



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/2002/57
12 février 2002

Original: FRANÇAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Cinquante-huitième 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 l'Expert indépendant sur la question d'un projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
Résumé		3
INTRODUCTION	1 - 14	4
A. Cadre général	1 - 11	4
B. Consultations menées par l'Expert indépendant	12 - 14	7
I. LA QUESTION DE LA JUSTICIABILITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS	15 - 22	7
A. Analyse de la situation	15 - 18	7
B. Position de l'Expert indépendant	19 - 22	8
II. LES QUESTIONS POSÉES	23 - 44	9
A. Droits visés	24 - 37	10
B. Organe compétent	38 - 44	15
C. Possibilité pour des particuliers ou des groupes de présenter une plainte	45 - 47	17
D. Mesures pouvant être arrêtées pour remédier aux violations par l'État partie de ses obligations	48 - 50	17
III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	51 - 56	18

Résumé

En 1996, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a soumis à la Commission des droits de l'homme un projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (E/CN.4/1997/105, annexe). L'Expert indépendant a étudié ce projet, le rapport du séminaire des 5 et 6 février 2001 sur la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels (E/CN.4/2001/62/Add.2) ainsi que les observations des États et des organisations intergouvernementales et non gouvernementales; il a aussi procédé à plusieurs consultations avec les parties intéressées.

L'Expert indépendant est d'avis qu'il faut aller de l'avant dans le processus pouvant conduire à l'adoption du projet de protocole facultatif; il estime que nombre de questions qu'il analyse dans son rapport – qui est plus qu'un simple «état des lieux» – doivent être approfondies.

L'Expert indépendant recommande à la Commission d'adopter une résolution qui porterait notamment sur les trois points suivants:

- A. La Commission confirme l'engagement solennel des États sur la voie devant conduire à l'adoption d'un projet de protocole facultatif;
- B. Elle affirme le principe de la création d'un groupe de travail à composition non limitée chargé d'examiner la question d'un projet de protocole facultatif;
- C. Elle reconduit le mandat de l'Expert indépendant en vue d'approfondir ses recherches et de présenter un rapport à la Commission, à sa cinquante-neuvième session, qui pourra constituer une base de travail permettant au groupe de travail de commencer ses activités.

INTRODUCTION

A. Cadre général

1. À sa cinquante-septième session, dans sa résolution 2001/30, la Commission des droits de l'homme a décidé de nommer, pour une période indéterminée, 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 et de présenter un rapport à la Commission, à sa cinquante-huitième session, afin que celle-ci envisage un éventuel suivi, notamment la création d'un groupe de travail chargé d'examiner la question d'un projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte [par. 8 c)].

2. Adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966, simultanément avec le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est entré en vigueur le 3 janvier 1976. Au moment de la naissance des «jumeaux» – qui constituent, avec la Déclaration universelle des droits de l'homme, ce qu'il est convenu d'appeler la Charte internationale des droits de l'homme en raison de l'influence déterminante de ces instruments sur tous les traités internationaux se rapportant aux droits de l'homme, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système onusien – personne ne pouvait prédire le sort différent qui allait être réservé à ces deux instruments.

3. Il est bon, toutefois, de rappeler, qu'à l'origine l'idée était d'élaborer un seul Pacte ayant force exécutoire entre les États parties regroupant l'ensemble des droits et libertés proclamés dans la Déclaration universelle; par la suite, pour les raisons idéologiques qui prévalaient à l'époque, on s'est résolu à adopter deux Pactes distincts. Mais, en même temps, on a pris soin de proclamer l'adoption des deux Pactes le même jour, par une seule et même résolution [2200 A (XXI)], comme pour confirmer solennellement le lien qui devait les rattacher à jamais. Et, pour renforcer encore plus ce lien quasi naturel, les préambules et les articles 1, 2, 3 et 5 des deux Pactes sont presque identiques.

4. En effet, les préambules rappellent notamment que, «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 constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde» (texte des deux Pactes) et que, «conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme, 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 des conditions permettant à chacun de jouir de ses droits civils et politiques, aussi bien que de ses droits économiques, sociaux et culturels, sont créées» (texte du Pacte relatif aux droits civils et politiques).

5. L'article premier des deux Pactes se lit comme suit: «Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.» L'article 2, dans les deux Pactes, contient un paragraphe selon lequel les États parties s'engagent à garantir que les droits énoncés seront exercés sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. Quant à l'article 3 des deux Pactes, il stipule que les États s'engagent à assurer le droit égal des hommes et des femmes de jouir de tous les

droits énoncés dans l'un et l'autre Pacte. Les deux articles 5 prévoient des garanties contre la destruction ou la limitation induite des droits de l'homme ou des libertés fondamentales ou contre l'interprétation erronée des dispositions des Pactes pour justifier la violation d'un droit ou d'une liberté ou la restriction de ce droit ou de cette liberté dans une plus grande mesure que ne le prévoient les Pactes. Ils interdisent également aux États de limiter les droits déjà en vigueur sur leur territoire sous prétexte que les Pactes ne les reconnaissent pas ou les reconnaissent à un moindre degré.

