



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/2004/WG.23/2
17 novembre 2003

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME

Soixantième session

Groupe de travail à composition non limitée chargé

de formuler un projet de protocole facultatif

se rapportant au Pacte international relatif

aux droits économiques, sociaux et culturels

Genève, 23 février-5 mars 2004

**Rapport du Secrétaire général établi en application
de la résolution 2003/18 de la Commission**

Résumé

Le présent rapport du Secrétaire général a été établi en application des résolutions 2002/24 et 2003/18 de la Commission des droits de l'homme. Il contient une compilation des réponses aux notes verbales et aux lettres que le Secrétaire général a envoyées le 26 juin 2002 aux États membres et aux organisations intergouvernementales et non gouvernementales, leur demandant des informations sur les trois questions suivantes:

- a) La nature et la portée des obligations contractées par les États parties en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels;
- b) Les questions théoriques que soulève la possibilité d'invoquer en justice les droits économiques, sociaux et culturels;
- c) L'utilité et la possibilité concrète de mettre en place un mécanisme de plaintes en vertu du Pacte et la complémentarité des différents mécanismes.

Des réponses ont été reçues des Gouvernements des pays suivants: Argentine, Burkina Faso, Cuba, Iran (République islamique d'), Italie, Mexique, Pays-Bas, Portugal, République tchèque et Suède. Un groupe d'organisations non gouvernementales a également présenté une déclaration commune. Ces réponses sont résumées dans le présent rapport.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
Introduction	1 – 4	3
I. NATURE ET PORTÉE DES OBLIGATIONS CONTRACTÉES PAR LES ÉTATS PARTIES	5 – 22	4
II. POSSIBILITÉ D’INVOQUER EN JUSTICE LES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS	23 – 32	7
III. UTILITÉ ET POSSIBILITÉ CONCRÈTE DE METTRE EN PLACE UN MÉCANISME D’EXAMEN DE PLAINTES ET COMPLÉMENTARITÉ DE CE MÉCANISME	33 – 42	10

Introduction

1. Le présent rapport est soumis conformément à la résolution 2003/18 de la Commission des droits de l'homme. Au paragraphe 14 de cette résolution, la Commission prie le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) «de communiquer, pour la prochaine session du Groupe de travail, les observations et opinions exprimées par les États et par les organisations intergouvernementales et non gouvernementales concernant les trois questions que la Commission, dans sa résolution 2002/24, a demandé à l'Expert indépendant d'étudier».

2. Au paragraphe 9 de sa résolution 2002/24, la Commission des droits de l'homme a prié les États, les organisations intergouvernementales, y compris les institutions spécialisées des Nations Unies et les organisations non gouvernementales, de faire part de leurs observations et de leur opinion sur les questions suivantes:

a) La nature et la portée des obligations contractées par les États parties en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels;

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

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

3. Le 26 juin 2002, en application de la résolution 2002/24, le Secrétaire général a adressé une note verbale aux États et des lettres aux organisations intergouvernementales et non gouvernementales leur demandant leurs observations et leur opinion sur ces trois questions. Le HCDH a reçu des réponses des États suivants: Argentine, Burkina Faso, Cuba, Iran (République islamique d'), Italie, Mexique, Pays-Bas, Portugal, République tchèque et Suède. Il a également reçu une réponse commune des organisations non gouvernementales ci-après (seules sont mentionnées les organisations dotées du statut consultatif spécial auprès du Conseil économique et social ou inscrites sur la liste): Centre d'études juridiques de défense des droits de la procréation, Centre for Economic and Social Rights, Centre on Housing Rights and Evictions, Centro de la Mujer Peruana «Flora Tristán», Commission internationale de juristes, Comité d'action international pour les droits des femmes – Asie-Pacifique, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Maryknoll Fathers and Brothers, Maryknoll Sisters of St. Dominic Inc., Médecins pour les droits de l'homme – Royaume-Uni, Organisation mondiale contre la torture, Rural reconstruction Nepal, Service, paix et justice en Amérique latine, Shirkat Gah Women's Resource Centre.

4. En application de la résolution 2003/18, le HCDH est en train de réunir les observations reçues de manière à les mettre à la disposition du Groupe de travail à sa première session. Le texte intégral de ces réponses est disponible au secrétariat pour examen avant et pendant la session du Groupe de travail.

I. NATURE ET PORTÉE DES OBLIGATIONS CONTRACTÉES PAR LES ÉTATS PARTIES

5. Le Gouvernement de l'Argentine note qu'au paragraphe 1 de son article 2, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ne contient pas d'obligation de résultat immédiat, mais dispose que chacun des États parties s'engage à agir, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels.

