délégations ont cité des jugements rendus par des juridictions nationales ou régionales concernant divers droits économiques, sociaux et culturels. L'une des affaires mentionnées concernait une décision rendue au sujet de la question de savoir si un État avait mis en œuvre progressivement un droit appartenant à la catégorie des droits économiques, sociaux et culturels consacrés par la Constitution (le droit au bénéfice d'un logement convenable). Un autre exemple cité concernait une affaire relative à l'obligation de l'État de veiller à l'existence de mécanismes efficaces pour la mise en œuvre par les employeurs des régimes de sécurité sociale en vertu du droit à la sécurité sociale. Le secrétariat a soumis un document de base contenant une sélection de jurisprudence relative aux droits économiques, sociaux et culturels.

61. La question de l'exercice par le Comité de son mandat au titre du protocole facultatif envisagé a également été abordée. On a indiqué en particulier qu'il serait utile d'en savoir davantage sur les critères appelés à être utilisés pour déterminer si une violation s'était produite. Des délégations ont fait observer que les vues exprimées par le Comité en vertu d'un protocole facultatif pourraient être source de discordance entre les États car certains risquaient de ne pas accepter les interprétations du Comité et de contester son autorité en la matière. Un certain nombre de délégations ont noté avec inquiétude que les constatations du Comité concernant la politique sociale des États et leur politique en matière d'affectation des ressources risquaient

d'interférer de manière indue avec les prérogatives du pouvoir législatif en matière de prise de décisions.

62. Au sujet des critères à utiliser par le Comité, un certain nombre de délégations ont souligné que des critères stricts de recevabilité des plaintes analogues à ceux en vigueur dans d'autres procédures de plainte devraient s'appliquer. Il a en outre été noté qu'il n'entraînait pas dans le champ de compétences du Comité de s'engager dans la formulation de politiques, comme l'avait déjà rappelé les experts de comité, et que les États bénéficiaient toujours d'une certaine latitude dans la prise des décisions relatives aux moyens à mettre en œuvre pour honorer leurs obligations. Une délégation a fait observer que le souci d'équilibre manifesté par le Comité dans ses observations générales ainsi que dans ses recommandations au titre de la procédure d'examen des rapports périodiques des États devrait contribuer à apaiser les inquiétudes exprimées au sujet de la manière dont le Comité allait s'acquitter du mandat dont il serait investi en vertu du protocole facultatif envisagé. Il a en outre été souligné que des États avaient déjà accepté des procédures de plainte auprès de cinq autres organes de suivi d'instrument relatif aux droits de l'homme, sans mettre en cause la manière dont ces organes étaient appelés à s'acquitter de leur mandat respectif.

63. Un certain nombre de délégations ont estimé que les droits économiques, sociaux et culturels n'étaient pas aussi absolus que les droits civils et politiques puisque les critères applicables pour déterminer l'existence d'un manquement au Pacte variaient en fonction des ressources à la disposition de l'État considéré. On a fait valoir que les droits économiques, sociaux et culturels étaient complexes, qu'ils devaient être considérés au regard du contexte national et qu'il valait mieux s'en remettre aux juridictions nationales pour statuer sur la mise en œuvre de ces droits. On a fait observer qu'il serait difficile à un organe de suivi d'un instrument siégeant à Genève d'acquérir une bonne connaissance et compréhension du contexte local.

64. D'autres délégations ont été d'avis que les droits protégés par le Pacte n'étaient pas moins absolus que ceux consacrés par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le fait que le suivi de l'application du Pacte participe d'une approche pays par pays et que la responsabilité première de la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels appartienne au premier chef aux juridictions nationales et aux autorités locales ne constituait pas selon elles un argument valable contre un examen par un organe conventionnel international. Un certain nombre de délégations ont relevé que les États parties au Pacte avaient déjà accepté un suivi international de la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels au titre de la procédure d'examen des rapports périodiques des États et que des plaintes en vertu d'un protocole facultatif ne seraient recevables qu'après épuisement de tous les recours internes. En outre, s'agissant de l'argument selon lequel le Comité ne pourrait pas acquérir une compréhension suffisante du contexte local, on a fait observer qu'il se fonderait sur des informations fournies par les États et que les États auraient pour responsabilité de veiller à l'adéquation de l'information fournie.