6. Mais une différence de traitement sera vite apportée à ces deux instruments essentiels: dès le départ, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques est doté d'un organe conventionnel de contrôle et de suivi, chargé de veiller au respect des obligations contractées par les États parties. En l'occurrence, le Comité des droits de l'homme, composé d'experts indépendants, examine les rapports périodiques soumis par les États sur les mesures qu'ils auront arrêtées et qui donnent effet aux droits reconnus dans le Pacte et sur les progrès réalisés dans la jouissance de ces droits (art. 40). Mais le Comité est également habilité, en vertu du premier Protocole facultatif se rapportant audit Pacte et à des conditions de recevabilité fixées aux articles 2, 3 et 5 dudit Protocole, à recevoir et à examiner des communications émanant de particuliers relevant de la juridiction d'un État partie qui prétendent être victimes, par cet État, de violations de l'un quelconque des droits énoncés dans le Pacte.

7. À l'opposé, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels n'a pas été doté d'un organe de suivi composé d'experts indépendants. C'est le Conseil économique et social des Nations Unies qui devait, dans un premier temps, recevoir et examiner les rapports périodiques soumis par les États parties (art. 16). Plus tard, et devant l'inefficacité reconnue de cette procédure de contrôle et de suivi dont la charge était confiée à un groupe de travail à caractère politique, un comité d'experts indépendants a été créé en 1985 par une résolution du Conseil économique et social. En l'occurrence, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, qui a tenu sa première session en 1987, amorcera un véritable travail méthodologique et de fond par l'aide qu'il apporte aux États en vue de leur permettre de s'acquitter au mieux de leurs obligations en formulant des observations générales sur l'application par les États des droits énoncés dans le Pacte. Mais aucune procédure n'est encore officiellement ouverte qui permettrait aux particuliers qui prétendent être victimes de violations, par un État partie, de l'un quelconque des droits économiques, sociaux et culturels énoncés dans le Pacte de présenter une communication au Comité.

8. Depuis 1990, une large discussion est engagée sur la question de l'opportunité d'adopter un protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui permettrait de donner plus d'effet à cet instrument en autorisant l'examen de communications en rapport avec les droits qui y sont énoncés. Le 11 décembre 1992, à sa septième session, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a adopté une note d'analyse relative à un projet de protocole facultatif qu'il a présenté au Comité préparatoire de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de Vienne (voir A/CONF.157/PC/62/Add.5, annexe II). En 1996, un consensus est réalisé au sein du Comité sur la nécessité d'une telle procédure de communications individuelles et un projet de protocole facultatif est soumis à la Commission des droits de l'homme pour examen à sa cinquante-troisième session, en 1997 (E/CN.4/1997/105, annexe; voir aussi E/1997/22-E/C.12/1996/6, chap. V et annexe IV).

9. Pendant trois années successives, la Commission va recevoir les commentaires et observations des États et des organisations intergouvernementales et non gouvernementales au sujet du projet de protocole facultatif. Il est apparu clairement tout au long de cette période que si les ONG soutenaient en général fermement l'adoption d'un protocole facultatif, avec parfois des différences de vues tenant essentiellement aux modalités à mettre en œuvre à cet effet, nombre d'États exprimaient, par contre, des réserves et des doutes sur la question, ou du moins une certaine réticence qu'illustre le peu de commentaires reçus de leur part à ce sujet. Quelques États, au nombre assez réduit, ont en même temps approuvé et soutenu le projet de protocole facultatif. Les observations sur la question ont été reproduites dans les documents E/CN.4/1998/84 et Add.1, E/CN.4/1999/112 et Add.1, E/CN.4/2000/49 et E/CN.4/2001/62 et Add.1).

10. Le 20 avril 2001, à sa cinquante-septième session, la Commission, prenant acte, notamment, du rapport du séminaire organisé les 5 et 6 février 2001 par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme et par 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 qui examinera 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 sera 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.

11. Un pas est certainement franchi sur la voie pouvant conduire à l'adoption d'un projet de protocole, qui tient compte sans doute de l'évolution de la question au sein des États membres, même si la résolution de la Commission a pu paraître insuffisamment engagée sur la question, comme cela a été clairement relevé par la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme dans sa résolution 2001/6, du 15 août 2001, où, tout en se félicitant de la nomination par la Commission d'un expert indépendant, elle considère qu'un groupe de travail intersessions de la Commission, à composition non limitée, est le mécanisme approprié pour envisager l'adoption d'un instrument juridiquement contraignant comme un projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte. En conséquence, la Sous-Commission demande instamment à la Commission «d'examiner à titre hautement prioritaire la question» et «réitère sa suggestion ... de constituer, à sa cinquante-huitième session [de la Commission], un groupe de travail intersessions à composition non limitée et de le charger d'étudier plus avant l'idée d'établir un projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels». La Sous-Commission décide, enfin, dans la même résolution, de continuer à suivre, à sa cinquante-quatrième session, les progrès réalisés sur la voie de l'élaboration d'un projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte.

B. Consultations menées par l'Expert indépendant

12. Depuis sa nomination, l'Expert indépendant a rencontré la Haut-Commissaire et le Haut-Commissaire adjoint; il leur a fait part de leurs conseils et encouragements. Un programme de consultations mis en place avec l'appui du Haut-Commissariat a conduit notamment à l'organisation, du 20 au 24 août 2001, d'une première série de consultations et de réunions avec des membres ou des responsables relevant, notamment, du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, du Comité des droits de l'homme, du Comité des droits de l'enfant et de l'Organisation internationale du Travail.