6. Le Gouvernement du Burkina Faso souligne que les obligations contractées par les États au titre du Pacte sont du même ordre que celles auxquelles ils souscrivent au titre de tout instrument juridique. Toutefois, la nature du Pacte soulève la question de la nature de ces obligations, ainsi que celle de savoir si cet instrument impose des obligations de résultat ou des obligations de moyens. Pour garantir le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels, le Gouvernement doit en effet disposer des moyens nécessaires, ce qui n'est pas le cas de celui du Burkina Faso. Il existe cependant déjà dans le pays des lois qui visent à promouvoir les droits économiques, sociaux et culturels. Le Burkina Faso a ainsi adopté une loi (n° 23/94/ADP du 19 mai 1994) concernant le Code de la santé publique qui cherche à clarifier le contenu du droit à la santé, ainsi qu'une loi (n° 13/96/ADP du 9 mai 1996) qui établit le cadre juridique de l'accès à l'éducation. Mais il n'existe pas encore de loi concernant tous les droits économiques, sociaux et culturels, et aucune disposition ne prévoit qu'un juge doit être saisi des violations de ces droits. Remédier à cette situation pourrait être difficile pour des pays comme le Burkina Faso, étant donné, en particulier, les difficultés financières que ce dernier n'est pas en mesure de résoudre.

7. Le Gouvernement de Cuba souligne que les États ont l'obligation de promouvoir et de garantir les droits économiques, sociaux et culturels, de même que les droits civils et politiques. Parce qu'ils sont obligés de protéger et de garantir les droits économiques, sociaux et culturels, les États sont tenus de s'abstenir de tout acte qui empêche les individus et les groupes de jouir de leurs droits ou qui en entrave la jouissance. L'obligation de protéger suppose que les États prendront toutes les mesures nécessaires pour prévenir ou faire cesser les violations des droits économiques, sociaux et culturels commises par des tierces parties, qu'il s'agisse de personnes morales ou physiques. L'obligation de garantir ces droits impose aux États d'adopter toutes les mesures et les politiques appropriées pour en promouvoir et en assurer le plein exercice, soit en fournissant directement les services publics essentiels, soit en créant des conditions permettant à tous d'avoir accès à des services de qualité. Ne pas s'acquitter de l'une quelconque de ces obligations constitue une violation des droits de l'homme. Les individus, les peuples, les groupes, les collectivités et les nations, tous risquent d'être victimes de violations des droits économiques, sociaux et culturels.

8. Le Gouvernement de la République tchèque considère que le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte revêt une importance cruciale pour la compréhension de la nature et de la portée des obligations des États parties en ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels. L'article 2 précise que les États parties ont des obligations de moyens et des obligations de résultat et prévoit que le plein exercice de ces droits doit être assuré progressivement. Toutefois, outre cette notion de progressivité, les droits économiques, sociaux et culturels ont également un caractère immédiat puisque, par exemple, les États ont l'obligation d'agir immédiatement pour en assurer la jouissance. De même, nonobstant la nature progressive des droits économiques,

sociaux et culturels, ils sont tenus de prendre des mesures pour en assurer l'exercice dans un délai raisonnablement bref. L'obligation d'agir immédiatement impose en outre aux États de garantir la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels sans discrimination aucune. Pour ce qui est de la portée, les mesures qu'ils doivent prendre sont d'ordre juridique, mais aussi d'ordre administratif, politique, éducatif et autre (et comprennent les voies de recours judiciaires). Quelles que soient leurs ressources, les États doivent prendre au moins un minimum de mesures d'un coût modique. Ceux qui peuvent s'acquitter de leurs obligations essentielles au titre du Pacte en raison de difficultés financières devraient bénéficier d'une assistance et d'une coopération internationales, conformément à la Charte des Nations Unies et au paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte.

9. Pour le Gouvernement de la République islamique d'Iran, la nature et la portée des obligations du Gouvernement en ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels sont expressément indiquées au chapitre 3 de la Constitution nationale. Entre autres droits qui y sont énoncés figurent le droit au travail, la protection des mères et de la famille, le droit à la sécurité sociale, le droit à l'enseignement gratuit jusqu'au cycle secondaire et le droit à un logement adéquat. La Constitution garantit en outre la satisfaction des besoins essentiels de tous les citoyens: logement, alimentation, vêtements, hygiène, soins médicaux, éducation, installations nécessaires à la famille, progrès scientifique et technique et formation de personnel spécialisé conformément aux besoins de développement de l'économie du pays. La Constitution indique expressément que ces dispositions s'appliquent à tous.

10. Le Gouvernement de l'Italie considère qu'il existe une distinction fondamentale entre la nature des obligations souscrites au titre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et celles qui relèvent du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Les obligations qui se rapportent au premier sont de nature contraignante, tandis que celles qui concernent le second ne sont que des déclarations d'intention qui ont certes un poids moral et politique mais qui ne constituent pas des obligations juridiques directes pour l'État partie. Toutefois, la législation nationale a, pour l'essentiel, incorporé les dispositions du Pacte dans une législation interne qui a force obligatoire.

11. Le Gouvernement du Mexique note que l'obligation d'assurer progressivement le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels impose aux États d'agir immédiatement, au maximum de leurs ressources disponibles. La notion de progressivité ne saurait en aucun cas justifier qu'un État n'agisse pas promptement, continûment et efficacement. Les contraintes financières ne l'exemptent pas de ses obligations d'assurer la jouissance la plus large possible de ces droits. Le Mexique souligne que l'introduction de mesures régressives est une violation des dispositions du Pacte, à moins qu'elles ne se justifient par des circonstances exceptionnelles. Surtout, il tient à mettre l'accent sur la nécessité de préciser le contenu de chaque droit économique, social et culturel et les obligations qui en découlent pour l'État, en ayant à l'esprit que certaines d'entre elles ont un caractère immédiat. Ne pas prendre de mesures politiques et législatives, ne pas assurer la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels sans discrimination, ne pas parvenir à un niveau minimum de mise en œuvre du Pacte comme indiqué par le Comité, et prendre des mesures qui entraînent un recul dans la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels sont autant d'exemples de violation de ces droits.