65. Lors de l'échange de vues sur la justiciabilité, on s'est intéressé à la question de savoir si le protocole facultatif envisagé devrait couvrir tous les articles de fond du Pacte ou seulement une partie d'entre eux. Des délégations ont estimé douteux que tous les droits économiques, sociaux et culturels soient au même titre justiciables. D'autres se sont demandé si toutes les dispositions étaient susceptibles d'une procédure de plainte individuelle et ont estimé que cette question devait être étudiée plus avant. Une délégation a fait valoir que la principale question n'était pas

de savoir si les droits économiques, sociaux et culturels étaient justiciables, mais si un Comité international s'occupant de droits de l'homme était l'instance appropriée pour rendre des décisions concernant l'exercice de ces droits ou si leur interprétation devait se faire à l'échelon national. Plusieurs délégations ont renvoyé à la triple obligation des États parties, qui étaient tenus de respecter, protéger et réaliser les droits économiques, sociaux et culturels. Des délégations ont indiqué qu'elles doutaient que l'incapacité à «réaliser» et à agir «au maximum des ressources disponibles» puisse raisonnablement constituer une violation. Un certain nombre de délégations ont indiqué qu'une approche à la carte pourrait être appropriée en ce qu'elle autoriserait chaque État à ne retenir que ceux des droits qui étaient déjà invocables en justice dans leur ordre interne. D'autres délégations se sont prononcées en faveur d'une démarche limitative en vertu de laquelle seul un certain nombre de dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels entrerait dans le champ d'un protocole facultatif.

66. D'autres délégations ont privilégié une approche globale, faisant valoir qu'un protocole facultatif devrait couvrir tous les droits fondamentaux visés dans le Pacte. Un certain nombre de délégations ont souligné à cet égard qu'un protocole facultatif ne constituerait qu'un mécanisme de suivi additionnel venant compléter la procédure d'examen des rapports périodiques en vigueur et qu'il fallait donc en la matière adopter la même approche globale que celle retenue pour cette dernière procédure. On a également souligné qu'il serait difficile de déterminer lesquels des droits énoncés dans le Pacte seraient justiciables et lesquels ne le seraient pas étant donné leur interdépendance et leur interconnexion.

## **VII. UTILITÉ ET FAISABILITÉ D'UN MÉCANISME D'EXAMEN DE PLAINTES EN VERTU DU PACTE ET COMPLÉMENTARITÉ ENTRE LES DIFFÉRENTS MÉCANISMES**

67. Lors de sa 6<sup>e</sup> séance, le Groupe de travail a débattu des avantages d'un protocole facultatif se rapportant au Pacte et de sa complémentarité avec d'autres mécanismes.

68. Le représentant de l'UNESCO a indiqué qu'il était nécessaire de relever le statut des droits économiques, sociaux et culturels et a souligné, en s'en félicitant, l'opportunité d'un débat relatif aux options envisageables pour l'élaboration d'un protocole facultatif se rapportant au Pacte. Il a exposé les procédures d'examen des rapports et communications en vigueur dans le champ de compétences de l'UNESCO, en insistant sur les différences qu'elles présentaient avec la procédure de plainte envisagée au titre d'un protocole facultatif au Pacte. En particulier, il a fait ressortir que la procédure d'examen des communications de l'UNESCO revêtait non pas un caractère judiciaire ou quasi judiciaire mais confidentiel et avait pour but de régler à l'amiable des affaires concrètes. En outre, le Comité sur les conventions et recommandations, qui était saisi des communications à examiner, n'était pas un organe indépendant d'experts mais se composait de représentants d'État. Il a estimé qu'un protocole facultatif se rapportant au Pacte viendrait compléter les procédures de l'UNESCO et a indiqué que la coopération déjà ancienne entre l'UNESCO et le Comité avait été récemment renforcée encore avec la création d'un Groupe d'experts conjoint «Comité sur les conventions et recommandations/Comité sur le droit à l'éducation».

69. Le représentant de l'Organisation internationale du Travail a indiqué que les travaux du Comité et ceux des organes de supervision de l'OIT étaient depuis longtemps complémentaires.