13. Une deuxième série de consultations, qui a eu lieu du 27 novembre au 7 décembre 2001, a comporté, notamment, une réunion avec les délégations permanentes des États membres qui ont répondu à l'invitation du Haut-Commissariat. Malgré l'absence de nombreux États membres, cette réunion a été hautement bénéfique: elle a en effet donné à l'Expert indépendant l'occasion de recueillir directement les avis des États présents sur la question du projet de protocole facultatif et d'engager avec eux un échange constructif et fructueux, ce qui lui a permis d'avancer utilement dans son étude.

14. Au cours de cette deuxième série de consultations, l'Expert indépendant a également participé à une table ronde organisée le 30 novembre 2001 par la Commission internationale de juristes (CIJ) sur la question d'un projet de protocole facultatif et à laquelle ont pris part, outre les représentants des États, des universitaires de renommée internationale et deux membres du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. De l'avis de tous les participants, cette réunion a été d'un grand intérêt: en effet, en raison de son caractère essentiellement informel, elle a permis d'examiner les différentes questions juridiques et autres se rapportant au projet de protocole présenté par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, et les suites pouvant y être données en vue d'avancer utilement dans la mise en place du projet.

I. LA QUESTION DE LA JUSTICIABILITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

A. Analyse de la situation

15. Une des difficultés souvent mises en avant par un bon nombre d'États encore assez réservés sur le projet de protocole facultatif tient à la nature et à la portée des obligations à la charge des États parties au Pacte. Les arguments invoqués, sans méconnaître le principe que tous les droits de l'homme sont de valeur égale en ce qu'ils constituent des droits universels, indivisibles, interdépendants et intimement liés, insistent sur la différence de nature qui existerait entre les droits civils et politiques, d'une part, et les droits économiques, sociaux et culturels, d'autre part.

16. Les droits civils et politiques seraient suffisamment déterminés, engendrant souvent pour les États une «obligation de ne pas faire quelque chose»: ne pas soumettre une personne à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants; ne pas tenir une personne en esclavage ou en servitude ni l'astreindre à accomplir un travail forcé ou obligatoire; ne pas procéder à une arrestation ou à une détention arbitraires; ne pas procéder à des immixtions arbitraires ou illégales dans la vie privée d'une personne, sa famille, son domicile ou sa correspondance ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation; ne pas porter atteinte à la

liberté de pensée, de conscience et de religion, etc.; autant d'obligations de résultat, obligations par nature mesurables, dit-on, et donc normalement non susceptibles de gradation. Les États parties ne peuvent pas s'être engagés, relativement à cette catégorie d'engagements internationaux énoncés dans le Pacte relatif aux droits civils et politiques, 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 atteint dès l'instant où l'État a fait ce qu'il est prohibé de faire. C'est en cela que les obligations contractées dans ledit Pacte sont, de façon générale, reconnues comme mesurables et qualifiées, en conséquence, d'obligations de résultat.

17. À l'inverse, les droits économiques, sociaux et culturels engendrent souvent pour l'État une «obligation de faire quelque chose», consistant, aux termes du paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte «à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives».

18. À cette difficulté suscitée par cette disposition du Pacte – qui n'a pas de pareil dans le Pacte relatif aux droits civils et politiques – vient se greffer une autre ajoutant au doute exprimé par nombre d'États qui redoutent qu'une telle procédure de communications ne soit l'occasion pour l'organe international chargé d'en connaître d'être contraint, parfois, d'examiner en détail la politique économique, sociale et culturelle d'un pays. Il y aurait alors, outre un conflit ou un chevauchement avec la procédure d'examen des rapports périodiques des États telle que définie et organisée par les articles 16 et suivants du Pacte, un risque d'ingérence sociale inacceptable dans un domaine où l'État a, normalement, une compétence exclusive au sens du droit international.

B. Position de l'Expert indépendant

19. 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 termes utilisés à l'article 2, paragraphe 1, du Pacte qu'une disposition purement fortuite, sans incidence majeure sur la question au fond, l'Expert indépendant estime que cette disposition – qui n'a pas de pareil dans le Pacte relatif aux droits civils et politiques – est à considérer avec attention. Elle ne porte, d'ailleurs, en elle-même 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 ou à la torture. La discussion suscitée n'est donc pas – ou à tout le moins ne doit 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, indivisibles, interdépendants et intimement liés, de sorte qu'ils ne sauraient être l'objet d'une quelconque tentative de hiérarchisation.

20. Or tout cela est bien connu! Mais cela n'exclut pas, pour autant, que les obligations contractées par les États, au titre du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, se présentent le plus souvent, en raison de leur objet même, comme étant, non point des obligations de résultat, mais des obligations de moyen. Cela veut dire alors que les États – notamment les

plus pauvres d'entre eux – 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, ils ne pourront garantir réellement et durablement que ce qui est économiquement possible! Comment, dans ces conditions, parvenir à définir avec exactitude, dans le cadre de l'obligation générale de diligence contractée par les États, de véritables obligations mesurables? Comment, en d'autres termes, traduire les dispositions du Pacte en autant d'engagements déterminés dont la violation, dans des cas particuliers, autoriserait un recours au titre de la procédure de communications qui serait ouverte par le projet de protocole facultatif?