12. Le Gouvernement des Pays-Bas a conscience de l'importance des droits économiques, sociaux et culturels puisqu'il considère que tous les droits de l'homme sont universels,

indissociables, interdépendants et intimement liés. Il estime donc que le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, qui oblige les États à assurer progressivement le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels, ne diminue en rien la valeur de ces droits. La notion de progressivité signifie que les États parties doivent montrer qu'ils ont agi, au maximum de leurs ressources disponibles, pour assurer progressivement le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels. Une distinction doit être établie entre les droits qui sont absolus et ceux qui appellent des mesures législatives supplémentaires ou des mesures gouvernementales et qui dépendent souvent de la situation économique du moment. De manière générale, les droits qui se rapportent au principe de la non-discrimination sont absolus, alors que la plupart des autres droits sont plus intimement liés aux ressources disponibles.

13. Le Gouvernement du Portugal indique que l'article 2 du Pacte établit la nature des obligations juridiques générales des États parties au Pacte. Il note que ces obligations peuvent être interprétées de deux manières. La première consiste à établir une distinction entre les obligations de moyens et les obligations de résultat, et la seconde à considérer les obligations des États comme des devoirs, ceux de respecter, de protéger et de réaliser les droits économiques, sociaux et culturels.

14. Dans le premier cas, certains interprètent le Pacte comme imposant uniquement des obligations de résultat; le Portugal considère cependant que cette interprétation prive le Pacte de tout contenu réel. Si les États avaient toute latitude quant aux moyens d'assurer progressivement le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels, il serait impossible à un juge de déterminer s'ils agissent de bonne foi. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a noté que le paragraphe 1 de l'article 2 comprenait à la fois des obligations de moyens et des obligations de résultat.

15. Dans le second cas, les droits économiques, sociaux et culturels, comme les droits de l'homme, entraînent les obligations de respecter, de protéger et d'exécuter. L'obligation de respecter impose aux États de s'abstenir de tout acte qui priverait les individus de leurs droits en vertu du Pacte. L'obligation de protéger se réfère au devoir des États d'assurer la reconnaissance de l'effet horizontal des droits énoncés dans le Pacte, et l'obligation d'exécuter leur impose de prendre des mesures en vue de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Il y a donc une obligation de moyens ou une obligation de résultat, selon les circonstances.

16. Le Gouvernement du Portugal pense, comme le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son Observation générale n° 3, que les États doivent agir en vue d'assurer le plein exercice des droits dans un délai raisonnablement bref à compter de l'entrée en vigueur du Pacte pour l'État concerné. Le manque de ressources ne les autorise pas à retarder indéfiniment l'adoption des mesures à prendre pour s'acquitter de leurs obligations au titre du Pacte. Le Portugal pense en outre, toujours à l'instar du Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son Observation générale n° 3, qu'il faut donner à l'expression «par tous les moyens appropriés», tout le sens qu'elle a naturellement. S'il incombe aux États de décider eux-mêmes du «caractère approprié» des mesures à prendre, une décision n'ira pas de soi et, en faisant rapport au Comité, ils devraient indiquer les raisons qui les ont amenés à juger les mesures qu'ils ont prises le plus «appropriées».

17. Le Gouvernement de la Suède indique que le Pacte contient plusieurs notions peu claires, telles que la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels et la

signification des termes «au maximum de ses ressources disponibles». Il estime que ces notions doivent être précisées avant d'envisager la création d'un mécanisme de plaintes.

18. Dans leur déclaration commune, les ONG font observer que les États ont l'obligation fondamentale minimale d'assurer la satisfaction des besoins essentiels en rapport avec tous les droits économiques, sociaux et culturels, et elles pensent, comme le Comité, que le Pacte serait largement dépourvu de sa raison d'être si cette obligation fondamentale minimum ne ressortait pas de sa lecture. Le respect du principe de non-discrimination dans la jouissance de ces droits est un exemple d'obligation de caractère immédiat. Les États ont également l'obligation «d'agir» pour assurer «progressivement le plein exercice» des droits économiques, sociaux et culturels. Les ONG notent que l'obligation «d'agir» revêt un caractère immédiat, la notion de progressivité ne devant en aucun cas autoriser un État à reporter indéfiniment la réalisation des droits considérés. Elles ajoutent que les États ont les obligations de respecter, de protéger et de mettre en œuvre les droits économiques, sociaux et culturels.

19. L'obligation de respecter signifie que l'État «doit s'abstenir de faire quoi que ce soit qui porterait atteinte à l'intégrité de l'individu ou à sa liberté, y compris la liberté d'utiliser les ressources matérielles disponibles pour cet individu, de la manière que ce dernier juge la plus indiquée pour répondre aux besoins essentiels».