Le Pacte reposait sur certaines normes préexistantes de l'OIT, et plusieurs instruments de l'OIT adoptés depuis l'entrée en vigueur du Pacte s'inspiraient de certaines de ses dispositions. Il a également fait référence au mécanisme de plainte au titre de l'article 26 de la Constitution de l'OIT ainsi qu'au Comité de la liberté syndicale de l'OIT. En vertu de l'article 26 susmentionné, les États et délégués participant à la Conférence internationale du Travail ou aux sessions du Conseil d'administration de l'OIT peuvent porter plainte contre un autre État n'assurant pas de manière satisfaisante l'exécution d'une convention de l'OIT. Le Comité de la liberté syndicale recueille des plaintes émanant d'associations de travailleurs et d'employeurs. En vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, ces associations peuvent également adresser des réclamations concernant le respect d'une convention ratifiée. Il n'existe pas de mécanisme de plainte individuelle dans le cadre de l'OIT. Le représentant de l'OIT a souligné que l'OIT soumettait régulièrement des informations au Comité et dialoguait avec lui, et que ses organes de supervision se référaient aux observations générales et aux conclusions du Comité dans leurs travaux. S'agissant des normes utilisées pour déterminer à quel point un État honorait les obligations lui incombant en vertu du droit international, le représentant de l'OIT a indiqué que le critère retenu pour les mécanismes de supervision de l'OIT était de savoir si le pays déployait des efforts de bonne foi pour se conformer aux conventions de l'OIT. En réponse à une question posée par une délégation, le représentant de l'OIT a noté qu'aucune divergence n'existait entre les conventions de l'OIT et le Pacte.

70. Au sujet des avantages d'un protocole facultatif, plusieurs délégations ont rappelé que l'universalité, l'interdépendance et l'indissociabilité de tous les droits de l'homme avaient été réaffirmées dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne et ont estimé qu'il y avait lieu de corriger l'asymétrie héritée de l'histoire entre droits civils et politiques d'un côté et droits économiques, sociaux et culturels de l'autre. Un protocole facultatif se rapportant au Pacte favoriserait la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Il aiderait à préciser la nature des obligations incombant aux États parties ainsi qu'à parvenir à une meilleure compréhension des droits économiques, sociaux et culturels à la lumière de situations spécifiques concernant des individus tout en concourant à faire mieux connaître les droits économiques, sociaux et culturels. Des délégations ont estimé qu'un protocole facultatif conférerait une plus grande clarté aux droits économiques, sociaux et culturels, permettrait de réfuter l'argumentation déniait la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels et constituerait un recours pour les victimes de violation de ces droits. Un protocole facultatif permettrait de surcroît de remédier au manque d'information. Vu que d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme étaient dotés d'un mécanisme de plainte, une délégation a fait observer que la charge de la preuve devait reposer sur les États qui estimaient que l'adoption d'un protocole facultatif se rapportant au Pacte ne présentait pas d'avantages.

71. Des délégations se sont inquiétées du coût d'une procédure supplémentaire relative aux droits de l'homme, compte tenu des difficultés rencontrées par le système des droits de l'homme des Nations Unies sur le plan des ressources, et elles ont fait observer que les avantages d'un protocole facultatif devaient justifier tout coût additionnel. Des délégations ont fait référence aux divers mécanismes de plainte individuelle en place amenés à traiter certains aspects des droits économiques, sociaux et culturels (Comité des droits de l'homme, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes). Une autre délégation a fait valoir que des plaintes individuelles viseraient dans leur majorité les pays les plus respectueux des droits de l'homme. Une délégation a indiqué que la mise en place d'un mécanisme de plainte pourrait avoir un effet négatif sur la capacité du Comité à s'acquitter

de ses fonctions actuelles. Une autre délégation a noté que consacrer des ressources à des affaires contentieuses pourrait ne pas constituer le meilleur moyen de promouvoir les droits économiques, sociaux et culturels. Des délégations ont exposé certaines mesures susceptibles d'améliorer le respect de ces droits par le canal des procédures existantes, notamment la réforme des procédures en vigueur des comités, l'amélioration des procédures des organes conventionnels et l'affectation de ressources supplémentaires au Comité et à son secrétariat. D'autres délégations ont mis en garde contre la prolifération de mécanismes au titre d'instruments relatifs aux droits de l'homme.

72. Une délégation a souligné qu'il importait d'apprécier les avantages d'un protocole facultatif en se fondant sur l'aide qu'il était susceptible d'apporter aux victimes. Des délégations ont estimé que les efforts devraient se concentrer sur l'amélioration de la mise en œuvre à l'échelon local et sur le renforcement des mécanismes nationaux de surveillance de l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels plutôt que sur les mécanismes internationaux de suivi. D'autres ont estimé que les deux étaient par nature complémentaires et qu'un mécanisme de plainte individuelle à l'échelon international favoriserait l'élaboration d'une jurisprudence à l'échelon national. Ces délégations ont également indiqué que, dans le cadre de ses délibérations, le Comité se fondait régulièrement sur la jurisprudence nationale et régionale dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels. Des délégations ont en outre fait observer qu'un protocole facultatif constituerait un moyen important de traiter de certaines situations là où il n'existait aucun système efficace de surveillance de la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels à l'échelon national. Des délégations ont constaté que certaines questions relatives aux avantages d'un protocole facultatif restaient sans réponse; d'autres délégations ont quant à elles déclaré être certaines des avantages présentés par un tel mécanisme.