21. La contribution de l'Expert indépendant dans la présente étude se propose, pourtant, d'aller de l'avant dans le processus pouvant conduire à l'adoption d'un projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte à la lumière, notamment, du rapport du Comité à la Commission déjà mentionné. L'Expert indépendant tentera, à cet effet, de lever la difficulté et les doutes exprimés en examinant, à partir des propositions des États membres figurant dans leurs commentaires relatifs au rapport du Comité, des observations très utiles de certaines organisations intergouvernementales et non gouvernementales et des avis de certains auteurs et experts autorisés, les possibilités et options ouvertes en vue d'offrir un arbitrage cohérent entre des préoccupations parfois nécessairement divergentes. Ce faisant, il tirera profit de l'expérience acquise, ces dernières années, dans le cadre d'instruments régionaux et nationaux relatifs aux droits de l'homme.

22. Le présent rapport, intervenant à peine quatre mois après les premières consultations organisées du 20 au 24 août 2001, constitue alors nécessairement un rapport préliminaire. Mais, tout en étant conscient qu'il ne peut aller «plus vite que la musique», l'Expert indépendant espère que ses premières observations seront plus qu'un simple état des lieux et permettront de dresser un état exhaustif des questions posées accompagnées, à chaque fois, des options ouvertes en vue d'avancer utilement dans le processus pouvant conduire à l'adoption d'un projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

II. LES QUESTIONS POSÉES

23. Quatre questions de fond seront analysées dans les sections ci-après et permettront de répondre aux principales interrogations posées dans le cadre des débats relatifs au projet de protocole facultatif:

- a) Quels sont les droits énoncés dans le Pacte qui seraient visés et susceptibles de constituer un fondement à une procédure de communications et de plaintes?
- b) Quel est l'organe compétent pour recevoir et examiner les communications relatives aux prétendues violations des droits économiques, sociaux et culturels?
- c) Qui peut éventuellement agir contre les prétendues violations de ses droits et à quelles conditions de recevabilité une telle procédure doit-elle être soumise?

d) Quelles sont les mesures – y compris éventuellement les mesures provisoires et les mesures de règlement amiable – qui peuvent être proposées ou arrêtées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels pour remédier aux violations par l'État partie de ses obligations?

A. Droits visés

1. Analyse de la situation

24. Dans le projet soumis par le Comité à la Commission en 1996, tous les droits substantiels énoncés par 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, pour les autres principes généraux énoncés aux articles 2 à 5 – ainsi le principe de non-discrimination et le droit à l'égalité de traitement entre l'homme et la femme dans la jouissance des droits reconnus par le Pacte – qu'ils 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.

25. Cette approche assez large proposée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels 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 par le Pacte dans les articles 2 à 15.

2. Position de l'Expert indépendant

26. L'Expert indépendant fait remarquer, en tout premier lieu, que l'approche, tout à la fois large et globale des droits visés, ainsi adoptée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels s'écarte, à coup sûr, de l'ensemble des approches mises en œuvre, ces dernières années, dans le cadre d'instruments régionaux, comme le système interaméricain mis en place par 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, tandis qu'un système «à la carte» est ouvert par le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne, adopté en 1995 par le Conseil de l'Europe, où les États décident librement, à la carte donc, lors de la ratification quels sont les droits pour lesquels ils admettent un recours éventuel.

27. Pour mesurer la portée réelle de l'approche arrêtée par le Comité, il faut rappeler brièvement la consistance des droits énoncés dans le Pacte. Outre les droits et principes généraux définis aux articles 2 à 5 et 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 par le Pacte, les articles 6 à 15 reconnaissent, à cet égard, le droit au travail (art. 6), le droit de jouir 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 de jouir du meilleur état de santé physique et mentale que l'on est 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).

28. C'est dire que le Comité – ou tout autre organe qui serait chargé de connaître des communications et plaintes au titre du projet de protocole facultatif – serait ainsi amené à intervenir sur un registre de droits très étendu et dont la responsabilité et le suivi relèvent aujourd'hui, au plan international, de diverses institutions et organes internationaux de contrôle. En l'occurrence, 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 notamment 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 le Conseil exécutif de l'UNESCO. 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 exécutif, 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 de l'UNESCO ont de leur plein gré accepté qu'une communication les concernant soit examinée par ce comité¹.

29. L'Organisation internationale du Travail est, de son côté, certainement l'institution internationale traditionnellement concernée par le suivi des droits de l'homme au travail, d'autant qu'elle a, depuis sa création en 1919, adopté pas moins de 182 conventions internationales du travail qui définissent, dans les moindres détails, les différents aspects et modalités de mise en œuvre des droits en rapport avec le travail et la vie des travailleurs et des membres de leurs familles. À cet égard, il faut mentionner notamment les huit conventions se rapportant aux principes et droits fondamentaux de l'homme au travail, ainsi qu'ils viennent d'être reconnus par la «Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi», adoptée le 18 juin 1998 par la quatre-vingt-sixième session de la Conférence internationale du Travail:

a) La liberté syndicale et la reconnaissance effective du droit d'organisation et de négociation collective (Conventions n^{os} 87 et 98);

¹ 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.

b) L'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire (Conventions n^{os} 29 et 105);

c) L'abolition effective du travail des enfants et la lutte contre les formes les plus atroces d'exploitation des enfants (Conventions n^{os} 138 et 182);

d) L'égalité de traitement et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession (Conventions n^{os} 100 et 111).