20. L'obligation de protéger impose à l'État de «prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que l'intégrité, la liberté d'action et les autres droits de l'homme dont doit jouir l'individu, ne subissent aucune atteinte de la part d'autres individus ou de groupes, y compris ce qui empêcherait l'individu de jouir de ses ressources matérielles».

21. L'obligation d'exécuter signifie que l'État «doit prendre les mesures nécessaires pour assurer à chaque individu relevant de sa juridiction la possibilité de satisfaire, parmi les besoins qui sont reconnus dans les instruments relatifs aux droits de l'homme, ceux qui ne peuvent être satisfaits grâce à l'effort personnel».

22. Enfin, les ONG estiment que le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte semble imposer implicitement aux États qui le peuvent l'obligation de fournir une aide internationale à d'autres États pour les aider à assurer progressivement le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels, et elles notent que l'Assemblée générale a fixé à 0,7 % du produit intérieur brut l'objectif de l'aide publique au développement, ce dont il pourrait être tenu compte pour la mise en œuvre de cet article.

II. POSSIBILITÉ D'INVOQUER EN JUSTICE LES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

23. Le Gouvernement l'Argentine note que la Constitution du pays garantit la protection des droits économiques, sociaux et culturels et que ces droits peuvent donc être invoqués devant un juge dans le pays. Il ajoute toutefois qu'il est encore difficile de déterminer le contenu exact des droits économiques, sociaux et culturels et que la tâche est encore compliquée par la terminologie utilisée dans l'article 2 du Pacte, en particulier par les termes «au maximum de ses ressources disponibles» et «en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits». Il s'agit en effet de déterminer ce qu'on entend par «maximum» des ressources disponibles, en tenant compte du fait qu'il existe bien des systèmes politiques différents ayant chacun son

propre mécanisme d'allocation des ressources, ce qui rend difficile l'adoption d'un critère d'interprétation commun.

24. Le Gouvernement burkinabè indique qu'il n'a aucune expérience concernant la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels. La Constitution dispose, en principe, qu'un traité qui a été ratifié par l'État est, dès sa publication, supérieur aux lois nationales. En d'autres termes, la Constitution prévoit la possibilité de saisir un juge d'une plainte concernant les droits économiques, sociaux et culturels. Toutefois, en général, les normes de la Convention internationale relative aux droits économiques, sociaux et culturels, sont trop vagues pour être invoquées devant un tribunal. Aussi, est-il nécessaire d'adopter un instrument juridique national énonçant la teneur des droits économiques, sociaux et culturels et les modalités de leur application.

25. Le Gouvernement cubain souligne que, contrairement à certaines théories concernant les difficultés concrètes liées à la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels, les normes et règles énoncées dans la Convention sont clairement définies, sans aucune ambiguïté. En effet, plusieurs États et organisations internationales ont depuis plusieurs décennies mis au point et utilisé des indicateurs statistiques dans ce domaine. À Cuba, les droits économiques, sociaux et culturels, leur contenu, les moyens de les réaliser et les obligations incombant à l'État de les respecter, de les protéger et de les réaliser sont garantis au chapitre VII de la Constitution et par des lois complémentaires telles que les Codes pénal et civil, le Code de procédure pénale et la loi sur l'organisation du système judiciaire. Ces lois non seulement reconnaissent les droits économiques, sociaux et culturels, mais permettent de porter plainte contre toute violation de ces droits et d'accorder une réparation appropriée. Le Procureur public, les tribunaux ordinaires et les tribunaux administratifs ont des mandats clairs à cet égard.

26. Le Gouvernement de la République tchèque note que, sur la base de l'expérience acquise sur le plan national concernant la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels, les dispositions suivantes de la Convention peuvent être, entre autres, considérées comme justiciables au niveau national: les articles 2 2); 3; 4; 6; 7 a) i), b) et d); 8; 9; 10 1), 2) et 3); 12 c) et d); 13 2 a), b), c), et d), 3 et 4; 15 1 c) et 3. La justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels est fondée sur la Charte des libertés et droits fondamentaux et certains textes législatifs reconnaissent aux particuliers le droit d'engager une procédure concernant les droits économiques, sociaux et culturels. La République tchèque renvoie au Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives concernant les violations des droits économiques, sociaux et culturels. Le Gouvernement est d'avis que ce système permet d'améliorer l'application effective des droits et que le nombre de plaintes déposées à ce jour laisse penser que cette procédure ne sera pas utilisée de façon abusive et ne créera pas une charge de travail excessive. La République tchèque est partie à des instruments internationaux comportant des mécanismes d'examen de plaintes, à savoir le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (art. 22), la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (art. 14) et le Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. La République tchèque se félicite du processus consistant à adapter les dispositions différentes relatives aux procédures de présentation de communications, figurant dans le Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, en utilisant une formulation aussi vaste que possible

englobant les plaintes présentées non seulement par les particuliers, mais aussi par les groupes représentatifs ou en leur nom.

27. Le Gouvernement de la République islamique d'Iran indique que les articles 173 et 174 de la Constitution prévoient la création de la Cour de justice administrative et de l'Inspectorat général national. La Cour de justice administrative est habilitée à enquêter sur les plaintes, les doléances et les objections du public. L'Inspectorat général national contrôlera la bonne conduite des affaires publiques et la mise en œuvre correcte des lois.