73. Plusieurs délégations ont estimé que les avantages d'un protocole facultatif étaient fonction de certaines questions procédurales. Certaines délégations ont, par exemple, souligné qu'il importait d'adopter une disposition faisant de l'épuisement des recours internes un critère de recevabilité. Des délégations ont mentionné l'éventualité du dépôt simultané d'une même plainte devant plusieurs mécanismes de plainte, ce qui pouvait déboucher sur des incohérences d'interprétation. D'autres délégations ont indiqué qu'un protocole facultatif devrait comporter une disposition prévoyant l'irrecevabilité de toute plainte déjà en cours d'examen par un autre organe. Une délégation a demandé que le secrétariat élabore un rapport actualisé en se fondant sur le rapport dont avait été saisi le Groupe de travail concernant le protocole facultatif à la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, dans lequel il était procédé à une comparaison entre les procédures de communication et d'enquête en place au titre de différents instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

74. Faisant observer qu'un protocole facultatif recouperait à un certain point divers mécanismes de surveillance existant à l'échelon international, dont les mécanismes de l'OIT et de l'UNESCO et ceux en place au titre d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, un certain nombre de délégations se sont demandé si pareil recoupement ne tendait pas à amoindrir les avantages du protocole facultatif envisagé. D'autres délégations ont noté qu'aucun des mécanismes en place ne couvrait l'intégralité des dispositions du Pacte et que ces mécanismes comportaient certaines limitations concernant soit le domaine de compétence, soit le champ géographique ou les groupes et individus habilités à former une plainte. Des délégations ont insisté sur la nécessité d'une certaine prévisibilité dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels et se sont inquiétées de ce qu'un protocole facultatif débouche sur des

interprétations divergentes des normes et règles inscrites dans le Pacte. D'autres délégations ont fait valoir que le risque de telles divergences existait déjà s'agissant des droits civils et politiques et que de telles inquiétudes ne faisaient pas le poids au regard des avantages d'un protocole facultatif. Des délégations ont estimé nécessaire de renforcer la communication et la coopération entre les différents organes afin d'éviter toutes les divergences.

### **VIII. RECOMMANDATIONS DE LA PRÉSIDENTE-RAPPORTEUSE**

**75. Au cours de ses dernières séances, le Groupe de travail a examiné un large éventail d'options concernant son mandat ultérieur. De l'avis de la Présidente-Rapporteuse, les recommandations récapitulées dans les paragraphes suivants ont recueilli le plus large soutien au sein du Groupe de travail. Sur cette base, la Présidente-Rapporteuse les transmet, sous sa seule responsabilité, à la Commission pour examen.**

**76. Le Groupe de travail s'est réuni durant deux semaines – ce avec la participation de différents experts – en vue d'examiner les options envisageables concernant l'élaboration d'un protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le Groupe de travail n'est pas parvenu à un consensus quant au lancement des travaux de rédaction d'un protocole facultatif. La Présidente-Rapporteuse recommande dès lors un approfondissement du riche débat engagé lors de la première session. En conséquence, la Présidente-Rapporteuse recommande à la Commission:**

**a) De reconduire le mandat du Groupe de travail à composition non limitée pour deux ans en vue de l'examen des options envisageables concernant l'élaboration d'un protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels;**

**b) D'autoriser le Groupe de travail à se réunir pendant dix jours ouvrables avant les soixante et unième et soixante-deuxième sessions de la Commission des droits de l'homme;**

**c) D'inviter un représentant du Comité des droits économiques, sociaux et culturels à participer à ces réunions en qualité de spécialiste.**

**77. La Présidente-Rapporteuse recommande également à la Commission:**

**a) De déterminer quels experts, parmi les suivants, inviter aux sessions ultérieures du Groupe de travail:**

- Des représentants des trois comités s'occupant des droits de l'homme dotés d'une procédure de communication, en particulier un représentant du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes;**
- Des représentants des mécanismes régionaux de défense des droits de l'homme;**
- Des représentants de l'OIT et de l'UNESCO, organisations dotées de mécanismes de plainte dans leurs domaines de compétence respectifs;**

– **Des titulaires de mandat au titre de procédures spéciales de la Commission des droits de l’homme;**

**b) De demander l’établissement pour la deuxième session du Groupe de travail d’un rapport du Secrétaire général contenant un récapitulatif des procédures de communication et d’enquête existantes et des pratiques en la matière au titre d’instruments internationaux relatifs aux droits de l’homme et dans le système des Nations Unies.**

-----