30. Certes, on oppose souvent à cette constatation les arguments liés à la prétendue inefficacité de l'action de l'OIT qui traverserait «une crise profonde qui va jusqu'à ébranler sa crédibilité»². Le constat paraît sévère, rendant injustement compte des efforts et des résultats obtenus dans le domaine de l'adaptation des législations nationales aux règles et valeurs insufflées par les normes internationales. Il ignore, en tout cas, que seules sont efficaces les réactions mesurées, alors que la technique de «l'enfoncement» risque souvent de se réduire à de vains épouvantails sans impact réel sur les pays visés.

31. En effet, de deux choses l'une: ou bien, valorisant le travail et voulant parvenir à une sorte de conscience sociale internationale des problèmes que suscite le maintien, ici ou là, de situations sociales inadmissibles, l'on se mobilise pour renforcer les mécanismes de contrôle mis en place par l'OIT en procédant par sélection et en dégagant des étapes progressives permettant de sauvegarder une sorte de socle social minimal résumant les valeurs à promouvoir dans le cadre de droits de l'homme universellement reconnus. Ou bien, se plaçant davantage dans une logique d'uniformisation à tout prix des conditions d'emploi et de travail, l'on prétend imposer aux pays en développement de s'aligner sur les normes sociales atteintes par les pays développés. Selon la logique ainsi poursuivie, les motivations changent de même que les valeurs et règles minimales à promouvoir et les mécanismes de suivi qu'il faudrait inventer ou réinventer.

32. Et puis n'y a-t-il pas le risque d'aboutir, surtout, à une divergence entre deux instances internationales d'enquête ou de règlement dans leur interprétation des normes internationales du travail et des droits et obligations y définies? La question est posée avec encore plus d'acuité dans les domaines où l'OIT a développé une procédure de communications et de plaintes. Il s'agit, essentiellement, de la procédure permettant à un organe du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, le Comité de la liberté syndicale, organisme tripartite, de connaître des 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. Institué depuis 1951, suite aux accords conclus entre le Conseil d'administration du BIT et le Conseil économique et social de l'ONU, le Comité est venu compléter les procédures générales de contrôle de l'application des normes de l'OIT. Le Comité a eu, jusque-là, à examiner près de 2 000 affaires, formulant un ensemble de décisions et de principes qui intéressent la plupart des aspects de la liberté syndicale et de la protection des droits syndicaux et qui font autorité, par la rigueur et le caractère hautement synthétique et précis qui leur est

² Marc Maindrault, «Les aspects commerciaux des droits sociaux et des droits de l'homme du travail», *Revue de droit social*, novembre 1994, p. 850.

généralement reconnu, inspirant, dans bien des cas, le développement du droit et de la pratique syndicale dans les droits internes des États.

33. L'Expert indépendant souligne, avec insistance, ces difficultés qui, est-il opportun de le rappeler, se posent rarement dans le cas des droits énoncés par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, tant la compétence du Comité des droits de l'homme 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 l'observation qu'une bonne partie des droits énoncés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sont, aujourd'hui, justiciables devant d'autres organes conventionnels chargés de l'application d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, on saisit encore plus l'ampleur de la difficulté. Ainsi, en particulier, les droits reconnus par la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes relèvent, depuis peu, de la compétence du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, par suite de l'adoption du Protocole facultatif se rapportant à la Convention, qui a autorisé la présentation par des femmes prises individuellement ou par un groupe de femmes, agissant soit directement, soit par le biais d'organisations représentatives, et qui prétendent être victimes d'une violation par l'État partie de l'un quelconque des droits énoncés dans la Convention (art. 2 du Protocole), à la condition toutefois que l'État plaignant ait fait la déclaration reconnaissant, en ce qui le concerne, la compétence du Comité à cet effet et que les conditions de recevabilité soient satisfaites, à savoir, en particulier, que le plaignant ait épuisé tous les recours internes disponibles et que la même question ne soit pas déjà en cours d'examen par une autre instance internationale d'enquête ou de règlement (art. 4 du Protocole).

34. L'Expert indépendant est d'avis, dans ces conditions, que la procédure ainsi envisagée par la proposition d'un projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels soit limitée dans son champ d'application par rapport aux droits ainsi 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 par le Pacte, ainsi qu'il est soutenu avec force et conviction par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son projet, devraient être susceptibles de recours sur la base du présent projet de Protocole. Il s'agit plutôt, étant donné les difficultés ci-dessus relevées, tenant tout à la fois à la mesure dans laquelle ces droits peuvent être soumis avec précision à une telle procédure et aux compétences concurrentes prévalant devant d'autres instances internationales d'enquête ou de règlement, de limiter la procédure nouvelle envisagée, en introduisant un critère nouveau permettant de la circonscire à «des situations révélant une sorte de violations ou de défaillances flagrantes et suffisamment caractérisées de l'un quelconque des droits énoncés dans le Pacte». Un tel critère pourrait alors permettre, en même temps, de lever les incertitudes et les doutes exprimés par 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 programmes visant à la réalisation progressive des divers droits économiques, sociaux et culturels reconnus par le Pacte.