28. Considérant que les droits économiques, sociaux et culturels ne constituent pas des obligations juridiques directes, le Gouvernement italien estime qu'il ne peut procéder à une évaluation exhaustive des différents aspects de la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels en Italie.

29. Le Gouvernement mexicain souligne la nécessité de garantir la possibilité de faire juger les plaintes concernant les droits économiques, sociaux et culturels. À cet égard, il importe de souligner que les droits économiques, sociaux et culturels devraient être mis en œuvre de bonne foi par tout État partie à la Convention qui est un instrument international juridiquement contraignant.

30. Le Gouvernement néerlandais note que les tribunaux des Pays-Bas ne considèrent pas que la plupart des droits économiques et sociaux sont directement applicables dans l'ordre juridique national. En conséquence, aucune jurisprudence relative à la justiciabilité de ces droits n'est disponible sur le plan national. Sur le plan international, le Gouvernement renvoie à la décision de la Commission d'experts et du Comité de la liberté syndicale du Bureau international du Travail (BIT) concernant une plainte déposée par des syndicats néerlandais contre la loi sur l'amélioration des conditions de travail dans le secteur national des assurances et des emplois subventionnés. Le Gouvernement a abrogé cette loi à la lumière de la décision des commissions du BIT déclarant cette loi incompatible avec les normes de l'OIT relatives à la liberté d'association.

31. Le Gouvernement portugais souligne que, comme les droits civils et politiques, les particuliers et les groupes peuvent subir des violations de leurs droits économiques, sociaux et culturels qui sont généralement imputées à l'État dans la juridiction duquel elles sont commises. L'État intéressé doit par conséquent mettre en place des mécanismes qui permettent de remédier à ces violations. Il apparaît en particulier que les articles 3, 7 a) i), 8, 10 3), 13 2 a), 3) et 4) et 15 3) de la Convention peuvent être appliqués directement par les organes judiciaires et d'autres organes dans nombre de systèmes juridiques et nationaux. Toute affirmation suggérant que les dispositions susmentionnées ne seraient pas applicables directement pour des raisons inhérentes semble difficilement soutenable. Au sein du Conseil de l'Europe, la Charte sociale européenne énonce des droits et libertés économiques, sociaux et culturels et établit un mécanisme de contrôle qui en garantit le respect par les États parties, y compris le Portugal. Dans le cadre de ce mécanisme, des plaintes peuvent être déposées auprès du Comité européen des droits sociaux. Différentes organisations telles que les ONG dotées du statut consultatif auprès du Conseil peuvent porter plainte auprès des organisations patronales et des syndicats. Le Comité se prononce sur la recevabilité de la plainte, il est procédé à un échange d'arguments entre les parties et le Comité peut décider de tenir une audience publique. Le Comité se prononce sur le bien-fondé de la plainte qu'il transmet aux parties et au Comité des ministres et qui est ensuite

rendue publique dans les quatre mois. Enfin, le Comité des ministres adopte une résolution qui, s'il le juge bon, recommande que l'État prenne des mesures spécifiques en vue de remédier à la situation. La première plainte contre le Portugal a été déposée par la Commission internationale de juristes à propos d'une violation présumée de l'article 7 de la Charte (Interdiction de l'emploi des personnes âgées de moins de 15 ans). Le Comité européen des droits sociaux a estimé qu'une violation avait été commise et le Comité de ministres a adopté la résolution ChS (99) 4, le 15 décembre 1999.

32. La déclaration conjointe des ONG présente des raisons juridiques, pratiques et philosophiques tendant à démontrer que les droits économiques, sociaux et culturels sont opposables en justice. Sur le plan juridique, les obligations clairement formulées selon lesquelles les États doivent respecter, protéger et réaliser les droits économiques, sociaux et culturels indiquent que la Convention crée des obligations impératives. Sur le plan pratique, la déclaration renvoie à la jurisprudence des États-Unis d'Amérique, de l'Inde, du Comité des droits de l'homme, de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, de l'Afrique du Sud et du Bangladesh afin de montrer des cas où des cours et d'autres tribunaux ont accredité la justiciabilité des plaintes individuelles concernant des questions sociales et économiques et chacune des obligations incombant à l'État de respecter, protéger et réaliser les droits économiques, sociaux et culturels. Enfin, sur le plan théorique, il ressort de la déclaration que la question qui se pose n'est pas de savoir si les droits économiques, sociaux et culturels sont justiciables mais s'ils devraient l'être, question suscitée souvent par la crainte que la justice ne décide de questions politiques et budgétaires. Toutefois, la déclaration des ONG souligne, premièrement, que la formulation d'obligations juridiques laisse une latitude importante aux gouvernements quant à la manière de s'acquitter de ces obligations; deuxièmement, que les tribunaux jugent d'ores et déjà des affaires touchant des questions de politique générale; troisièmement, que l'on reconnaît de plus en plus que la protection judiciaire des droits de l'homme est importante, les démocraties fondées sur le principe majoritaire n'étant pas toujours capables de protéger les droits de l'homme des individus; quatrièmement, que les juges et les membres des commissions étant nommés par les gouvernements, les arguments invoquant des insuffisances démocratiques des tribunaux sont difficilement soutenables; et, finalement, que les gouvernements se sont prononcés en faveur de la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels dans d'autres cadres tels que la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la procédure de plaintes collectives de la Charte sociale européenne et du Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels («Protocole de San Salvador»).

III. UTILITÉ ET POSSIBILITÉ CONCRÈTE DE METTRE EN PLACE UN MÉCANISME D'EXAMEN DE PLAINTES ET COMPLÉMENTARITÉ DE CE MÉCANISME

33. Le Gouvernement argentin note que les mécanismes permettant actuellement de recevoir des plaintes se rapportant aux droits économiques, sociaux et culturels sont les suivants: la procédure 1503; les mécanismes conventionnels de contrôle et de mise en œuvre du BIT sachant que les procédures de cet organisme ne permettent pas l'examen de communications individuelles; le mécanisme d'examen des violations du droit à l'éducation de l'UNESCO; le Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes qui prévoit les communications émanant tant d'individus que de groupes; le mécanisme de présentation de réclamations collectives prévu dans la Charte sociale européenne, qui

n'autorise que les communications provenant de certaines organisations; et le mécanisme d'examen de plaintes créé par le Protocole de San Salvador, qui autorise les communications relatives au droit à l'éducation et au droit au travail. L'Argentine renvoie à la doctrine de l'indissociabilité des droits de l'homme et juge opportune la proposition de créer un mécanisme d'examen de plaintes analogue au mécanisme d'examen de plaintes individuelles prévu dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le fait que les droits économiques, sociaux et culturels sont des obligations assujetties à l'existence de moyens ne signifie pas qu'ils ne sont pas opposables en justice. Toutefois, ces droits continuent de soulever des difficultés. En particulier, leur contenu n'est pas suffisamment clair, de nombreux gouvernements ont une attitude ambiguë à leur sujet, ils suscitent des partis pris idéologiques défavorables, les institutions nationales qui s'en occupent sont souvent insuffisantes, le contrôle de leur application exige des informations complexes et détaillées, certains de leurs aspects relèvent de programmes d'exécution, il manque de textes et de décisions juridiques les concernant et rares sont les ONG qui s'y intéressent. Il est important de noter que la création d'un tel mécanisme qui pourrait être un protocole facultatif à la Convention pourrait réduire certaines de ces difficultés et contribuer à mieux faire comprendre le contenu et la signification des droits économiques, sociaux et culturels. Toutefois, étant donné les difficultés qu'ils soulèvent, il serait sans doute bon de limiter la compétence des mécanismes d'examen de plaintes à certains droits énoncés dans la Convention, étant entendu que la portée des mécanismes en question pourrait être étendue ultérieurement. Enfin, l'Argentine souligne la nécessité de continuer d'examiner ces questions en vue de proposer un protocole facultatif efficace et adéquat.

34. Le Gouvernement burkinabè estime qu'un mécanisme d'examen des plaintes concernant les droits économiques, sociaux et culturels pourrait être extrêmement utile, même si cette position pourrait paraître utopique venant d'un pays aussi lourdement endetté que le Burkina Faso. Un tel mécanisme pourrait servir à exercer un contrôle social sur les choix et orientations de politique générale des gouvernements dans le secteur social. Il pourrait également servir à renforcer la légalité en général en ce qui concerne les droits de l'homme. Quoique le Burkina Faso ne dispose pas encore d'un mécanisme habilité à recevoir de telles plaintes, la création du Ministère de la promotion des droits de l'homme et l'adoption en 2001 du Plan d'action national pour les droits de l'homme pourraient permettre au nouveau Ministère d'étudier sérieusement les modalités de la création d'un tel mécanisme, compte tenu en particulier du fait que le Plan d'action national prévoit un programme spécial visant à renforcer et consolider les droits économiques, sociaux et culturels.

35. Le Gouvernement cubain considère que ne pas adopter un protocole facultatif à la Convention constituerait une régression pour la promotion et la protection des droits économiques, sociaux et culturels. Il serait inconcevable de limiter le contrôle de l'application de la Convention à une liste de recommandations dépourvues de visée normative. À cet égard, Cuba se réfère à l'article premier de la Convention ainsi qu'au droit au développement. Le Gouvernement cubain souligne qu'il importe de définir les responsabilités relatives aux violations des droits économiques, sociaux et culturels car il existe, dans le contexte de la mondialisation, différents responsables de la réalisation de ces droits. Même au risque d'empiéter sur le rôle des États, qui sont les premiers responsables de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, il est impossible de ne faire abstraction de la responsabilité d'autres acteurs tels que les institutions financières et commerciales multilatérales et les sociétés transnationales. Leur responsabilité est engagée à plusieurs égards et, à titre d'exemple, parce qu'ils imposent des conditions et des programmes qui empêchent les gouvernements de

promouvoir les droits économiques, sociaux et culturels. Étant donné la faiblesse relative de certains gouvernements face à la mondialisation, et leur dépendance, la plupart sont incapables de résister à de telles conditions. En outre, des mesures coercitives unilatérales entravent le droit à l'autodétermination et nient le droit au développement. Par ailleurs, le protocole facultatif devrait contenir une procédure d'examen de plaintes entre États, à l'instar du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Cuba souligne également l'importance de la coopération financière et technique internationale pour les droits économiques, sociaux et culturels. Enfin, Cuba estime que la création d'un mécanisme d'examen de plaintes au titre de la Convention est une option non seulement viable mais aussi nécessaire pour assurer le plein exercice de tous les droits de l'homme. Étant donné que tous les droits sont intimement liés, indivisibles et interdépendants, l'adoption d'un protocole facultatif contribuera à la réalisation non seulement des droits économiques, sociaux et culturels mais aussi des droits civils et politiques.