35. Ce critère, fondant la compétence de la nouvelle instance d'enquête ou de règlement sur des cas de violations ou de défaillances flagrantes et suffisamment caractérisées des droits ainsi visés, permettrait, en même temps, de tirer profit des réflexions pertinentes contenues dans les

rapports présentés à la Commission des droits de l'homme par les Rapporteurs spéciaux sur des questions en rapport avec les droits énoncés par le Pacte et concernant, notamment, le droit à l'éducation (E/CN.4/1999/49 et E/CN.4/2001/52), le droit à un logement convenable (E/CN.4/2001/51) ou encore le droit à l'alimentation (E/CN.4/2001/53). Dans ces divers rapports, des cas pouvant révéler l'existence de ce type de violations ou de défaillances flagrantes et suffisamment caractérisées dans les matières ainsi visées sont définis avec force détails et une nette précision; ils pourraient donc constituer autant d'exemples permettant d'engager la procédure internationale d'enquête ou de règlement envisagée.

36. Il pourra, en même temps, être tiré profit, pour toutes les questions en rapport avec les droits fondamentaux de l'homme au travail visés notamment aux articles 6 à 9 du Pacte, des observations pertinentes de la Commission d'experts sur l'application des conventions et recommandations de l'OIT et, s'agissant du droit syndical, de celles du Comité sur la liberté syndicale, d'autant que l'OIT a adopté, comme indiqué ci-dessus (par. 29), la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, permettant ainsi de définir un socle social minimal résumant les valeurs à promouvoir dans le cadre de droits de l'homme universellement reconnus et qui pourrait participer, relativement à ces questions, de la définition précise d'autant de cas pouvant traduire l'existence de violations ou de défaillances flagrantes et suffisamment caractérisées des droits ainsi visés.

37. C'est à ce prix que les risques de chevauchement ou de divergence avec d'autres instances d'enquête ou de règlement peuvent être considérablement réduits. D'autres raisons concourent, alors, pour lever ces difficultés et donner toute la pertinence et l'intérêt à la nouvelle procédure envisagée par le projet de Protocole:

a) D'une part, en ce qui concerne les procédures en vigueur devant des instances relevant d'autres organisations internationales, comme celle qui a cours devant le Comité de la liberté syndicale, l'Expert indépendant rappelle que ces procédures ne sont pas ouvertes aux particuliers, mais sont limitées aux plaintes en violation de la liberté syndicale qui peuvent 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 particuliers ou des groupes de particuliers 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, par 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 édifiante de l'intérêt que le système des Nations Unies dans son ensemble peut témoigner en vue d'améliorer la condition de l'humain, si souvent présenté comme la finalité première de l'action internationale;

b) D'autre part, et s'agissant du risque de divergence dans l'interprétation des normes internationales de protection et des droits et obligations définies ici ou là, ce risque 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, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels s'est souvent inspiré, dans l'accomplissement de sa mission concernant l'examen des rapports périodiques des États, ainsi que dans ses observations générales y afférentes (HRI/GEN/1/Rev.5), des conventions internationales du travail et des observations formulées par la Commission d'experts de l'OIT compétente en la matière. Cette coopération peut alors

se développer encore davantage, par divers moyens, pour ce qui a trait aux procédures respectives d'enquête ou de règlement;

c) 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.

B. Organe compétent

1. Analyse de la situation

38. Dans le projet soumis en 1996 par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels à la Commission des droits de l'homme, 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; une telle option est, a priori, pleinement justifiée étant donné l'expérience et l'autorité qu'il a acquises depuis sa mise en place et toutes ces années durant. Mais on peut se demander si le Comité est vraiment à même, vu sa composition actuelle et les moyens dont il dispose, d'accomplir réellement cette tâche qui alourdirait sensiblement sa mission et ajouterait aux difficultés qu'il éprouve de s'acquitter dans des délais raisonnables et au mieux de sa mission première, à savoir l'examen des rapports périodiques des États.

2. Position de l'Expert indépendant

39. L'Expert indépendant est d'avis qu'une sorte d'antinomie peut être relevée dans les prérogatives reconnues aux organes conventionnels et consistant, d'une part, en l'examen des rapports périodiques des États et, d'autre part, en l'examen des plaintes et communications relatives à des cas de prétendues violations des droits de l'homme reconnus par les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Indépendamment des difficultés pratiques si souvent mentionnées lors des consultations menées par l'Expert indépendant avec des responsables relevant, notamment, du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, du Comité des droits civils et politiques, et du Comité des droits de l'enfant, et qui sont liées, notamment, à la surcharge de travail incombant aux membres de ces divers organes, il y a bien une certaine incompatibilité entre les deux activités qui risquerait de nuire à la qualité et aux conditions de travail qui y est accompli. En effet, il est difficile pour un organe de mener la mission consistant, dans un premier temps et dans le cadre de la procédure d'examen des rapports périodiques, à engager un débat constructif et fructueux avec l'État partie sur les mesures et mécanismes mis en place en vue de la pleine réalisation des droits énoncés dans telle ou telle convention internationale – activité de nature essentiellement gracieuse et consultative –, et, dans un deuxième temps, à agir comme une instance quasi juridictionnelle d'enquête et de règlement. Entre les deux logiques, il faut choisir!