36. Le Gouvernement de la République tchèque affirme que la justification essentielle d'un protocole facultatif à la Convention est fondée sur l'interdépendance et l'indivisibilité des droits économiques, sociaux et culturels et des droits civils et politiques et la corrélation entre eux. La dignité intrinsèque et les droits égaux et inaliénables de tous les membres de la famille humaine sont un fondement de la liberté, de la justice, de la stabilité et de la sécurité sociales. Des mécanismes de contrôle sont nécessaires pour assurer le plein exercice des droits de l'homme. La méthode consistant à combiner un mécanisme général de contrôle et une procédure d'examen de plaintes individuelles a prouvé son efficacité. En outre, un mécanisme d'examen de plaintes individuelles contribuera à l'élaboration d'une jurisprudence relative aux droits économiques, sociaux et culturels et aidera à affiner le contenu de ces droits et à accroître la responsabilité des États parties et de la communauté internationale concernant ces droits. Par contre, l'absence d'une procédure d'examen de plaintes limite fortement la protection des droits de l'homme. Pour ce qui est de la forme et de la portée d'un protocole facultatif, la République tchèque préconise d'adopter une procédure quasi judiciaire dans laquelle la décision finale quant aux mesures à prendre pour donner suite aux constatations du Comité devrait appartenir à l'État; de remplacer les termes «violations» du Pacte par «le fait de ne pas assurer l'application satisfaisante» de cet instrument ou «le non-respect» des droits énoncés; de prévoir la possibilité d'examiner des communications soumises par des particuliers et des groupes limités mais pas par des États à l'encontre d'autres États; que des communications puissent être présentées par des tiers au nom d'une victime présumée à condition que cette dernière le sache et y consente; d'adopter un protocole facultatif couvrant tous les droits reconnus dans la Convention (quoique cette question mérite une analyse plus poussée); en ce qui concerne la recevabilité, que les recours internes aient été épuisés (sauf si leur utilisation exige des délais excessifs); et de stipuler qu'une communication qui soulève pour l'essentiel des questions de fait et de droit qui sont déjà examinées dans le cadre d'une autre procédure internationale d'enquête est irrecevable.

37. Le Gouvernement mexicain est favorable à l'adoption d'un mécanisme d'examen de plaintes individuelles au titre de la Convention, qui constitue à son avis une option non seulement viable mais nécessaire. Le Mexique approuve dans l'ensemble le texte du projet de protocole facultatif formulé par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (E/CN.4/1997/105, annexe) même s'il reconnaît que ce document est extrêmement vaste. Le Mexique considère néanmoins que le projet pourrait constituer une base de discussion utile. En particulier, il est d'avis que le projet devrait comporter au moins les éléments suivants:

un système de présentation de communications individuelles donnant la possibilité d'examiner des communications adressées par des particuliers, des organisations non gouvernementales ou des groupes au nom de victimes présumées; la recevabilité des communications collectives; la recevabilité des communications portant sur tout droit énoncé dans la Convention, y compris l'obligation de prendre des mesures en vue de réaliser les droits économiques, sociaux et culturels; des dérogations au principe d'épuisement des recours internes; des délais et des conditions concernant les mesures intérimaires; des dispositions donnant la possibilité de parvenir à des solutions amiables; des dispositions qui permettent de contrôler la mise en œuvre des constatations du Comité concernant telle ou telle communication par d'autres moyens que son rapport annuel.

38. Le Gouvernement néerlandais n'a pas arrêté sa position concernant le bien-fondé d'un mécanisme d'examen de plaintes au titre de la Convention. Toutefois, les Pays-Bas ne préconisent pas une discussion approfondie des modalités et de la portée possible de tel ou tel mécanisme. En particulier, les Pays-Bas mettent l'accent sur la nécessité de mieux faire comprendre le protocole facultatif en procédant comme suit: déterminer quels droits devraient être énoncés dans le protocole facultatif; expliquer et préciser les éléments de la proposition de l'expert indépendant tendant à ce que le mécanisme d'examen de plaintes ne concerne que les violations flagrantes des droits consacrés dans la Convention; préciser dans quelle mesure les particuliers ou les groupes pourront soumettre des plaintes. Concernant cette dernière question, les Pays-Bas suggèrent d'expliquer les avantages et les inconvénients d'un mécanisme d'examen de plaintes présentées respectivement par des particuliers ou par des groupes. Enfin, les Pays-Bas estiment nécessaire d'examiner la question de l'accès des pauvres au mécanisme d'examen de plaintes et signalent qu'un mécanisme d'examen de plaintes individuelles risquerait d'être surtout accessible aux citoyens des pays riches, ce qui constituerait une forme de discrimination indirecte.

39. Le Gouvernement portugais considère qu'un mécanisme d'examen de plaintes au titre de la Convention permettra à des particuliers et à des groupes de soumettre au Comité des communications contenant des allégations à l'encontre d'un État partie qui n'aurait pas respecté ses obligations en vertu du Pacte. L'adoption d'un tel mécanisme favorisera une compréhension plus complète et une définition plus précise des droits économiques, sociaux et culturels. En outre, elle permettra de placer définitivement les droits économiques, sociaux et culturels sur le même plan que les droits civils et politiques. Elle encouragera les États à adopter des mesures législatives en vue de s'acquitter de leurs obligations découlant du Pacte. Enfin, elle permettra de faire face aux fréquents arguments de ceux qui affirment la non-justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels et à l'incapacité des États de réaliser ces droits sans ressources suffisantes.

40. Le Gouvernement suédois n'est pas convaincu qu'un mécanisme d'examen de plaintes individuelles au titre de la Convention traiterait de façon satisfaisante les problèmes ou les lacunes des mesures prises par un État partie en vue de réaliser tel ou tel droit, et conduirait à une véritable amélioration de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. La Suède est également d'avis que la création d'un mécanisme international de contrôle de la mise en œuvre par les États des droits économiques, sociaux et culturels n'exige pas forcément une procédure d'examen des plaintes individuelles même si les droits économiques, sociaux et culturels sont des droits individuels. À cet égard, il convient d'appeler l'attention sur le rapport du Secrétaire général intitulé: «Renforcer l'ONU: un programme pour aller plus loin dans le changement»

(A/57/387), qui met l'accent sur la nécessité de réformer le système actuel d'organes conventionnels relatifs aux droits de l'homme et met en cause son utilité. Il conviendrait donc de corriger le système actuel avant de mettre en place de nouveaux mécanismes. En outre, la Suède est vivement préoccupée par l'insuffisance des ressources allouées aux organes conventionnels relatifs aux droits de l'homme, notamment pour le traitement des plaintes individuelles, qui exige d'accroître les ressources professionnelles du secrétariat. En outre, la Suède souligne qu'il importe d'inclure dans l'aide au développement une approche fondée sur les droits de l'homme afin de promouvoir les droits économiques, sociaux et culturels.

41. Selon la déclaration conjointe des ONG, les avantages d'un protocole facultatif se rapportant à la Convention seraient les suivants:

a) L'éclaircissement, cas par cas, des droits économiques, sociaux et culturels, au-delà du travail fait par le Comité et les rapporteurs spéciaux pour préciser les droits énoncés dans la Convention;

b) L'application de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne qui ont réaffirmé l'interdépendance des droits de l'homme et leurs liens étroits, en 1993, en garantissant aux victimes de violations de droits économiques, sociaux et culturels le droit à un recours international;

c) L'existence d'un mécanisme d'examen des plaintes qui conduira à une relation nouvelle et plus étroite entre le Comité et les États;

d) Le mécanisme forcera le Comité à traiter des situations plus concrètes liées à la mise en œuvre de la Convention;

e) Le mécanisme encouragera une concertation plus poussée de la mise en œuvre de la Convention au niveau national;

f) L'existence du mécanisme encouragera les titulaires de droits et la société civile à formuler leurs plaintes relatives aux droits économiques, sociaux et culturels de façon plus concrète et précise;

g) La «dimension humaine» des cas suscitera une reconnaissance plus large de la Convention;

h) Le mécanisme pourrait apporter un supplément de légalité, d'uniformité, de justice et de stabilité qui contrebalancerait les forces économiques et politiques fluctuantes qui s'exercent au niveau international.

42. Dans le cadre des droits de l'homme et des mécanismes d'examen de plaintes individuelles, le terme «complémentarité» peut s'entendre de deux manières: premièrement, la complémentarité pourrait entrer en jeu lorsqu'un droit précis relèverait de plusieurs instruments ou mécanismes. En pareil cas, la question se poserait lorsqu'il y aurait chevauchement des activités de plusieurs mécanismes. Toutefois, à l'heure actuelle, aucun organisme international spécialiste des droits économiques, sociaux et culturels ne s'occupe des plaintes concernant la violation de ces droits. En outre, les chevauchements entre les droits dont s'occupent certains mécanismes d'examen de plaintes individuelles relatives aux droits civils et

politiques (par exemple, le Comité contre la torture et le Comité des droits de l'homme) n'ont pas été considérés comme préoccupants en raison, en partie, de dispositions interdisant l'examen de cas qui font déjà l'objet d'une procédure de règlement ou d'enquête. Deuxièmement, la question de la complémentarité entre un protocole facultatif et d'autres mécanismes pourrait se poser lorsque tel ou tel particulier aurait accès à plusieurs mécanismes. Toutefois, chacun des mécanismes existants qui intéressent les droits économiques, sociaux et culturels a une portée différente (en ce qui concerne tant les droits que les plaignants) de celle du protocole facultatif envisagée à la Convention. Par exemple, les mécanismes du BIT ne permettent pas les plaintes individuelles et ne concernent que les droits des travailleurs.