40. Et puis comment garantir, surtout, que lors du déroulement de l'instance d'enquête et de règlement, le Comité ne soit pas trop lié par sa position exprimée à l'occasion de l'examen du rapport périodique de l'État concerné? Car il faut bien admettre, en dépit du lien étroit qui peut exister entre la politique économique, sociale et culturelle suivie en général par tel ou tel État,

d'une part, et le degré de respect par celui-ci des droits des particuliers ou des groupes soumis à sa juridiction, d'autre part, que les deux questions ainsi examinées ne se superposent pas nécessairement. On peut donc émettre l'hypothèse qu'un État pour lequel le Comité aurait pu relever, lors de l'examen de son rapport périodique, un haut degré d'adaptation de sa politique et de ses mesures arrêtées en général par rapport aux dispositions du Pacte, soit reconnu comme ayant enfreint, dans des cas particuliers, les droits de certaines personnes ou de groupes de personnes, alors que, à l'inverse, un autre État pour lequel le Comité aurait pu relever une certaine insuffisance des mesures prises en général et formuler, en conséquence, un certain nombre de recommandations pertinentes pour l'avenir, puisse être dégagé de toute responsabilité à l'occasion de l'examen des plaintes présentées contre lui.

41. Cette observation, qui n'est certes pas propre au Comité des droits économiques, sociaux et culturels, ne s'en trouve que plus affirmée pour celui-ci lorsqu'on a à l'esprit les droits qui seraient ainsi susceptibles de constituer un fondement à une telle procédure de communications et de plaintes. La qualité des discussions engagées avec les États parties, débouchant si souvent sur des recommandations et des avis dépassant la sphère des débats d'ordre strictement juridique pour englober divers aspects importants des politiques et programmes économiques, sociaux et culturels mis en œuvre par ces États, pourrait alors être quelque peu atténuée du fait des réticences que ces derniers pourraient dorénavant exprimer devant un organe dont ils savent, à l'avance, qu'il devrait, pour des affaires en cours d'examen, les recevoir de nouveau en sa qualité d'instance quasi juridictionnelle d'enquête et de règlement.

42. Tout cela pourrait conduire à proposer de séparer, pour une fois, les deux activités, en confiant l'instance d'enquête et de règlement des plaintes, soit à une formation d'experts relevant du Comité et rompus au règlement des affaires juridictionnelles, qui en seraient ainsi spécialement et exclusivement chargés, soit carrément à une nouvelle formation, une sorte de comité parallèle chargé de connaître de la nouvelle procédure de communications et de plaintes au titre du projet de Protocole facultatif envisagé.

43. L'Expert indépendant fait observer, à cet égard, que la séparation des deux activités existe et fonctionne de façon harmonieuse dans le cadre des procédures développées par d'autres institutions internationales. Ainsi, au sein de l'OIT par exemple, la Commission d'experts sur l'application des conventions et recommandations de l'OIT est chargée de l'examen des rapports périodiques des États sur les conventions ratifiées – ainsi d'ailleurs que leurs rapports sur les Conventions non ratifiées –, pendant que d'autres organes, comme le Comité de la liberté syndicale, connaissent des procédures d'enquête et de règlement. La même séparation entre les deux activités prévaut dans le système mis en œuvre à l'UNESCO.

44. L'Expert indépendant souhaite que cette question soit approfondie, ce qui permettrait d'ouvrir la voie, au sein du système actuel lié aux divers instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, à une nouvelle procédure qui pourrait s'avérer utile, préparant à son extension aux autres procédures conventionnelles, dans le cadre d'un système général et coordonné, fondé sur une nouvelle répartition entre les activités dévolues aux diverses instances de suivi dans les domaines concernant, respectivement, l'examen des rapports périodiques des États et les procédures d'enquête et de règlement des plaintes.

C. Possibilité pour des particuliers ou des groupes de présenter une plainte

1. Analyse de la situation

45. Dans le projet soumis par le Comité à la Commission, une nette orientation est prise en faveur de communications strictement individuelles, excluant par là-même d'autres types de procédures, comme celle qui est définie à l'article 41 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et donnant compétence au Comité des droits de l'homme de recevoir et d'examiner des communications dans lesquelles un État partie prétend qu'un autre État partie ne s'acquitte pas de ses obligations au titre du Pacte, à la condition toutefois que l'État plaignant ait fait la déclaration reconnaissant, en ce qui le concerne, la compétence du Comité à cet effet.

46. Une telle procédure est-elle envisageable s'agissant du projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels? Et puis, y a-t-il lieu d'ouvrir la voie à d'autres procédures qui permettraient au Comité d'engager de lui-même une procédure inquisitoire pour établir des enquêtes et recueillir directement des témoignages sur le degré de respect, par un État membre, de telle ou telle obligation énoncée par le Pacte, ou encore qui autoriseraient des groupes, voire des organisations non gouvernementales à présenter des communications et des plaintes?

2. Position de l'Expert indépendant

47. L'Expert indépendant se range volontiers derrière les observations pertinentes du Comité dans son rapport. D'une part, il ne serait pas utile de donner compétence au Comité – ou à tout autre organe qui serait mis en place à cet effet – de recevoir et d'examiner les communications dans lesquelles un État partie prétend qu'un autre État partie ne s'acquitte pas de ses obligations au titre du Pacte; cela ajouterait en effet aux difficultés actuelles et risquerait de politiser les débats menés au titre de la procédure de plaintes et de communications envisagée. D'autre part, il est utile d'ouvrir une nouvelle voie et de permettre à des groupes dûment mandatés par des victimes présumées de présenter une plainte; cela répondrait, ainsi que l'a rappelé à juste titre le Comité dans le rapport précité, à la mention qui figure au paragraphe 6 de la résolution 1994/20 de la Commission des droits de l'homme: reconnaître «aux particuliers ou aux groupes le droit de présenter des communications». Par contre, cette possibilité ne devrait pas, de l'avis de l'Expert indépendant, être étendue à des tierces parties qui prétendraient être suffisamment concernées par des violations subies par des personnes qu'elles ne peuvent représenter.

D. Mesures pouvant être arrêtées pour remédier aux violations par l'État partie de ses obligations

1. Analyse de la situation

48. Dans le projet soumis à la Commission, le Comité serait habilité, à des conditions de recevabilité fixées à l'article 3 du projet de Protocole facultatif, à arrêter un certain nombre de mesures d'investigation en invitant l'État partie à communiquer pendant la procédure, dans un délai de six mois ou un autre délai fixé par le Comité, sa position sur les faits contenus dans la communication. Le Comité peut également se mettre à la disposition des parties en vue de trouver un accord à l'amiable permettant de dépasser les inconvénients par la négociation.

49. Le Comité serait également habilité à demander que des mesures provisoires soient prises dans des cas qui pourraient être graves et entraîner un préjudice irréparable (art. 5 du projet). À la fin de la procédure et si la demande est retenue et la violation constatée, le Comité peut arrêter des mesures destinées à corriger la situation; il en informera l'État concerné lequel est tenu d'informer le Comité, dans un délai de six mois ou un autre délai fixé par le Comité, des mesures qu'il a prises en vue de corriger la situation. Il peut également inviter l'État à une discussion sur lesdites mesures à prendre (art. 6 et 7).

2. Position de l'Expert indépendant

50. L'Expert indépendant fait volontiers siennes les observations pertinentes du Comité résumées ci-dessus.

III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

51. Par l'ensemble de ses observations, l'Expert indépendant espère avoir contribué à mieux faire prendre conscience de l'ampleur des enjeux soulevés et de la difficulté qu'il y a de circonscrire la réflexion sur la question d'un projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

52. Comment relever l'ensemble de ces défis et parvenir à une plus grande effectivité des droits énoncés dans le Pacte? Comment, au surplus, renverser la tendance dominante à l'exclusion sociale, y compris dans bien des cas dans les pays développés, et 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 – à quelques différences près – dans le Préambule des deux Pactes internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels et 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 questions soulevées et de solutions à inventer ou à réinventer, dont l'une parmi tant d'autres passe sans doute par le renforcement des mécanismes internationaux tendant à rendre plus effectif le respect par les États parties des engagements contractés par suite de leur ratification des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

53. Tout cela conduit l'Expert indépendant à recommander l'adoption par la Commission, lors de sa prochaine session, d'une résolution dans laquelle elle confirme, en tout premier lieu, l'engagement solennel des États sur la voie devant conduire à l'adoption du projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Cet engagement de principe constituera, de l'avis de l'Expert indépendant, un pas en avant dans le processus actuel, en ce qu'il confirme le principe selon lequel tous les droits de l'homme sont, ainsi qu'il a été reconnu dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, universels, indivisibles, interdépendants et intimement liés, de sorte qu'ils ne sauraient être l'objet, au plan international, d'un traitement différent ni d'une quelconque tentative de hiérarchisation.

54. Faut-il aller plus loin et, en réponse à la question posée par la Commission dans sa résolution 2001/30 concernant les mesures à prendre pour l'avenir, recommander «la création

d'un groupe de travail de la Commission, à composition non limitée, qui serait chargé d'examiner la question d'un projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte»? L'Expert indépendant recommande, à cet égard, que la Commission retienne dans la résolution qui pourrait être adoptée le principe de la création du groupe de travail; cela constituerait, sans doute, un autre pas en avant dans le processus actuel devant aboutir à l'adoption du projet de protocole facultatif.

55. Mais l'Expert indépendant recommande, en même temps, que la mise en place de ce groupe de travail, retenue dans son principe, ne prenne pas effet immédiatement tant les questions débattues continuent à susciter doutes et incertitudes, voire des oppositions radicales entre les États membres. Il y aurait alors le risque que le groupe de travail, ainsi constitué, ne répercute en son sein ces oppositions, ce qui entraverait son bon fonctionnement et l'avancement de ses travaux dans des délais raisonnables. L'Expert indépendant recommande alors, ainsi qu'il a été suggéré oralement lors de ses consultations, notamment par certains représentants des États présents à la table ronde organisée par la CIJ, que le mandat qui lui a été confié soit reconduit par la Commission; cela lui permettra en effet d'approfondir ses recherches et d'affiner son analyse en vue d'envisager les voies susceptibles de favoriser un arbitrage cohérent entre des préoccupations nécessairement divergentes.

56. Aussi, l'Expert indépendant recommande-t-il en substance, au terme de cette étude:

a) Que soit adoptée par la Commission des droits de l'homme, à sa prochaine session, une résolution dans laquelle elle confirme, en tout premier lieu, l'engagement solennel des États sur la voie devant conduire à l'adoption d'un projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels;

b) Que soit retenu et affirmé dans cette résolution le principe de la création d'un groupe de travail de la Commission, à composition non limitée, chargé d'examiner la question d'un projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte;

c) Que soit reconduit le mandat de l'Expert indépendant en vue d'approfondir ses recherches et de présenter un rapport à la Commission, à sa cinquante-neuvième session qui pourra constituer une base de travail permettant au groupe de travail de la Commission de commencer ses activités concernant l'examen de la question d'un projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte.
